

**TÜRKİYE’ DE İŞSİZLİK SİGORTASI  
UYGULAMASININ MUHTEMEL EKONOMİK  
ETKİLERİ**

**Kemal ÜLKER**  
(Yüksek Lisans Tezi)

Eskişehir, 2002

**TÜRKİYE' DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASININ MUHTEMEL  
EKONOMİK ETKİLERİ**

**Kemal ÜLKER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**İktisat Anabilim Dalı**

**Danışman: Yrd.Doç.Dr. Muharrem AFŞAR**

**Eskişehir**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Eylül - 2002**

## YÜKSEK LİSANS TEZİ ÖZÜ

### TÜRKİYE' DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASININ MUHTEMEL EKONOMİK ETKİLERİ

**Kemal ÜLKER**

**İktisat Anabilim Dalı**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül-2002**

**Danışman: Yrd.Doç.Dr. Muharrem AFŞAR**

Modern bir hukuk devleti olmanın gereklerinden biri de, Sosyal Güvenlik sisteminin tümüyle ve istenilen düzeyde uygulanmasıdır. İşsizlik sigortası sisteminin kurulması ve uygulanması ülkemiz için bu yönden olumlu bir gelişmedir.

Ülkemizde işsizlik sigortası, 4447 sayılı yasa ile yürürlüğe konulmuş ve bu sigortanın uygulanmasından da Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü sorumlu tutulmuştur. İşsizlik sigortası ödemeleri ise 31/ocak/2002 tarihi itibari ile, ödeme koşullarını hak eden sigortalı işsizlere ödenmeye başlanmıştır. Tabii ki uygulamada çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Kurumca, alt yapının tam oluşturulamaması, personel sıkıntısı gibi sorunlar mevcuttur. Şu an itibari ile, 5 aylık ödemelerin gerçekleştirildiğini göz önüne aldığımızda, ileride bu sorunların, siyasi idarenin bu işi ciddiye alması ve Kuruma destek vermesi ile hızla çözülebileceği ortadadır.

Bu çalışmada, işsizlik ve işsizlik sigortası kavramı, işsizlik sigortasının finansmanı ve Türkiye açısından değerlendirilmesi, uygulanabilirliği ve uygulanma koşulları ile işsizlik sigortasının ekonomik etkileri teorik olarak incelenmiştir.

## ABSTRACT

One of the requirements of being a modern constitutional state as well Social Security System is to be practised in desired level and wholly. Establishing and practising system of unemployment insurance is a positive improvement for our country.

The unemployment insurance in our country has been published by the law numbered of 4447 and General Director of Turkish Employment Organisation made responsible for to practise of this insurance. Since, January 31, 2002 the payments of unemployment insurance have been begun payment to insured unemployers who deserved conditions of payment. Of course various problems arised in practising. Institution has some problems as not completely establishing of infrastucyure and necessity of qualified personel. But now considering certifying of 5 month payments these problems will be solved if political administration take this application seriously and support to the institution.

In this work the concept of unemployment and unemployment insurance financing and appraising from Turkey angle of unemployment insurance, to be able applied and conditions of application and effects of economic of unemployment insurance have been studied as theoretic.

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

**Kemal ÜLKER'in "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri" başlıklı tezi 30 Ekim 2002 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, İktisat (İktisat Politikası) Anabilim Dalında, yüksek lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.**

**Üye (Tez Danışmanı) : Yrd.Doç.Dr.Muharrem AFŞAR**

**Üye : Doç.Dr.Sevgi GEREK**

**Üye : Yrd.Doç.Dr.Naci GÜNDOĞAN**

**Prof.Dr.Nurhan AYDIN**  
**Anadolu Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü**

## İÇİNDEKİLER

ÖZ .....	ii
ABSTRACT .....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI .....	iv
ÖZGEÇMİŞ .....	v
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

1. İŞSİZLİK KAVRAMI VE İŞSİZLİK SORUNU .....	3
1.1. İşsizliğin Tanımı ve Türleri .....	3
1.2. İşsizliğin Nedenleri ve Sonuçları .....	6
2. İŞSİZLİK SORUNUNA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR .....	7
2.1. Aktif İstihdam Politikaları .....	8
2.2. Pasif İstihdam Politikaları .....	9
3. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI .....	9
3.1. İşsizlik Sigortasının Tanımı .....	10
3.2. İşsizlik Sigortasının Amacı .....	12
3.3. İşsizlik Sigortasının Özellikleri .....	13
3.3.1. İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği .....	13
3.3.2. Zorunluluk Özelliği .....	14
3.3.3. Prim Ödeme Özelliği .....	15
3.3.4. Devletçe Kurulma Özelliği .....	16
3.3.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği .....	17
4. İŞSİZLİK SİGORTASININ KAPSAMI .....	18
4.1. Bağımlılık Unsuruna Göre Kapsam .....	18
4.2. İşsizlik Unsuruna Göre Kapsam .....	20
4.3. Uygulamaya Göre Kapsam .....	21
4.4. Diğer Unsurlara Göre Kapsam .....	21

<b>5. İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI .....</b>	<b>24</b>
5.1. İradesi Dışında İşsiz Olma Koşulu .....	24
5.2. Prim Ödeme Koşulu .....	24
5.3. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu .....	24
5.4. Gösterilen İş Kabul Etme Koşulu .....	25
5.5. Uygulamada Aranılan Koşullar .....	25
<b>6. İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN KAYNAĞI VE FİNANSMAN SİSTEMLERİ .....</b>	<b>27</b>
6.1. İşsizlik Sigortası Finansman Kaynağı .....	27
6.2. İşsizlik Sigortası Finansman Sistemleri .....	29
6.2.1. Repartisyon Sistemi .....	29
6.2.2. Kapitalizasyon Sistemi .....	30
<b>7. İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLAYACAĞI YARARLAR VE ZARARLAR .....</b>	<b>32</b>
7.1. İşsizlik Sigortasının Yararları .....	32
7.2. İşsizlik Sigortasının Zararları .....	33

## İKİNCİ BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASININ TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ

<b>1. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEKİ İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARI ...</b>	<b>34</b>
1.1. Avusturya' da İşsizlik Sigortası .....	34
1.2. Almanya' da İşsizlik Sigortası .....	35
1.3. Fransa' da İşsizlik Sigortası .....	36
1.4. İngiltere' de İşsizlik Sigortası .....	37
1.5. İsveç' te İşsizlik Sigortası .....	39
1.6. A.B.D.' de İşsizlik Sigortası .....	40
<b>2. TÜRKİYE' DE İŞSİZLİK SİGORTASININ GEREKLİLİĞİ .....</b>	<b>43</b>
2.1. Türkiye İçin İşsizlik Sigortasının Gerekliliği .....	43
2.2. Türkiye' de İşsizlik Sigortasının Geç Uygulanmasının Nedenleri .....	44

2.3. Türkiye' de İşsizlik Sigortası İle İlgili Yapılan Çalışmalar .....	46
2.3.1. Türkiye' de İşsizlik Sigortası İle İlgili Son Gelişme .....	47
2.4. İşsizlik Sigortasının İşsizlik Üzerindeki Muhtemel Etkileri .....	48
2.5. İşsizlik Sigortası ve İkili İşgücü Piyasası .....	51

### 3. İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANMASI VE UYGULAMA

KOŞULLARI .....	52
3.1. Sektörler İtibariyle İşsizlik Sigortası Uygulaması .....	52
3.1.1. Sanayi ve Hizmet Sektörü .....	52
3.1.2. Tarım Sektörü .....	53
3.1.3. Kamu ve Özel Sektör Ayırımı .....	54
3.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamını Belirlemede Kullanılan Kriterler ....	55
3.3. İşsizlik Parasını Talep Koşulları .....	57
3.3.1. İşsiz Olmak .....	57
3.3.2. Uygun Bir İşe Kabul Olmak .....	57
3.3.3. İşsizliğin, İş Mücadelesine Doğrudan Doğruya Katılma Sonucu Meydana Gelmemiş Olması .....	58
3.3.4. Daha Önce Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş Olmak .....	58
3.3.5. Yetkili Kuruma İşsiz Olduğunu Belirtmek .....	58
3.4. İşsizlik Sigortasından Ödeme Yapılması İçin Beklenen Süre, Ödeneklerin Miktarı ve Devamı .....	59
3.4.1. Bekleme Süresi .....	59
3.4.2. Miktar .....	59
3.4.3. Ödeneklerin Devam Süresi .....	60
3.5. İşsizlik Sigortasının İdari ve Finansal Organizasyonu .....	62
3.5.1. İdari Organizasyon .....	62
3.5.2. Finansal Organizasyon .....	63
3.5.2.1. Üçlü Finansman Yöntemi .....	65
3.5.2.2. İkili Finansman Yöntemi .....	65
3.5.2.3. Tekli Finansman Yöntemi .....	65



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASININ MUHTEMEL EKONOMİK ETKİLERİ

<b>1. İŞSİZLİK SİGORTASI ÖDENEKLERİNİN TÜKETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ .....</b>	<b>68</b>
1.1. Daha Yüksek Bir Ödenek Oranının İşsizlik Süresi ve İş Arama Çabası Üzerindeki Etkileri .....	69
1.2. Daha Uzun Ödenek Ödeme Süresinin İşsizlik Dönemi Uzunluğu Üzerindeki Etkileri .....	72
<b>2.İŞSİZLİK SİGORTASININ MAKROEKONOMİYE İSTİKRAR KAZANDIRMASI .....</b>	<b>73</b>
2.1. İşsizlik Sigortasının İşgücü Verimliği Üzerindeki Etkileri .....	75
2.2. Daha Cömert Bir İşsizlik Sigortası Sisteminin İşsizliğin Görülme Sıklığı Üzerindeki Etkileri .....	75
2.3. Daha Cömert Bir İşsizlik Sigortası Programının İstihdam Üzerindeki Etkileri .....	76
2.4. Prim Matrahındaki Sınırlamanın İstihdam ve Ücretler Üzerindeki Etkileri .....	77
2.5. İşsizlik Sigortası Ödeneklerinin Finansmanı .....	77
<b>3. İŞSİZLİK SİGORTASININ GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ DAĞILIMI .....</b>	<b>78</b>
3.1. İşsizlik Sigortası Fonunun Kaynakların Etkin Kullanılabilecekleri Alanlardan Kaydırılarak GSMH' ye Etkileri .....	79
<b>4. İŞSİZLİK SİGORTASININ ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ .....</b>	<b>79</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>82</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>86</b>

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI VE AMACI

#### 1. İŞSİZLİK KAVRAMI VE İŞSİZLİK SORUNU

##### 1.1. İşsizliğin Tanımı ve Türleri

İşsizlik, emek arz ve talebi arasındaki uyumsuzluktan doğan bir olgudur. İstihdam piyasanın yapısı nedeniyle emeğin arz ve talebi daima birbirini karşılayamaz. Özellikle sanayileşme sonrası, üretimde, sermaye (teknoloji) yoğun üretim biçimlerinin kullanılması ve emek yoğun üretim biçimlerine az yer verilmesi, emek arz ve talebi arasında bir dengesizlik doğurmakta ve arz fazlası, işsizlik olarak karşımıza çıkmaktadır. Temel neden bu olmakla birlikte, bir ülkede toplam istihdam alanlarının az oluşu, mevsimlik ve konjoktürel gelişmeler, o ülkedeki toplam işsizliği etkileyen diğer önemli faktörlerdir.

İşsizlik, temel olarak iki değişik türde görülmektedir. Bunlardan birincisinde işsizlik açık ve bariz bir şekilde görülebilirken, ikinci tür işsizlik, çalışma hali mevcutken verim düşüklüğü sonucu ortaya çıkmakta ve gizli işsizlik olarak ele alınmaktadır.

### 1.1.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, çalışma arzu ve iktidarına sahip olduğu halde, piyasadaki cari ücret düzeyi üzerinden iş bulamama durumudur.<sup>1</sup> Açık işsizlikte işsizlik durumu işçinin iradesi dışında ve kendi kusuru olmaksızın meydana gelmektedir. İşsizlik tamamen iktisadi yapıdan kaynaklanmakta olup, ferdi değil, sosyal bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Açık işsizliğin türleri ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- **Mevsimlik İşsizlik:** Genel olarak mevsimlik işsizlik, mamul sanayiinde üretimin yıl boyunca devam ettirilmeyişi ve üretimin belirli mevsimlerde durması sonucu ortaya çıkan işsizlik türüdür. Tarım, inşaat vb sektörler, bu tür işsizliğin yoğun olarak yaşandığı sektörlerdir.
- **Teknolojik İşsizlik:** Üretimde emek yoğun teknolojiler yerine daha çok sermaye yoğun teknolojilerin kullanılması sonucu ortaya çıkmaktadır. Üretimde insangücü yerine robot teknolojilerinin kullanılmaya başlanması bu tür işsizliğin artmasına neden olmuştur. Teknolojik gelişmelere paralel olarak bu uygulamanın üretim maliyeti açısından ucuz oluşu ve sendikal davranışlar bakımından sosyal tarafların karşılaşma oranını azaltması nedenleriyle işverenler arasında önem verilen bir tercih olarak gelişmekte ve teknolojik işsizliğe neden olmaktadır.<sup>2</sup>
- **Konjoktürel İşsizlik:** Bu tür işsizlik daha çok talep yetersizliği sonucunda yeterli iş alanlarının açılmamasından kaynaklanmaktadır. Bir diğer deyişle iş olamaması halidir. Ekonominin genişleme dönemlerinde üretim ve satışlar arttığı için işsizlik oranı aşamalı olarak düşüş trendi izler. Bu dönemde üretim ve harcamalardaki artış, firmaların yeni işgücü istihdam etmesine ve çıkardıkları işçileri yeniden işe almaya yöneliktir. Ancak belirtilmesi gereken bir noktada resesyon dönemlerinde bu sürecin tersine işlediğidir. Genel vasıfları itibariyle konjoktürel işsizlik, dayanıklı mal üreten sanayi kollarında daha fazla görülmekte, coğrafi bölgelerde ve sanayi kollarının türüne göre

<sup>1</sup> Necat BERBEROĞLU, *Çalışma Ekonomisi*, (Ant Matbaacılık, Eskişehir 1995), s. 72.

<sup>2</sup> Sabahattin ZAİM, *Çalışma Ekonomisi*, (Filiz Kitapevi, 9. Baskı, İstanbul 1992), s. 141.

farklılık göstermekte, çoğunlukla genç işçiler, yaşlı işçiler ve orta yaşlı işçiler sırası ile etkilerini ortaya koymaktadır.

- **Arızı İşsizlik:** Bir toplumda emek arz ve talebi arasında genel bir denge bulunmasına rağmen, işçilerin kısa vadeli yer değiştirmeleri sonucu yaşanan işsizliktir. Yapısı itibariyle kısa süreli bir işsizlik olduğundan arızı ya da friksiyonel işsizlik olarak adlandırılmaktadır. İşletmelerde işçi devrinin yüksek olduğu dönemlerde arızı işsizlik artma eğilindedir. Bu işsizlik bir işletmeden diğerine geçinceye kadar ki süreci ifade etmekte olduğundan, işçi devrinin yüksek olduğu dönemlerde arızı işsizlik oranı yükselecektir. Ancak, bu durum ekonomideki sağlıklı işleyişin bir işareti olarak kabul edilmekte olup, emeğin çeşitli üretim kollarında en uygun dağılımı ve dolayısıyla verimli çalışma için gerekli görülmektedir.<sup>3</sup>
- **Bünyevi İşsizlik:** Toplumların iktisadi, sosyal ve kültürel değişimlerinden kaynaklanan bir işsizlik çeşididir.

### 1.1.2. Gizli İşsizlik

Çalışır görünen, fakat elinde olsun olmasın herhangi bir sebeple normalin altında çalışma veya verim düşüklüğü durumudur. Gizli işsizlik, diğer bir deyişle eksik istihdam halidir. İşçilerin bir kısmının üretimden çekilmesi haline üretimde bir değişme olmuyorsa gizli işsizlik halinden bahsedilir. Teknolojik bir değişme olmaksızın üretim kapasitesine nazaran fazla işçinin istihdamı, gizli işsizlik sonucunu doğurmaktadır. Gizli işsizlik genellikle tarım sektöründe ve hükümetlerin istihdama yönelik tercihleri sonucu kamu sektöründe görülmektedir.

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

<sup>3</sup> Kuvvet LORDOĞLU, Çalışma Ekonomisi, (Alan Yayıncılık, İstanbul 1986), s. 85-86.

## 1.2. İşsizliğin Nedenleri ve Sonuçları

İşsizliğin temel nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

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

İşsizlik sosyal ve ekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Belirli bir geçim garantisi olmaması sosyal karmaşayı artırmaktadır. Ekonomik bağlamdaki etkileri ise cari ücret düzeyinin düşmesi, kayıt dışı çalışmanın artması, hükümetlerin siyasi kaygıları ile sürdürdükleri uygulamalar sonucu eksik istihdamın sürekli

yükselmesi, bireylerin gelirlerden yoksun kalması nedeniyle toplam talep yetersizliği sonucu üretimde ve dolayısıyla istihdamda daralma olarak sayılmaktadır. Bu olumsuz sonuçlar nedeniyle ülkelerdeki yönetsel grupların öncelikli olarak üzerinde durduğu konu işsizlik unsuru ve etkilerinin azaltılmasıdır. Bu amaçla çeşitli politikalar geliştirilmekte, tüm toplumu etkilemesi bakımından sosyal tarafların tamamınca dikkate alınması sağlanmaktadır.

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

## 2. İŞSİZLİK SORUNUNA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

Sanayileşme ve kentleşmenin yaygınlaştığı günümüzde işsizlik, tüm toplumların ve ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. İşsizlikle mücadele de bu bağlamda ortaya çıkmakta, ancak mücadele şekilleri, yürütülen ekonomik sisteme bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. İşsizliğin çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan uygulamalar ile işsizliği bir sorun olarak görüp istihdama öncelik veren uygulamalar uç noktaları temsil etmektedirler.<sup>4</sup> Batı Avrupa ülkeleri genel olarak istihdam politikaları ile soruna yaklaşmakta ve çözüm süreçleri geliştirmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise ekonomik yapı ve işsizliğin boyutları nedeniyle ya soruna çözüm için yaklaşım geliştirmemekte, ya da soruna yönelik uygulamalar amaçtan uzaklaşıp çözüm niteliğini kaybetmektedir.

İşsizlikle mücadelede genellikle tercih edilen yöntem, piyasa mekanizmasına doğrudan müdahale değil, işsizliğin sonuçlarının hafifletilmesi ve ekonomideki istihdam potansiyelinin artırılması çabalarıdır. Bu anlamda, işsizlik sorunu ile mücadelede ilk uygulama sosyal devlet kavramını gereği ve etkisinin kısa sürede görülmesi nedeniyle işsizliğin sonuçlarının telafi edilmesi çalışmalarıdır. İkinci uygulama ise öncekine nazaran daha uzun süre isteyen istihdamı artırıcı önlemler ve politikaların uygulamaya konulmasıdır. Bu iki uygulama biri diğerini destekleyici ve tamamlayıcı uygulamalar olarak görülmektedir.

<sup>4</sup> Meryem KORAY, "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992, (İ.İ.B.K. Yayınları No:276, Ankara 1992), s. 91.

Türkiye’ de tespit edilen istihdam politikalarını; işgücü fazlalığı, eğitim, yeni istihdam olanaklarının yaratılması, ücret ve çalışma şartı ile işgücü piyasasının oluşturulması şeklinde ele almak mümkündür.<sup>5</sup>

Avrupa birliği ülkelerinde istihdama yönelik olarak geliştirilen politikalar iki temel grupta toplanmaktadır. Bunlar, aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikalarıdır.

### 2.1. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları genel olarak iki bölümde toplanmaktadır. Bunlardan birinci bölümde yer alan politikalar, işgücü talebinin artırılması yoluyla işsizliğin önlenmesi şeklindeki “preventive” önlemlerdir. İkinci bölümde yer alan politikalar ise erken emeklilik, yeniden mesleki eğitim ve işgücü mobilitesinin artırılması gibi işsizliği sınırlayıcı önlemler şeklindeki “restrictive” önlemlerdir.<sup>6</sup>

İşsizliği sınırlayıcı önlemler genelde istihdamı dolaylı yoldan etkilemeyi amaçlayan önlemler olup, çalışma sürelerinin azaltılması, erken emeklilik ve işyerinde kısa süreli çalışmaya geçilmesi gibi uygulamaları içermektedir. Çoğu zaman üç taraflı anlaşmalarla gündeme getirilen bu uygulamalar dolaylı olarak bir istihdam politikasına dönüşmektedir. Diğer yandan birçok Batı Avrupa ülkesinde işyerlerinin yeniden yapılandırılması sürecinde işgücü azaltılması, sendikalar ve istihdam ofisinin de katılımı ile ortak bir plan çerçevesinde yürütülmektedir. Bu durumda öncelikle erken emeklilik, sonra işletme içi yer değiştirmeler ve en son olarak yeniden mesleki eğitim programları uygulanmakta ve çıkarılacak işçi sayısının en aza indirilmesine çalışılmaktadır. Kısa süreli çalışma uygulanmasında ise çalışanların ücret kayıpları istihdam ofislerince karşılanmaktadır.

<sup>5</sup> Rebii SAVAŞIR, *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerine Küçük ve Orta Boylulu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları*, (Kamu-İş Yayınları, Ankara 1999), s. 82.

<sup>6</sup> Meryem KORAY , a.g.c., s. 94.

## 2.2. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin sonuçlarını ortadan kaldırma amacına yönelik politikalardır. Bu politikalar ile işsizlerin, işsizlik sonucu kaybettikleri ve geçim olanağı yaygınlaşarak uygulama alanı bulmaktadır. Özellikle aktif istihdam politikalarının uzun zaman sonra ortaya çıkması, pasif istihdam politikalarının ağırlıklı olarak uygulanmasına neden olmaktadır.

Pasif istihdam politikaları, işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, işsizlere sosyal yardımlar, işsizlere ilave transfer ödemeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Pasif istihdam politikalarının temelini işsizlik sigortası uygulaması oluşturmakta ise de tekniği dolayısıyla telafi etkisinin kapsam, süre ve tutar bakımından artırılması için diğer yöntemler, işsizlik sigortası ile birlikte uygulanabilmektedir.

Ancak pasif istihdam politikalarının yaygın bir biçimde gelişmesine karşın, aktif istihdam politikalarına verilen önem ve ayrılan ödenekler yeterli düzeye çıkarılamamaktadır.

Gelişmiş ülkelerin ortalaması dikkate alınarak istihdam politikalarının yaygın bir biçimde gelişmesine karşın, aktif istihdam politikalarına verilen önem ve ayrılan ödenekler yeterli düzeye çıkarılamamaktadır.

Gelişmiş ülkelerin ortalaması dikkate alınarak istihdam politikaları için yaptıkları harcamalara bakıldığında, pasif istihdam uygulamaları için yapılan harcamalar, aktif istihdam uygulamalarının yaklaşık iki katı düzeyindedir.<sup>7</sup>

## 3. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sosyal problem olan işsizliğe karşı uygulanmakta olan politikaları iki grupta ele alabiliriz.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Aynı, a.g.e., s. 89.

<sup>8</sup> Veysel YAYAN, Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği Hakkında Rapor, DPT, (SPD yayını, Ankara, Nisan 1997), s. 1.



Birinci grup politikalar; işsizliğin sebeplerini ortadan kaldırmaya dönük politikalarlardır. Bunlar mevcut istihdam kapasitesini genişletmeye yönelik; tasarruf, yatırım ve üretim teknolojisi seçimi politikalarıdır, bunlara aynı zamanda aktif istihdam politikaları da denilmektedir.

İkinci grup politikalar ise; işsizliğin maddi ve manevi yıkıcı tesirlerini asgariye indirmeye yönelik ve daha ziyade mevcut işlerini objektif sebeplerle kaybetmiş işçilere hitap eden politikalarlardır. İşsizlik sigortası, ikinci grup politikalar içinde yer alan kıdem tazminatı ve işsizlik yardımları gibi, işsizliği tazmin edici politikalarlardır. Bunlara pasif istihdam politikaları da denilmektedir.

### 3.1. İşsizlik Sigortasının Tanımı

İşsizliği tazmin edici politikalardan olan işsizlik sigortası, pasif bir istihdam politikası olup, çoğu kez yanlış anlaşılmakta, sanki iş bulamayan herkesin hak kazandığı bir sigorta dalı olarak düşünülmektedir. İlk görünüşte, işsizlik sigortası genel bir kavram olarak işsiz bir kimsenin yaşamını devam ettirebilmesi için ekonomik ve sosyal bir güvenceyi ifade etmektedir. Ancak bu kavram irdelendiğinde açıklık getirilmesi gereken bir kavram niteliğindedir. Bu irdelemeyi ele almadan önce işsizlik sigortası konusunda yapılmış tanımlamalara yer verdiğimiz takdirde ortak bazı unsurlarını ve açıklanması gereken özelliklerini de ortaya koymuş oluruz.<sup>9</sup>

Sözcük anlamıyla hukuk dilinde işsizlik sigortası; “işini kaybeden işçiye, işverenin tazminat vermediği veya sosyal sigortaların bir başka dalından ödenek verilmeyen dönemde, yardım yapılması amacıyla kurulan sigorta”, ekonomi dilinde ise, “tam ve kısmi işsizlik halinde bulunan emekçilere yardım usulü”<sup>10</sup> şeklinde ifade edilmektedir.

İşçinin işini kaybetme sebebinin dikkate alınmadığı uygulamalarda sigortanın amacı; “kısa bir süre için işini kaybeden kimselere gelir garantisi sağlamak ve böylece

<sup>9</sup> Faruk ANDAÇ, *Niçin İşsizlik Sigortası*, (Türk – İş Yayınları No: 176, Kayseri 1991), s. 27.

<sup>10</sup> Niyazi KARASAR, “İşsizlik sigortası”, *MESS Dergisi*, (Yıl 36, Sayı 717, Eylül 1999), s. 18.

onları yeni bir iş buluncaya kadar veya eski işine geri dönünceye kadar gelir desteğine sahip kılmaktır".<sup>11</sup>

ABD`de uygulamasında olduğu gibi, tamamen gelişmiş ülke şartlarında yapılmış işsizlik sigortası tanımına göre ise; "isteği dışında işsiz kalmış işçinin bir ölçüde güvenliğini sağlamak ve durgunluk dönemlerinde ekonomiye yeni satın alma gücü kazandırmak ve terfi oranı ile işçiye prim ödeyerek istihdama istikrar kazandırmak amacıyla kurulmuş bir kuruluştur".<sup>12</sup>

Ülkemiz koşulları dikkate alınarak yapılmış işsizlik sigortası tanımlarına göre:

DPT 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Sosyal Güvenlik Raporu'na göre; "işsizlik sigortası, çalışanların ekonomik nedenlerle tamamen kendi iradeleri ve kusurları dışında işsiz kalmaları halinde yeni bir iş buluncaya kadar asgari ihtiyaçlarını temin edecek bir gelir sağlama amacını güdecek" sosyal güvenlik kuruluşudur.<sup>13</sup> Bu tanımda da belirtildiği gibi sosyal güvenlik aracı olarak işsizlik sigortasının amacı kendi isteği dışında işsiz kalan işçilere belirli bir ölçüde ve zaman içinde gelir sağlamaktır. İşsizlik sigortası, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek ve yeterliliğinde olmasına karşın, kendi istek ve kusurları dışında işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniğiyle faaliyet gösteren zorunlu bir sigorta koludur.<sup>14</sup>

İşsizlik sigortası bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara, daha önce belli süre içerisinde ve belirlenen gün sayısında işsizlik sigortası primini ödemiş olmaları halinde, işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık ilkesiyle faaliyet gösteren zorunlu sigorta koludur.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> J. Henry RICHARDSON, *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, çeviren: Turan Yazgan. (Fakülteler Matbaası, İstanbul 1986), s.34-44.

<sup>12</sup> Faruk ANDAÇ, *a.g.e.*, s. 27.

<sup>13</sup> DPT – 4. BYKP ( 1979 – 1983 ), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, (Yayın No: 1664, Ankara 1989), s. 272.

<sup>14</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı*, Genel Hükümler, s. 52.

<sup>15</sup> Ahmet ALDEMİR, *25/08/1999 Tarih ve 4447 Sayılı Kanunla Kabul Edilen Açıklamalı İşsizlik Sigortası*, (Ankara, Şubat 2000), s. 44.

Sigorta, işsizliği ortadan kaldıran, işsizlik sorunu çözen bir sistem olamayıp, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz etkileri ortadan kaldırmak veya hafifletmek için geliştirilmiş tazmin edici bir programdır. İşsizlik sigortası en genel çizgileriyle, çalışan ve prim ödeyenleri kapsamına alan bir sistem olup, hiç çalışmamış ve sigortalananmış işsizlerin bu sigorta kapsamından yararlanmaları mümkün değildir.<sup>16</sup>

İşini kaybedenlere düzenli bir gelir sağlarken, işe dönük olarak etkin bir eğitim programı uygulanmaktadır. Yapılan eğitim programı ile işçi yetenekleri doğrultusunda yeni bir meslek kazanabileceği gibi, mevcut mesleğini de geliştirme imkanına sahip olacaktır. Diğer bir ifadeyle, sigorta programı işsiz nitelik ve yeteneğine göre, daha iyi koşullarda uygun ücrette yeni bir iş elde etme güç ve fırsatını vermektedir.

Sağlanan parasal yardım uygulamasının yanında, yaratılan gelecek güvencesi ile işsizlik sigortası çalışanlar için vazgeçilmeyecek bir güvencedir.

### 3.2. İşsizlik Sigortasının Amacı

İşsizlik sigortasının amaçlarını aşağıda belirtilen şekilde dört ana bölüm altında toplamak mümkündür:<sup>17</sup>

#### a) İşsizlik Anında Çalışan Kişinin Desteklenmesi,

- Elinde olmayan nedenlerle üretim dışı kalmış yani, işsiz kalmış işçi ve ailesine ortalama bir satım alma gücünün sağlanması böylece işsizlikten doğan yoksulluğun önlenmesi veya hiç olamazsa bir noktada hafifletilmesi, başka bir deyişle, istek dışı işsiz kalması halinde güvenilir, düzenli ve onurlu bir şekilde işçinin nakit para alabilmesi, sağlanmış olacaktır.
- İşini kaybeden işçinin, kaybolan gelirinin yerinin doldurulması, yaşam düzeyinin devam ettirilmesi olanaklı olacaktır.
- İşsiz kalan işçinin gelir kapasitesini devam ettirmek suretiyle beceri ve deneylerini kayıp etmesi bir noktada önlenir.

<sup>16</sup> İlhan GÖÇER, "İşsizlik Sigortası", *İşveren Dergisi*, (Nisan 1992, Sayı: 7, Cilt: XXX), s. 9.

<sup>17</sup> Hasan ŞAHİN, "İşsizlik Sigortasının Tanımı, Amaçları ve Bazı Kavramlar", *İşgücü Dergisi*, (İ.İ.B.K Yayını, Yıl: 3, Sayı: 13, Temmuz-Eylül 1989), s. 17.

**b) İşgücünden Yararlanılmasının Geliştirilmesi,**

- İşsiz kalan işçinin çalışma gücünü uyarmak,
- İşsiz kalan işçiye iş olanakları sunabilmek,
- İşsiz işçilerin istihdam potansiyelini artırmak, olanak dahiline girecektir.

**c) İşgücü Arz ve İstihdam Durumunun dengelenmesi,**

- İşverenlerin istihdam durumlarını düzenleme ve dengeleme,
- Nitelikli işgücünün arzını, mevsimsel veya diğer düzensiz faaliyetlerle karşılaşan işverenler için elde tutabilmek, olanaklı olacaktır.

**d) Genel Ekonomik Dengenin Sağlanması**

- İşsizlik sigortasının birincil derecedeki amacı, isteği dışında işsiz kalanlara sosyal dayanışma yoluyla, bir emniyet tedbiri sağlamak ve ekonomik durgunluk hallerinde ekonomiye yeni satın alma gücü enjekte etmektir.<sup>18</sup>
- İşsizliğin ekonomideki yarattığı devalüasyon etkisini azaltır.

### **3.3. İşsizlik Sigortasının Özellikleri**

#### **3.3.1 İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği**

İşsizlik sigortasının konusu işsizlerdir. Sosyo- ekonomik nedenlerle isteği dışında geçici bir süre için işsiz kalmış çalışanları kapsamına alır. Bu gibi kişilerin tek gelir kaynağı ücret olduğuna göre , bunların işsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri olanaksızdır. Öte yandan, bu gibi kişilerin düşeceği zorluklar toplumda çok büyük sosyal, ekonomik ve politik sorunlarda doğuracağı bir gerçektir. Kendilerine yaşamlarını devam ettirebilmeleri için iş temin edilemiyorsa bunun tazmini gerekir. İşsizlik sigortası bunu sağlar.

<sup>18</sup> Emel DANIŞOĞLU, “Türkiye İçin Uygulanabilecek Bir İşsizlik Sigortası Modelinde Dikkatten Kaçmamayı Gereken Hususlar”, **Planlama Dergisi**, (Sayı : 23, Şubat 1988) s. 90.

Sosyo- ekonomik risk olan işsizlik, sosyal güvenliğin konusu olan diğer mesleki, fizyolojik ve sosyal risklerden farklıdır. Zira işsiz, kendi elinde olmadan, çalışma arzu ve yeteneğine sahip olmasına rağmen sosyal ve ekonomik bir nedenle işsiz kalmış ve geliri kesilmiştir. Halbuki, mesleki ve fizyolojik risklerde tekrar aynı işine dönme hakkı saklıdır. Ancak eklemek gerekir ki, her işsizde de işsizlik sigortası uygulaması mümkün değildir. Kapsamına girecek işsizlerde bazı koşullar aranmaktadır.

### 3.3.2. Zorunluluk Özelliği

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

İşsizlik sigortasında zorunluluk olamazsa, işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına düşer. Bu da devlete büyük yük getirir. Zorluğa düşmeden bir kimse bunun faydasını anlamayacağından zorunluluk esası getirilmiştir. Asıl yardıma muhtaç olan zümre düşük gelire çalışan geniş işçi kitleleridir. Bunlar kendi menfaatlerini önceden bilemedikleri için zorunluluk ilkesi getirilmiştir. İşçi çalışmaya başladığı andan itibaren sigortalandır. Hiçbir işçi buna itiraz edemez.

Uygulamada işsizlik sigortası sistemleri içinde en yaygın ilke zorunluluk ilkesidir. Ancak işsizlik tazminatı uygulayan 38 ülke arasında 31 ülke zorunlu işsizlik sigortası uygulamaktadır. Diğer 7 ülke isteğe bağlı sigorta veya kıdem tazminatı veya işsizlik yardımı şeklinde uygulama yapılmaktadır.<sup>19</sup>

Avustralya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Kesimi, Mısır, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Hollanda, Portekiz, Güney Afrika, Yugoslavya, İsviçre, İngiltere, ABD, Uruguay, Ekvator, Libya, İzlanda, Malta, Norveç, İspanya ve Gana zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkeler arasındadır.

<sup>19</sup> Faruk ANDAÇ, a.g.e. s.29.

Avusturalya, Danimarka, Finlandiya, Macaristan, Lüksemburg, Yeni Zelanda, İsveç’ te zorunlu işsizlik sigortası uygulanmamaktadır. Bazı ülkelerde ise, sendika girişimleri veya toplu sözleşme hükümleri ile isteğe bağlı olup, devletçe tescilli suretiyle dolaylı olarak zorunluluk kazanan işsizlik sigortası sistemine de uygulamada rastlamaktayız. İsveç, Finlandiya, Danimarka ve İsviçre’nin iki Kantonunda bunu görebiliyoruz.

### 3.3.3. Prim Ödeme Özelliği

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

Devletin katkısı ancak bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması halinde görülmektedir. Eğer daha önce bir işte çalışmış, yetersiz prim ödemiş veya hiç prim ödememiş ya da hiç çalışmamış bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması gibi bir uygulama yapılacaksa devlet bu sırada prim ödeme zorunda kalabilir. Fakat bugün için böyle bir uygulamaya rastlanmamıştır. Ancak Hindistan’da böyle bir uygulamaya gidilmesi düşünülmüş ise de devlete büyük maddi külfet yükleme yanında diğer bir takım sorunları da beraberinde getireceği anlaşılınca, bu düşünceden vazgeçilmiştir.<sup>20</sup>

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

<sup>20</sup> Hasan ŞAHİN, “İşsizlik Sigortası Üzerine Bir Araştırma”, *İşgücü Dergisi*, (İİBK Yıl: 3, Sayı: 13, Temmuz- Eylül 1989), s.14.

### 3.3.4. Devletçe Kurulma Özelliği

Günümüzde, işsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devlet tarafından özel yasalarla kurulmaktadır. Daha önce tarihsel gelişim seyrine baktığımızda, sendikalar tarafından, işverenler tarafından, mahalli idareler tarafından kurulmaktaydılar. Fakat, gelişen sosyal olaylar karşısında devlet bizzat sosyal önlemler almaya başlamıştır. Hatta, devletin yapısında da değişme olmuş, mutlak liberalist devlet yapısı müdahaleci sosyal hukuk devletine dönüşmüştür. Bugün bütün uygulamalarda sosyal sigortalar gibi işsizlik sigortası da devlet tarafından özel yasayla kurulmakta ve yönlendirilmektedir.<sup>21</sup>

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ilkelerini benimsemiş her devlet gibi sosyal güvenlikle ilgili hükümler (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. ve 25. hükümlerinde olduğu gibi) 1982 Anayasa' sının 60. Maddesinde de yer almıştır. Sosyal devlet kavramının doğal bir neticesi olan bu madde aynen şöyledir: “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” Şu halde sosyal güvenlik hakkını sağlamak için sosyal sigorta yardım kuruluşları kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir.

Anayasamızın bu hükmü gereğince 1475 sayılı İş Kanununun 96. Maddesinde de aynen şöyle denilmektedir: “ Sosyal sigortalar devlet tarafından düzenlenir ve denetlenir.”

Bu hükümlere dayanılarak ülkemizde sosyal sigorta nitelikli daha önceleri kurulmuş bütün sandıkları da içine alan 1946 tarihli ve 4772 sayılı işçi sigortaları kanunu 1964 yılında “506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu” adı altında yeniden düzenlenerek işçilerin sadece mesleki ve fizyolojik risklerini karşılayan, iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm sigortaları devletçe kurulmuş ve denetlenmektedir.

<sup>21</sup> İsmail ARIKAN, “İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri”, *İşgücü Dergisi*, (Yıl 2, Sayı: 5, Ocak 1997), s. 33.

Bu sigortalar “Sosyal Sigortalar Kanunu” adı altında tek bir yönetim altında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı olarak kendi özel kuruluş kanunu (506 Sayılı Kanun) ile yönetilmekte olup, özel hukuk hükümlerine tabidir.<sup>22</sup>

Anayasamızın 65. maddesi aynen şöyledir: “ Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” Adı geçen bu maddenin gerekçesi ise şu şekildedir: “ Anayasada yer alan sosyal ve ekonomik hakların devlet tarafından gerçekleştirilmesi ancak mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde mümkündür.

Mali kaynakların yeterliliği devletin kaynaklarını zorlamadan tabi bir sınır teşkil eder. Bu kaynakların zorlanması halinde ekonomik istikrarın bozulması mukadderdir. Ekonomik istikrarın bozulması ise, her şeyden önce devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin aksaması sonucunu doğurur. Bundan ise, her şeyden önce bu haklardan yararlanacak şahıslar zarar görür. Madde hiç kimseye devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirilmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirlemektedir.<sup>23</sup>

### 3.3.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği

İşsizlik sigortaları genellikle işsize gelir kaybını telafi etmek için parasal destek olması yanında, aynı zamanda kendisine en kısa sürede iş bulmak zorundadır. Zira, uzun süre işsize yardımcı olması kurumun masraflarının artmasına neden olacaktır.

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

<sup>22</sup> Faruk ANDAÇ, a.g.e. s.33.

<sup>23</sup> Kani EKŞİOĞLU, *Gereğçeli Anayasa*, (Ankara 1982), s. 97.



Bu nedenle işsizlik sigortası işsizin kendi gayreti yanında işsive en kısa süre içinde iş bulup, yeniden işe yerleştirmek zorunda kalmaktadır. Bunun için işsizlik sigortası kuruluşları İş ve İşçi Bulma Kurumu ( Türkiye İş Kurumu ) ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdürmek zorundadır. Yine mesleki eğitim kuruluşlarıyla da ilişki içinde bulunmak gereğini hissetmektedir.

#### 4. İŞSİZLİK SİGORTASI KAPSAMI

Sosyal Politika açısından bakıldığında yapmış olduğumuz tanımdan da çıkardığımız sonuca göre, işsizlik sigortasının kapsamını şüphesiz bir işyerinde bağımlı çalışıpta sosyo- ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturur. Ancak konuya açıklık getirmek için, kapsama girecek kimseleri bazı unsurlarına göre ayırmamız gerekiyor.

##### 4.1. Bağımlılık Unsuruna Göre Kapsam

Klasik doktrine göre, bağımlılık, hukuki bir sorundur. Hukuk açısından değerlendirilmektedir. Bağımlılık bir hizmet akdi ile başkasına hizmet vermeyi ve buna karşılık bir ücret almayı taahhüt etmekle kurulan bir hukuki bağıdır. Bağımlılık unsuru hizmet akdine özgüdür. Çalışan, çalıştırmanın hizmet akdine girmiş ve onun talimatıyla hareket etmektedir. Bağımlı çalışan işletmenin ekonomik riskini üzerine almamaktadır denilmektedir.

Ancak modern düşünceye göre, bağımlılık sadece hizmet akdi ile hukuki olarak işverene bağlı olmak değildir. Bağımlılığın ekonomik yönü de vardır. Özellikle yönetime katılma (endüstriyel demokrasi) kavramının gelişmesiyle bu biraz daha hissedilebilmektedir. Çalışan ekonomik sorumluluğa da katılmaktadır.<sup>24</sup> Bu nedenle bağımlılığın ekonomik bağımlılıkta olması da gerekir.

Bağımlı çalışanların niteliği Türk İş Hukuku da olduğu gibi, diğer ülkelerin iş hukuklarında da çeşitli şekillerde belirlenmektedir. Bunlardan memur, üretime genellikle fikri işgücü ile katkıda bulunan ve kamu kuruluşlarında çalışan kimselerdir.

<sup>24</sup> Faruk ANDAÇ, **Yönetime Katılma ve Fransa Uygulaması (Tebliğ)**, Türk-İş/ICFTU ortak semineri, , (Türk-İş Yayını, No: 24, Ankara 1997), s.130.

Memurun çalışma şartları iş hukuku kapsamı dışında düzenlenmektedir. İdare hukukunun kapsamına girer. Çalışma şartları kanunla belirlenmiştir. “ Bunlarda, başkası hesabına bir iş görmekle beraber yerine getirmek zorunluluğunda buldukları hizmet bir özel hukuk hizmet akdinden doğmaz. Memurlar, devlet kamu hizmeti görmek amacıyla asli ve sürekli bir görevle memur statüsüne göre atanırlar. Devlet bütçesinden maaş almaları nedeniyle bir icra organı haline gelerek devlet otoritesini kullanırlar ve devlet bünyesinin bir organı olurlar.”<sup>25</sup>

Bir diğeri olan hizmetliler ise, üretime hem fikri hem de bedeni iş gücü ile katkıda bulunan ve daha çok büro hizmetlerinde çalışan personeldir. Hizmetli statüsünde çalışanların sayısı iş hukukunun geliştiği ilk zamanlarda oldukça az olduğundan o zamanlar işçi olarak düşünülmüş fakat zamanla sanayinin gelişmesi ile ticaret sektörü de gelişmeye başlamış, büro personelinin de sayısını artırmış ve bir çok ülkelerde hizmetli statüsü ayrıca düzenlenmeye başlanmıştır. Bağımlı çalışanlar tanımı içerisinde yer alan bir diğeri olan işçiler ise, üretime genellikle bedeni iş gücü ile katkıda bulunan kimselerdir. İş hukuku kapsamı içinde yer alırlar. Esasında, iş hukukunun en önemli sorunlarından birisi işçi niteliğinin tanımını yapmak suretiyle kimlerin işçi statüsüne girdiğini tayin ve tespit etmektedir. Bu sorun her ülkede iyi veya kötü çözümlenmiş sayılmakta ise de, gerçek bir tanım yapmak mümkün olmamaktadır. Teorik olarak üretim faktörleri içinde sadece emeği ile üretime katkıda bulunan ve geçimini emeği karşılığı sağlayan kimseler işçi olarak kabul edilmekte olup, bu tanım oldukça geniş kapsamlıdır. Bu günkü anlayışla işçi, kapitalist sanayi düzeninin bir sonucu olup, kendisi üretim araçlarına sahip olmayan, başkalarının üretim araçları ile çalışan ve hür bir anlaşma ile sermaye sahibine emeğini satarak yaşayan kişidir.<sup>26</sup>

Sosyal politika açısından bağımsız çalışanlar ise, üretim faaliyetlerini kendi hesaplarına yürüten sermaye sahipleridir. Kendi mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını yöneten, kullanan ve serbestçe kullanma imkanına sahip kimselerdir. Bunlar kendi iş güçleriyle birlikte yardımcı iş gücü kullanarak ya da kendileri bizzat üretim faaliyetinin içinde olamayıp iş gücü kiralayarak başka kimselere üretim yaptırırlar. Bu bakımdan iki gruba ayrılırlar, bunlardan birisi işverenlerdir. Sosyal politika yönünden işveren, bağımlı çalışan kimseyi çalıştıran kimselerdir. Sermayenin mülkiyetini elinde tutan özel

<sup>25</sup> Turhan ESENER, *İş Hukuku*, (Ankara 1985), s. 41.

<sup>26</sup> Faruk ANDAÇ, “İşçi Kimdir”, *Türk-İş dergisi*, (Haziran 1981, Sayı: 147), s.33.

veya tüzel kişilerdir. Çok zaman üretim faaliyetinin bizzat içinde bulunmaz. İş gücü kiralayarak üretimi onlara yaptırır. Üretime sadece sermayeleri ile katkıda bulunurlar.

İş hukukunda işveren, bir hizmet akdine dayanarak diğer kimseyi işçi olarak çalıştıran kimsedir. İşveren iş hukuku içinde, işçiden sonra gelen ikinci unsurdur. İşçi daima gerçek kişidir. Fakat işveren hem tüzel hem de gerçek kişi olabilir. Devlet, Belediye gibi kamu kuruluşları ve çeşitli özel kuruluşlar işveren olabilirler. İşveren işletmenin sahibidir. İşletmenin mülkiyet hakkına sahiptir. İstisnai hallerde, örneğin işverenin iflası halinde iflas masası, ölüm halinde miras işlerini yürüten tenfiz memuru işveren olarak nitelendirilir. İşverenin tespiti hususunda herhangi bir uyuşmazlığa iş mahkemesi bakar.

Hukuk yönü ile de bazı ayrılıklar gösterirler. İşçi, işverene ekonomik ve hukuki bakımdan bağımlı kimsedir. Halbuki, bu gibi serbest meslek sahipleri hizmet gördüğü kimselere karşı hukuken bağımlı olup, ancak ekonomik olarak bağımsızdırlar. Bunlar, bir hizmet vererek müşterisine karşı istisna akdi, vekalet akdi, nakliye mukavelesi veya herhangi bir akitle hukuki bir bağımlılık altına girerlerse de ekonomik bağımsızlıkları vardır üretimde bağımsız karar verebilirler.

#### **4.2. İşsizlik Unsuruna Göre Kapsam**

İşsizlik sigortası, tanımında da belirtilmiş olduğu gibi işsize hizmet eden bir kuruluştur. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, her işsize hizmet eden bir kuruluş değildir. kapsama girecek işsiz, çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın sosyo- ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma imkanı bulamayan kişidir. Buna göre, gizli işsizlik ile açık işsizlik bölümünün iradi işsizlik kısmı kapsam dışı bırakılmış olup, geri kalan gayri iradi işsizlik kısmından yaygın işsizlik ve kısmi işsizlik kolları içinde de belirli bir süre prim ödeme fırsatı buluncaya kadar çalışabilmiş kimseler bu sigortadan yararlanabileceklerdir

### 4.3. Uygulamaya Göre Kapsam

İşsizlik sigortası sistemi genelde sosyal güvenliği sağlamaya olanak veren bir şekilde düzenlenmiş, iş piyasasının var olduğu sanayileşmiş ülkelerde görülmektedir. Yürürlükte olan işsizlik sigortası sistemlerinin büyük bir çoğunluğu ikinci dünya savaşından önce kurulmuştur. Ancak, birkaç yeni uygulamalar yakın yıllarda ortaya çıkmıştır. Uygulamada genel ilke olarak tüm çalışanlar kapsama alınmış olup ancak özelliklerinden dolayı bazı iş yerleri ve işsizler kapsam dışı bırakılmıştır.

Zorunlu işsizlik sigortası uygulamalarının hemen hemen yarısı sanayi türlerini gözetmeksizin ülkede çalışan kişilerin çoğunluğunu kapsar. Diğer bazılarında ise, sanayi ve ticaret sektörü de dahil bazı işçilerle sınırlanmıştır. Bazıları ise, belli miktardan fazla kazanan ücretli işçileri hariç tutar. Bazıları ise, geçici ve mevsimlik işçilerin sigorta miktarını göz önünde bulunduran özel provizyonları vardır. Birkaç ülkede, genellikle inşaat işleri, rıhtım, demiryolları ve denizcilikle uğraşanlar için işle ilgili özel işsizlik programları vardır.

Çeşitli ülkelerde sendikalaşmamış iş kolları kapsam dışı kalırken, bazı ülkelerde ise, sendikaların işsizlik sigortası fonu kurduğu ve kendi iş kolu alanlarında bu işin sendika teşkilatınca yürütüldüğü görülmektedir. Kapsama alınmış iş kollarında sendika işsizlik sigortasına üye olmak, sendika üyeleri için genellikle zorunludur. Sendika üyesi olmayanlara da bazı koşullarda imkan sağlanmaktadır. Danimarka ve İsveç' te sendika işsizlik sigortası üyelerinin üçte ikisini gönüllü sigortalılar oluşturulur. Bu ülkelerde sigortasız çalışanlar (okullarından yeni mezun olanlar ile serbest iş sahipleri) işsiz kaldıklarında devletçe ödenen işsizlik yardımından yararlanırlar.<sup>27</sup>

### 4.4. Diğer Unsurlara Göre Kapsam

Sosyal güvenlik araçlarından olan işsizlik sigortasının kapsamını belirlemek, sosyal sigortaların diğer kolları kadar kolay olmamaktadır. Bir yandan işsiz sayısının tespitinde çalışmak diğer yandan işsiz işçi sayısını tespit etmek İstikrarlı bir çalışma piyasasının işleyişine bağlıdır. Çalışma piyasasının, emek arz ve talebinin her ülkede ve her zaman istikrarlı ve dengeli bir şekilde yürütüldüğünü ve belirlendiğini söylemek

<sup>27</sup> Aynı, a.g.c. s. 43.

mümkün değildir. Her şeyden önce bunun o ülkenin ekonomik ve sosyal yapısıyla ilgisi vardır. Bu nedenle işsizlik sigortasının her ülkeye ve zaman periyoduna göre kapsamı değişmektedir.

Zorunlu işsizlik sigortası sistemi uygulayan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda hiçbir ayırım yapılmadan çalışanların tümünün bu sigortadan yararlanması genel ilke olarak benimsenmiştir. Ancak, uygulamada zorunluluklar nedeniyle bazı çalışanların yararlanma olanakları sınırlandırılmış ve hatta bazılarının da yararlanmaları olanak dışı bırakılmıştır. Özellikle geçici işlerde, organize olmamış sendikasız işyerlerinde ve belli standartlarda ücret, çalışma süreleri ile diğer koşullara uymayan iş alanlarında işsizlik sigortası uygulaması mümkün olmamaktadır. Daha çok sosyal güvenlik sisteminin organize olduğu sanayi ve ticaret üretim sektörlerinde uygulama alanı bulmaktadır. İnşaat, maden, denizcilik, rıhtım ve demiryolları ile ilgili işlerde çalışanlar için ayrıca özel işsizlik sigortası uygulamalarına rastlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulanabilir üretim sektörleri, genellikle üretimin sürekli organize ve kontrol edilebildiği, ücret karşılığı çalışan sayısının olduğu sektörlerdir. Bunun yanında işsizlik sigortasının uygulama zorunluluğu olan üretim sektörlerini de eklemek gerekir. Uygulanabilir üretim sektörlerinin her birinin özellikleri birbirine benzemediğinden, uygulamada her üretim sektörü için ayrı ayrı uygulamalara rastlanmaktadır. Yine, her ülkenin ekonomik ve sosyal yapılarındaki farklılık nedeniyle uygulamaya elverişli üretim sektörü olsa bile uygulamanın değişik veya hiç uygulanmadığı görülmektedir. Bu nedenlerle her üretim sektöründe işsizlik sigortasının uygulanmadığını veya değişik biçimlerde uygulandığını görmekteyiz.

Üretim sektörlerinden özellikle sanayi ve ticaret sektörü, işsizlik sigortası uygulamasına en uygun olanı görülmektedir. Tarım sektöründeki hava şartları nedeniyle süresiz üretim, dağınık organizasyon, kontrol güçlüğü ve her yaş ve cinsiyette aile işletmeciliğine yönelik çalışması nedeniyle yoğun belli standartlara uygun işçi çalışmayı gerektirmemesi, diğer yandan sanayi sektörüne kıyasla asgari bir düzeyde bile olsa çalışanların her zaman için geçim imkanlarının bulunması, tarım sektöründe uygulamayı güçleştirmektedir. hemen hemen aynı özelliklere benzeyen diğer inşaat, denizcilik, demiryolu, liman, madencilik, havacılık, matbaa, balıkçılık gibi sektörlerde çalışanların işsiz kalmaları özel bir düzenlemeyle kapsama alınmışlardır.

Ayrıca cinsiyetine ve yaşına göre ayrımlar da yapılmaktadır. Örneğin, İngiltere’de evli kadınların katılımı ihtiyaridir. Fransa’da devamlı çalışan işçilerin istihdam edilen eşleri ve İrlanda’da tarım sektöründe çalışan kadın işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. İsviçre’de uygulanan işsizlik sigortası sisteminde bazı Kantonlarda evli kadınlar kapsam dışındırlar. Kıbrıs Cumhuriyetin’ de evli kadın eğer ailenin geçimini sağlayan tek kimse değilse kapsam dışı bırakılır.

Yaş sınırlamasına göre uygulamada Finlandiya 15-60, Danimarka 16-65, İsviçre 16-60, Kıbrıs Cumhuriyeti 15-65 yaş arasında çalışanları kapsama almışlardır. Mısır’da 60, İngiltere’de erkeklerde 65 kadınlarda 60 yaşından küçükler, İsveç’te 15, İrlanda’da 16 yaşından büyükler kapsama alınırlar. Yaş sınırı İrlanda’da 66, Hollanda’da 65, Belçika’da erkeklerde 65 kadınlarda 60, Fransa’da 65, Lüksemburg’ da 64’tür.<sup>28</sup>

Uygulamada bazı ülkeler part-time işlerde çalışanları, geçici-olarak çalışanları, kar gayesi olmayan kuruluşlarda ve arasıra görülen işlerde çalışanlar, öğretmenler, aile işçileri , yabancılar gibi çalışan grupları kapsam dışı bırakmışlardır.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ertan Ziver SAVER, *İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası*, (DPT Yayını No:1067-SPD:232, Ankara, 1985), s.39

<sup>29</sup> Aynı, a.g.e. s. 40.

## 5. İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMANIN GENEL KOŞULLARI

### 5.1. İradesi Dışında İşsiz Olma Koşulu

İşsiz, bir ücret karşılığı istihdam edilmeyi isteyen, fakat yeteneklerine ve oturduğu mahalli şartları ile bağdaşır bir işi bulunmayan kimselerdir. Ayrıca çalışma istek ve yeteneğine sahip olup da, kendi iradesi dışında olan ve ekonominin yapısal sorunlarından kaynaklanan istihdam edilememesi durumu olarak da tanımlanabilir. Unutmamak gerekir ki, her işsiz işsizlik sigortasından yararlanacaktır diye bir kural yoktur. Bu nedenle, bazı özel koşullara uymak zorunluluğu vardır. Şöyle ki, işsiz sosyo-ekonomik nedenlerle kendi isteği dışında, çalışma istek ve yeteneğinde olan kimsedir. Şu halde:

- Çalışma yeteneğinde olacaktır.
- Kendi isteği ile işsiz olmayacaktır. Diğer bir deyişle sosyal veya ekonomik sebeplerden dolayı işsiz olacaktır.
- Çalışma isteği olacaktır.

### 5.2. Prim Ödeme Koşulu

İleride tahmin edilecek işsizlik sürelerine ve işsiz sayısına yetecek ödemeleri karşılayacak, belli bir süre için işçinin çalışması esnasında prim ödemesi gerekmektedir.

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

### 5.3. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu

Bir yandan sigortanın gerek idari ve gerekse mali gücünü hafifletmek, diğer yandan işsizi tekrar iş bulmaya zorlamak amacıyla işsizi ödemeler belirli bir süre geçtikten sonra yapılır. Bu süreyi iyi ayarlamak gerekir. Uzun sürerse işsizliği yolsuzluğa sevkeder. Bu süre içinde işsiz, Türkiye İş Kurumuna başvurup iş aramakta olduğunu belgelemek zorundadır.

#### 5.4. Gösterilen İşi Kabul Etme Koşulu

Genellikle işsiz, kurumca kendisine gösterilen işi kabul etmek zorundadır. Ancak, her ülke saptadığı sosyal politika koşullarına uygun olarak mesleklerine, cinsiyetine ve yaşına uymayan, aradığı çalışma koşullarını bulamayan, arzu ettiği ücreti alamayan işsizlerin bir veya birkaç defaya mahsus olmak üzere o işi kabul etmeme halinde de sigorta ödenekleri devam ettirilebilir.

#### 5.5. Uygulamada Aranılan Koşullar

Uygulamada işsizlik sigortasından yararlanabilmek için işçinin belirli vasıflara haiz olması gerekir. Öncelikle işçinin isteği dışında işsiz olması gerekmektedir. Aynı zamanda belirtilmiş asgari prim ve sigortalı iş şartlarını da yerine getirmiş olmalıdır. Bu koşullar işsiz kimsenin düzenli bir işgücüne sahip olduğunu, işsizlik sonucu ücret sıkıntısı çektiğini saptamak için gereklidir. İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için gereklidir. İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için genellikle, son 120 günü kesintisiz olmak üzere, işsiz kalmazdan önceki üç yıl içinde 600 gün prim ödemiş olup da kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalmış kişiler olması gerekir.<sup>30</sup> Gelişmiş ülkelerde istisnai olarak hemen iş bulamayan yeni okul mezunları ve yüksek öğretim mezunları için özel bir program uygulanır. Bu kişiler bir sigorta veya çalışma sicilleri bulunmadıkları halde, işsizlik haklarından yararlanabilmektedirler. Bu program özellikle ekonomik durgunluk hallerinde okuldan iş hayatına geçişi kolaylaştırır.

Yaklaşık bütün işsizlik sigortası programları, işsizlik primi ödeyenlerle birlikte, bu haktan yararlanmak isteyenlerin iş için yetenekli ve elverişli kişiler olmasını öngörür. Bunun için işsiz kişi eğer yeteneksizse veya başka nedenlerden iş tekliflerini kabul edemeyecekse bu haklardan yararlanamaz. Çoğu ülkelerde makul bir neden olmaksızın uygun iş tekliflerini reddeden işsiz hakları geçici veya sürekli olarak askıya alınır. Burada gerekçe işi reddeden işçinin işsizliğinin nedeni istemeyerek değil isteyerek işsiz oluşudur. Böyle bir halde bütün uygulamalarda açıkça teklif edilen işin uygun olmasını şart koşarlar. Mamafih, bazı uygulamalarda yapılan uygun iş tarifi değişiktir. Bu tarifler değişik ve karışık olduğundan ülkelerde, iş uygunluğu kriterlerini gösteren bir gösterge yoktur. Genellikle bu kriterler şöyle gösterilir.

<sup>30</sup> Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşsizlik Sigortasını Tanıyalım*, (Ankara 2000), s. 38.



- Teklif edilen işin ücretinin daha önceki işin ücretine oranı,
- İşyerinin işçinin evine olan uzaklığı,
- Yetenek ve eğitime uygunluğu,
- İşin işçinin önceki durumuyla olan ilgisi,
- İşin tehlikeli veya sağlıksız olması hali.

İşsiz kişi işsizlik yardımı için genel şartlara haiz olmakla beraber geçici veya sürekli olarak sigortadan yararlanmayabilir. Bunun nedeni önceki işinden nasıl ayrıldığıdır. Yaklaşık bütün işsizlik sigortası kuruluşları, daha önceki işinden geçerli bir neden olmaksızın gönüllü olarak ayrılmış veya davranışlarının bozukluğu yüzünden ayrılmış veya kanun dışı sendika mücadelesinde işi durdurmaya liderlik etmiş işsizleri sigortadan yararlandırmazlar. Bu durumun ne kadar devam edeceği birkaç haftadan sürekli diskalifiyeye kadar olmak üzere, her ülkede değişir.

Avrupa Topluluğu ülkelerinde işsizlik sigortasına hak kazanma koşulları şöyledir. Belçika' da işsizlik sigortasına hak kazanabilmek için, yaşa bağlı olarak, son 10 ay içinde 78 gün ile son 36 ay içinde 624 gün çalışmak gerekmektedir. Danimarka' da ise, en az 12 ay süre ile prim ödemek ve son 3 yıl içinde 26 hafta çalışmış olmak gerekir. Almanya' da ise, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için son 360 gün prim ödeyerek çalışmak gerekir. Yunanistan' da bu haktan yararlanabilmek için işsiz kalmadan önceki son 14 ayda en az 125 gün prim ödeyerek çalışmış olmak gerekir. İspanya' da, son 4 yıl içinde 6 ay prim ödeyerek çalışmış olmak gerekmektedir. İrlanda' da ise, en az 39 hafta sigortalı olarak çalışmak gerekir. İtalya' da, en az 2 yıl sigortalı olarak çalışmak, işsiz kalmadan önceki 2 yıl içinde en az 1 yıl çalışmış olması gerekir. Lüksemburg ve Hollanda' da ise bu sigortadan yararlanabilmek için, işsiz kalmadan önceki 12 ay içinde 26 hafta çalışmış olmak gerekmektedir. Portekiz' de ise işsizlik sigortasına hak kazanabilmek için, işsiz kalmadan önceki 2 yıl içinde 540 gün sigortalı olarak çalışmak gerekir.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler**, (TİSK İnceleme Yayınları No: 7, Ankara 2000), s. 10-15.

## 6. İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN KAYNAĞI VE FİNANSMAN SİSTEMLERİ

### 6.1. İşsizlik Sigortası Finansman Kaynağı

İşsizlik sigortası finansman endişesi ile kurulması en güç sigorta kolu olduğu düşünülmekte ise de, gerçekte kolay olması gerekir. Çünkü, diğer sosyal sigorta kolları gibi, hastane, sağlık personeli, ilaç vs. gibi büyük masrafları gerektirmez. Ancak gücü şuradan kaynaklanmaktadır; işsiz sayısını ve işsizlik zamanını tayin ve tahmin etmek zordur. Gerçekten de İngiltere’ de ilk uygulamaya başladığı zamanlar on dokuzuncu yüzyıldan itibaren konjonktürel hareketler göz önüne alınmış, her on yılda bir ekonomik buhranların olacağı tahmin edilmiş, bu varsayımlara göre işsizlik sigortası finansmanı düzenlenmiştir.

Yine 1929 ekonomik krizinde meydana gelen yaygın işsizlik hali kesin tespit edilememiş, işsizlik sigortaları büyük finansman gücü çekmiştir. Bu gün Türkiye’ de 2000 yılı için işsizlik oranı %6,3 iken işsizler 1,366,000 kişidir.<sup>32</sup>Bu gibi durumlarda işsizlik sigortası fonunda toplanan para, miktarı işsizlik çok olduğu için işsizlere yapılan ödemelerden dolayı azalmakta ve işsiz sayısı arttığından fonun gelirleri de artmamaktadır.<sup>33</sup> İşsizlik sigortası bu gibi durumlarda devletin yardımına elbette ki müracaat edecektir. Bunun için devlet işsizlik sigortalarını önceden desteklemeyi taahhüt edecektir. Ancak sosyal sigortaların finansmanı kısmında belirttiğimiz gibi işsizlik sigortası tıpkı bir özel sigorta gibi sigortacılık tekniğine göre kendi primleriyle kendini finanse eden bir kuruluştur. Bu nedenle devlet tahmini güç, beklenmeyen bir ekonomik bir kriz karşısında ancak yararlanma koşullarını yerine getiren işsizler için sigortaya destek olacaktır. Bu da devlete büyük yük yüklemeyecektir.

İşsizlik sigortasının finansman kaynağı primlerdir. Primler genellikle sosyal sigortalar uygulaması gibi işçi-işveren-devlet üçlüsünden alınmaktadır. İlgili işçi dışında işveren ve devletin katkısı sosyal devlet anlayışının bir gereğidir. Hatta bazı ülkelerde bazı sigortalılar hiç prim ödemez. Primleri işverenle devlet öder. Avustralya, Brezilya, Bulgaristan, Mısır, Macaristan, İzlanda, İtalya, Lüksemburg ve Yeni Zelanda gibi

<sup>32</sup> Türkiye Ekonomisi, İstatistik ve Yorumlar, (D.İ.E. 2001), s. 37.

<sup>33</sup> İsmail TÜRK, Maliye Politikası, (Ankara 1997, Turhan Kitapevi), s. 102.

ülkelerde durum böyledir. Bazılarında da sadece işverenler öder. Brezilya gibi. Bazı ülkelerde ise sadece devlet karşılar. Avustralya, Macaristan, Yeni Zelanda gibi. Bazı ülkelerde ise sadece işçi öder. Örneğin, Yugoslavya gibi. Uygulamada tamamen o ülkenin ekonomik ve sosyal anlayışına ve politik düzenine bağlıdır. Mesala, Doğu Bloku ülkelerinde işsizlik sigortasının tek finansman kaynağı devlettir. Bu onların politik görüşünden ileri gelmektedir. İşçinin bizzat kendisinin prim ödemediği ülkelerde işsizlik sigortasından çok işsizlik yardım kuruluşlarından söz etmek doğru olacaktır. Çünkü, işsizlik sigortası sigortacılık tekniğine göre ilgilinin bizzat prim ödemesi esasına dayanır. Aksi halde işsizlik ödeneği bir hak olmaktan çıkar, işsizlik yardımı şekline dönüşür.

Primler genellikle ücret geliri üzerinden belirli bir oranda hesaplanır. Ancak bazen de yüksek ücret gelirine göre artan (müterakki vergi sistemi gibi) prim nispeti de uygulanabilir. Hatta bazı uygulamalarda, özellikle zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde belirli bir ücret geliri altında olanlar kısmen veya tamamen prim ödemelerinden muaf tutulurlar.

İşsizlik sigortasını finanse etmede kullanılan metodlar diğer sosyal sigorta dallarında kullanılanlarla hemen hemen aynıdır. Şöyle ki; aidatlar planlanmış bir tabandan ödenir ve ücretin sabit bir yüzdesini teşkil eder. Bazı ülkelerde devlet sadece bağış şeklinde bu primlere katkıda bulunur. Çeşitli sosyal sigorta dallarında birleşik prim ödeyen ülkelerde işsizlik sigortası için ayrıca prim ödenmeyebilir.

Çoğu ülkelerde, işsizlik sigortası primleri eşit olarak işçi ve işverene bölüştürülür. Diğerlerinde bütün primler işverenler tarafından ödenir. Ayrıca, zorunlu ve gönüllü işsizlik sigortalarına devletin yaptığı prim yardımı çok büyük olabilir.<sup>34</sup> Türkiye’de ise işsizlik sigortası primlerini, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun prime esas ücret ücretleri düzenleyen 77’nci ve günlük kazanç sınırlarını belirleyen 78. Maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından “her ne ad altında olursa olsun ay itibariyle ödenmesi mutat olanların brütü üzerinden, %2 sigortalı, % 3 işveren ve % 2 Devlet payı” olarak alınacaktır, şeklindeki ibareden de anlaşılacağı üzere üçlü bir prim finansmanı oluşturur.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Faruk ANDAÇ, a.g.c., s. 45.

<sup>35</sup> Ahmet ALDEMİR, a.g.c., s. 52.

Ancak, 22/12/2001 tarih ve 24618 sayılı mükerrer sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Bütçe Kanunu gereği, 2002 yılı için bu oranlar birer puan düşürülerek değiştirilmiş ve yeni oranlar işveren payı %2, işçi % 1 ve Devlet katkısı %1 olacak şekilde yeniden düzenlemiştir.<sup>36</sup>

## 6.2. İşsizlik Sigortası Finansman Sistemleri

Sosyal sigorta kuruluşlarında olduğu gibi işsizlik sigortasında, özel sigortalar ve yardım sandıkları uygulanan sigortacılık tekniği açısından başlıca iki tür finansman sisteminden yararlanılmaktadır: Repartisyon (paylaşım) sistemi ve kapitalizasyon (sermaye birikimi) sistemi ve bunların ikisini de birleştiren karma sistemden söz edebiliriz.

Bu sistemlerden hangisinin uygulanacağı o ülkenin sosyal sigorta uygulama geleneğine bağlı olduğu gibi, ülkenin ekonomik, sosyal ve politik yapısıyla çok yakından ilgilidir. Bunun yanında özellikle şu üç unsur önemli rol oynar;

- İşsizlik riskine karşı müracaatların yıldan yıla istikrarlı olması,
- Müracaatların gayri muntazam ve ödenek derecelerinin belirsiz olması,
- Müracaatların muntazam ve ödenek derecelerinin belirsiz olması karşı, enflasyonist ekonomi politikasının uygulanmış olması.

Bu olayların seyrine göre ülkeler finansman sistemlerini seçmek zorunda kalırlar.

### 6.2.1. Repartisyon Sistemi

Bu sistemin temel koşulu, sigortanın gelir ve gider arasında bir denge sağlamak için yıl içinde toplanan prim gelirlerinin yine aynı yıl içinde harcanmasıdır. Her dönemin tahmin olunan gider miktarı o dönemce toplanacak primler ile sağlanır. Böylece bir fon birikimine gerek kalmaz. Fakat yine de ileride beklenmeyen olaylar için bir fon ayrılabilir.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Bütçe Uygulama Talimatı, **Resmi Gazete**. (24618 Mükerrer sayılı, 22 Aralık 2001).

<sup>37</sup> Faik Birol DÜNDAR, **Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri**, (SBF Yayını, No: 76, Ankara 1986), s. 47.

Toplanan primler herkesin ayrı ayrı hesaplarında toplanmamakta, ileride meydana gelecek ödemeler toplanan tüm primlerle ödenmektedir. Biraz daha açık şekilde ifade edecek olursak, bir önceki dönemde prim ödeyenler, bu dönemde işsizlik riski ile karşı karşıya kalmış kimselerin ödeneklerini ödemektedirler. Yani bu dönemde işsiz kalmış kimselerin riskini bir önceki dönemdeki kimseler paylaşmış olmaktadır. Bir önceki dönem çalışanları, bu dönemin işsizlerine yardımcı olmaktadır.

Türkiye’de hastalık, analık, meslek hastalığı ve iş kazası sigortası bu sisteme dayanmaktadır. Bu sistemin olumlu yönleri;

- Enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelerde paranın değer kaybetmesine karşılık ödeneklerin reel değerinin düşmesini önler.
- Çalışanların çalışmayanları desteklemesi ile sosyal adalet ilkeleri kendiliğinden gerçekleşir.

Bu sistemin olumsuz yönleri ise;

- Sistemin sağlıklı işlemesi ilgililerin (işsizlerin) sayısına bağlıdır. Sayı bu dönemde fazla ve tahmini güç olursa sigorta ödeme gücüne düşer. Bu da devletin yükünü artırır.
- Özellikle isteğe bağlı sigorta sisteminde bir önceki dönemde sigortaya bağlanan kişiler sayısında düşme olması halinde bu dönemde taahhüt edilen ödemelerde sigorta yine güç duruma düşebilir.<sup>38</sup>

Bu sistem, genellikle müracaatların muntazam olduğu ve istikrarlı istihdam politikası uygulayan ülkeler için tavsiye edilir.

### 6.2.2. Kapitalizasyon Sistemi

Bu sistemin esasını, yıllar süren bir devre boyunca prim ödeyen sigortalıların meydana getirdiği bir fondan yararlanılmasıdır. Özellikle yardımlaşma sandıklarında olduğu gibi her sigortalının ayrı ayrı bir hesabı tutulur. Ve karşılaştıkları işsizlik riski

<sup>38</sup> Eniş BAĞDADIÖĞLU, “ İşsizlik Sigortası”, *Türk-İş Dergisi*, (Sayı: 338, Nisan – Mayıs 2000), s. 12.

karşısında, bu birikmiş fondan kendisine ödeme yapılır. Böylece sigortalıdan alınan primlerle bu sigortalıya ödenecek ödenek arasında denge kurulmuştur.<sup>39</sup>

Genellikle özel sigortalıların uyguladığı bu sistem bizim ülkemizde de malûllük, ölüm ve yaşlılık sosyal sigorta kollarında uygulanmaktadır.

Bu sistemin olumlu yönleri şöyle sıralanabilir,

- İşsiz daha önce yatırmış olduğu primlerin kendisine tekrar ödenek olarak geri verilmesi ile ilgilinin bunu istemeye bir hakkı doğar. İşsiz kendini daha fazla güvence altında hisseder, yasaların teminatı altında görür.
- Biriktirilen bu fonlar başka yerlere plase edilerek, yeni istihdam olanakları yaratılır. Sigorta kendisine yeni gelir kaynakları bulma imkanına kavuşur.
- Sigortalı kendi primleri ile kendi riskini karşıladığından devlete pek yük olamamaktadır. Devlet ancak kuruluş masraflarını karşılar.

Sistemin olumsuz yönleri ise,

- Enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelerde, işsiz eline geçecek ödeneğin reel değeri düşük olur.
- Ferdietçi düşüncüyü artırır, kişilerin ekonomik gelişmeye veya durgunluğa katılmalarına pek imkan vermez.
- Plasmanlara yatırılmasında hataya düşülebilir.
- Uzun dönemde sigortacılık tekniğini getirdiğinden kısa sürede tehlikeye maruz (işsiz) kaldığı takdirde, sigortalının yararlanma olanağı zayıftır.

Kapitalizasyon sistemini uygulayacak ülkelerin, enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelere olmaması gerekir. Aynı zamanda bu sistem devlete pek mali yük yüklediğinden özellikle istikrarsız istihdam ekonomi politikası izleyen ülkeler için tavsiye edilir.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Sait DİLİK, *Türkiye’ de Sosyal Sigortalar*, (Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, No: 99, Ankara 1980), s. 25.

<sup>40</sup> Mevlüt CAN, “ İşsizlik Sigortasının Özelliği ve Uygulanması”, *İş Hukuku Dergisi*, (C.2. S. 3, Temmuz-Eylül 1992), s. 67.

## 7. İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLAYACAĞI YARARLAR VE ZARARLAR

### 7.1. İşsizlik Sigortasının Yararları

- İşsizlik sigortası fonundan işsizlere yapılan yardımlar, işsizlerin satınalma gücünü artıracak; ekonomide talebin azalmasını ve dolayısıyla üretimin düşmesini önleyecektir.
- İşsizlik sigortasının kabulü ile ülkemiz Uluslararası Çalışma Örgütü' nün (ILO) 102 Sayılı Sözleşmesi ve 44 Sayılı Tasviyesi açısından sosyal güvenlik zinciri tamamlama yönünde önemli bir adım atmış ve bu yöndeki eleştirileri önlemiş olacaktır.
- İşsizlik sigortası dolayısıyla oluşacak büyük fon, verimli yatırımlara yönlendirilmesi durumunda ülke kalkınmasına katkıda bulunacaktır.
- İşsiz kalanlara verilecek eğitimle vasıflı işgücünün artması sağlanacaktır. Bu yöndeki eğitim, verimli ve kaliteyi olumlu etkileyecektir. Ayrıca, işgücünün dağılımındaki dengesizliğin giderilmesinde bir vasıta olarak değerlendirilebilecektir.
- Sigortanın işlemesi için kurulacak, merkez ve teşkilat ünitelerinin yaratacağı iş imkanı, istihdama katkı sağlayacaktır.
- Devletin sosyal devlet olma vasfının bir gereği daha yerine getirilmiş olacaktır.<sup>41</sup>
- Toplumda yaygın olan, devletin iş arayan herkese açıktan ücret dağıtacağı kanısı ortadan kalkacaktır. Sosyal sigorta ile sosyal yardım farkı ortaya çıkacaktır. Yapısal işsizlik hallerinde hiçbir devletin bu oranlarda transfer harcaması yapamayacağı anlaşılacaktır. Bu haktan istifade etme isteği çalışmayanları veya kayıtsız çalışanları kayıtlı işgücüne katılmaya teşvik edecektir.
- Sigortanın kurulması ve işlemesi, işsizlikle ilgili sağlıklı verilerin derlenmesi çalışmalarını gerekli kılacaktır. Bu da, işsizlik konusunda ki veri kaynağını oluşturacaktır.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Mustafa SAMUR, İşsizlik Sigortasının Değerlendirilmesi, (D.P.T. Ankara 1994), s. 6.

<sup>42</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, a.g.e. s. 9.

## 7.2. İşsizlik Sigortasının Zararları

- İşsizlik sigortası, bir işte çalışırken işini kaybedenlerin yararlanabildiği bir sigorta dalı olduğundan, hiç işe girme şansını elde edememiş ve hiç sosyal güvenlik hakkını kazanamamış olanlara ayrılması gereken kaynakların kullanılmasında işsizler aleyhine adaletsiz bir sonuç ortaya çıkartacaktır.
- Bu sigorta, hiç iş bulamamış kimselerin iş bulma imkanını daha da güçleştirecektir. Çünkü, boşalan her işe bu sigortadan yararlananlar, yardım alanlar yerleştirilmeye çalışılacaktır.
- Sigortanın fazla ödeme yapmaması açısından işçi sirkülasyonunun çok sıkı yasal kayıtlara bağlanması yoluna gidilebilecektir ki, bu da çalıştırma özgürlüğü açısından menfi bir gelişme olacaktır. ( Aksi görüş olarak işsizlik sigortasının olmaması halinde, iş güvencesi sağlama gerekçesi ile işçi sirkülasyonunun katı kayıtlara bağlanacağı da savunulmaktadır.)
- Dünya Standartlarına göre, Türkiye’ de ücret üzerinden yapılan kanuni kesintilerin çok yüksek olduğu bilinmektedir. Bu durum zaten yüksek olan işgücü maliyetinin artmasına sebep olacaktır. Bunun sonucu, ekonomide istihdam daralabileceği, işsizliğin artabileceği, daha çok sermaye yoğun teknolojilere gidilebileceği ve dolayısıyla artan işçi maliyetlerinin ekonomide işsizliği artırabilecektir.<sup>43</sup>
- Bu sigorta tembelliğe prim anlamına gelebilmektedir. Nitekim, bunu uygulayan çoğu ülkede istismar edildiği ve işsizler ordusunun oluştuğu görülmektedir.
- İşçilerin sigortaya prim ödemeleri dolayısıyla gelirlerinde eksilme olacaktır. Bu nedenle, toplu iş sözleşmelerinde bu kaybı önlemek için daha yüksek zam talepleri veya külfeti işverene yükleme yolları ile karşılaşılabilecek, bu da müzarekeleri güçleştirecektir.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Ekonomi Forumu, **İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (İstanbul 1992), s. 5.

<sup>44</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, a.g.e. s. 10.



## İKİNCİ BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASININ TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ

#### 1. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEKİ İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARI

##### 1.1. Avusturya'da İşsizlik Sigortası

Avusturya'daki milli işsizlik sigortası 1920'de sosyalist hükümet zamanında kurulmuştur. Aynı zamanda hemen bir milli istihdam hizmeti sistemi devreye sokulmuş ve sistem toplam işgücünün 1/3'ünü kavrayacak şekilde işlemeye başlamıştır. Sigortaya katılma payları, ücretler ve işsizlik riskiyle ilgili olarak hesaplanmış ve değişik ücret ve risk gruplarına göre sabit oranlar belirlenmiştir.

Sisteme göre, işçiler ve işverenlerin herbiri toplam masrafların %40'ını karşılamaktadır. Kural olarak hükümet toplam masrafların tümünü ödemekte ve mali yılın sonunda ortaya çıkan masrafları taraflara yüklemektedir. Sistemden yararlanmak için işçinin 20 hafta çalışması gerekmektedir. İşçinin ortalama gelirinin %36'sı kendisine 12 hafta ödenmekte ve işçi bu yardıma hak kazanabilmek için 7 gün beklemek durumunda kalmaktadır. Kendi arzusuyla daha önceki işini terk eden işçilerle, işe yerleştirmek teklifini reddeden işçilere 4 ile 8 hafta arasında hiçbir yardım yapılmamaktadır.

Avusturya işsizlik sigortası sistemi, örgüt ve mali kaynak olarak, işe yerleştirme, yeniden eğitim ve benzeri programlarla çalışmaktadır. Bu sisteme en önemli temel değişiklik 1930'larda getirilmiş ve Avusturya'da yüksek olan mevsimlik, özellikle kış işsizliğinden doğan yüklerin hafifletilmesi amaçlanmıştır. 1968 yılında "Emek Piyasasını Teşvik Yasası" (Labor Market Promotion Act) ile emek piyasası politikalarında diğer yeni bazı aletlerin kullanılmasına imkan sağlamıştır.

Bu yasa Alman "İstihdamı Geliştirme Yasası"na benzemektedir. Zaman içinde fonksiyonlardaki bu genişlemeye rağmen, sistemin finansman modelinde hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Aktif ve pasif emek piyasası politikaları da bu fondan karşılanmıştır.<sup>45</sup>

## 1.2. Almanya'da İşsizlik Sigortası

Almanya'da sendikaların işsizlik sigortası fonlarının artık işsizlik sigortası sorunun çözmekte yetersiz kaldığı bir dönemde ve mahalli iş yerleştirme ofislerinin kurulmasından sonra, 1927 yılında "İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Yasası"nı (Placement and Employment Insurance Act) çıkarıldığını görüyoruz. Birkaç yıl süren uzun tartışmalardan sonra, yasa, muhafazakar hükümet döneminde kabul edilmiştir.

Yasa çıktıktan sonra "Milli İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu" (National Office for Placement and Unemployment Insurance) kurulmuş ve bu kurum işe yerleştirme, işsizlik sigortası mesleki danışma ve çıraklıkla ilgili görevlerini üstlenmiştir. Sendika Sigorta fonları sisteminin geleneğini de yansıtmak suretiyle işverenlerin, işçilerin mahalli ve devlet memurlarının katılması sistem içinde öngörülmüştür.

İşsizlik sigortası, işgücünün %40'ını kapsamak üzere ve zorunlu katılma şeklinde düzenlenmiştir. Sigorta primleri işçi ve işverenler tarafından eşit bir şekilde ödenmekte ve değişik ücret kategorilerine belirli bir oran uygulanmaktaydı. Sisteme göre toplam brüt ücretin aşağı yukarı %35'ine varan bir miktar, 26 ay istihdamda çalışan işsizlere, azami 26 haftalık bir işsizlik ödeneği olarak verilmektedir. Bu ülkede

<sup>45</sup> Nusret EKİN, *İşsizlik Sigortası*, (Ankara 1994), s. 28.

fonun finansmanı işveren ve işçi %3.25'i oranında, devlet ise açıkları kapatarak sübvansiyonu oluşturmaktadır.<sup>46</sup>

Ödeme 7 günlük bekleme süresini doldurduktan sonra yapılmakta, kendi isteğiyle daha önceki işini terk eden veya kurumun açık iş teklifini reddedenlere sadece 4 haftalık bir yardım öngörülmektedir. Ayrıca işe yerleştirme hizmetiyle işsizlik sigortası arasında kuvvetli bir ilişki mevcut bulunmaktadır.

Diğer yandan, milli büro, diğer aktif emek piyasası politikalarını da bu fondan finanse etmektedir. Bunlar arasında kısa süreli yardımlar, geçici kamu işleri ve işe yerleştirme yardımları sayılabilir. Sistem 1930'larda ortaya çıkan büyük depresyonla geçildiği ilk sınavında başarılı olamamıştır.

Aslında 1920'lerde dahi sistemin sürekli açık verdiği ve bu açığın hükümetten alınan borçlarla karşılandığı gözlemlenmektedir. Bu arada sistemini taraflarının katkıları artırılmış, kapsamı daraltılmış ve yardımların seviyesi ve süresi azaltılmıştır. Bütün bunlara rağmen milli ofis 1932 – 33 döneminde 5 – 6 milyona ulaşan işsizlere ödeme yapmakta başarısız kalmıştır. Weimar Cumhuriyetinin sonlarına doğru sadece işsizlerin %11'inin bu sigortadan yararlandığı belirlenmiştir.

1952 yılında "İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Federal Enstitüsü" (Federal Institute for Job. Placement and Unemployment Insurance) daha önceki milli ofisin görevini yerine getirmek üzere kurulmuş, fakat mevcut yasanın temel prensiplerinde değişiklik yapılmamıştır. 1969 yılında ise "İstihdamı Teşvik Yasası" (Employment Promotion Act) kabul edilmiş ve aktif emek piyasası bu yasayla düzenlenmeye başlanmıştır.

### 1.3. Fransa'da İşsizlik Sigortası

Fransa'da ise, geniş kapsamlı ve gönüllü dayalı işsizlik sigortası ilk defa 1958 yılında işçi sendikalarıyla, işveren örgütleri arasındaki bir anlaşmaya dayanarak

<sup>46</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, (TİSK İnceleme Yayını No: 7, Ankara 2000), s. 17

suretiyle kurulmuştur. Bu sistem, 1967 yılında zorunlu bir sigorta sistemine dönüşmüştür. Bu ülkede 1915 yılından itibaren işsizlere yardım sağlamak üzere kurulmuş kamu kaynakları ve esas itibariyle vergi yoluyla finanse edilen bir yardım fonu söz konusudur. Bu fon mahalli idarelerce yönetilmekte ve merkezi hükümetçe finanse edilmektedir.

Kamu işsizlik sigortası “ Associations pour l’Emploi dans e’Industrie et le Commerce” sistemi 46 bölgesel sigorta örgütünden oluşmaktadır ve bu örgüt işverenlerle sendikaların eşit şekilde temsil edildiği komisyonlarca kontrol edilmektedir. Bu örgüt “Union National pour e’Emploi dans e’Industrie et le Commerce ” milli bir kuruluş olarak hizmet vermekte ve hükümetle olan müzakereleri yürütmektedir. Sigortadan yararlanma koşulları işçi ve işverenlerce belirlenmektedir. Böylece devlet bir çerçeve yasası çıkarmakta ve sosyal taraflar bunu ayrıntılı bir şekilde tartışarak ve tamamlayarak belirlemektedir. Bu anlaşma, daha sonra hükümetçe tasdik edilmekte ve hükümet kararnamesi biçiminde tarafları bağlamaktadır.

Gönüllü sistemden zorunlu sisteme geçiş döneminde Fransız işgücünün %50’sinin sistem tarafından kapandığı belirlenmiştir. Bu sisteme göre, daha önceki işteki brüt gelirinin %56’sının azami 52 hafta ödenebilmesi için işçinin 12 hafta çalışması gerekmektedir. Bu sistemde bekleme süresi yoktur. Finansman ücret ve maaşlardan belirli bir oranda kesinti yapmak suretiyle sağlanmaktadır. İşverenler gelirlerin %58’ini, işçiler %14’ünü ödemektedir. Devletin bu sisteme katkısı ise, %28 oranında olmaktadır.<sup>47</sup>

#### 1.4. İngiltere’de İşsizlik Sigortası

İngiltere 1911’de işsizlik sigortası sistemini başlatmak suretiyle dünyada bu sigorta sisteminin ilk öncüsü olmuştur. Zorunlu işsizlik sigortası başlangıçta endüstrinin yedi dalında kurulmuş ve gene başlangıçta işgücünün %10’unu kavramıştır. Sistemin kapsamı 1920’ler ve 30’larda hızla genişletilmiş ve II. Dünya Savaşı başında toplam işgücünün aşağı yukarı 2/3 ü kapsama alınmıştır.

<sup>47</sup> İlhan GÖÇER, “İşsizlik Sigortası”, *İşveren Dergisi*, (Nisan 1992, Sayı: 7 Cilt: XXX), s. 44.

Sigortanın prim ve ödenekleri toplam brüt ücret üzerinden hesaplanmakta, sağlanan işsizlik yardımları brüt ücretin %20'sine varmaktadır. Bu ilk zorunlu sigorta sistemi, aktüerya prensiplerine dayanmaktan ziyade, asgari bir gelir sağlamak gibi sosyal bir hedefe yönelmiştir. Sigorta fonlarının oluşmasına işverenler %37.5, işçiler %37.5 ve merkezi hükümet ise %25 katkıda bulunmaktadır. Yani, işveren ve işçilerin katkılarından meydana gelen Milli Sigorta fonundan finanse edilir.<sup>48</sup>

Esas itibariyle işsizlik sigortasından yararlanmak için bir işçinin 26 ay ödeme yapması ve 6 gün beklemesi gerekmektedir. Sigortadan yararlanma süresi ise, azami olarak 15 haftadır. Daha önceki işini gönüllü olarak terk eden veya işe yerleştirme talebini reddedenlere 1 – 8 hafta arasında yardım yapılmaktadır.

İngiltere de uygulanan bu sistem yeknesak, nispeten düşük, kısa süreli olması dolayısıyla 1930'lardaki kitlesel işsizliğin kısmen üstesinden gelebilmiştir. Tüm sistemi gözden geçiren köklü bir reform ise, 1942 yılında ünlü "Beveridge Raporu"na dayanılarak yapılmış, bazı temel prensiplerde değişiklik öngörülerek bütün sosyal güvenlik sistemi bütünleştirilmiştir. Sosyal güvenlik primleri ve ödenekleri toplam brüt ödemeler üzerinden yapılmaya devam edilmiş ve temelde asgari düşük bir geliri garanti altına almayı hedeflemiştir. Bu gelire ilave yapmak isteyenler için ise, özel sigorta imkanları mevcut tutulmuştur.

Gelire dayalı katkı sistemi ise, ilk defa 1960'larda kabul edilmiş ve 1966'lardan sonra tek şekilli işsizlik sigortası yardımlarına, gelire dayalı yararlanma sistemleri de ilave edilmiştir. Fakat bu sistemden de 1972 yılından sonra vazgeçilmiştir. Geleneksel tarihi yaklaşım işsizlik sigortası yardımlarının ihtiyaca dayanmasıdır. Yani sistem gelir güvencesi sağlamak yerine, asgari ihtiyaçları karşılamaktadır.

1970'lerde geleneksel müesseselerde kısmi bir değişme ortaya çıkmış ve işsizlik sigortası yönetimi işe yerleştirme hizmetlerinden ayrılmıştır. Halbuki bilindiği gibi esas itibariyle Avusturya, Almanya ve İsveç'te bu iki kurumun birlikte çalışması geleneği mevcuttur. Bu geleneğe rağmen İngiltere'de işe yerleştirme ofisi aktif emek piyasası politikalarında, yani mesleki danışmanlık, kısa süreli yardımlar, kış aylarındaki yaoi

<sup>48</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, a.g.e. s. 21.

işleri veya iş yaratma ile ilgili diğer tedbirler konusunda herhangi bir görev üstlenmemiştir.

Bu fonksiyonları görmek üzere 1974 yılında “MSC” kurulmuş ve bu organ bir emek piyasası örgütü olarak benzer görevleri üstlenmiş, ayrıca bir yerleştirme faaliyetleri yürütme fonksiyonunu da üstüne almıştır.

### 1.5. İsveç’de İşsizlik Sigortası

İsveç’te mahalli işsizlik fonlarına devlet tarafından yapılan katkılarla ortaya çıkan ilk işsizlik sigortası sistemi 1922 yılında kurulmuştur. Bu tipteki bir işsizlik sigortası uygulaması zorunlu devlet sigortası sisteminden daha eskidir ve bu sistemde sigorta faaliyetleri esas itibarıyla işçi sendikalarınca örgütlenen gönüllü kuruluşlarca yürütülmektedir.

“Ghent Sistemi”de denilen bu sistem, ilk defa bu isimdeki bir Belçika şehrinde başlatıldığı için, bu isimle anılmakta ve I. Dünya Savaşı’ndan önce Almanya dahil birçok ülkede kullanılmış bulunmaktadır. Ghent Sisteminin en önemli avantajı, primlerin toplanmasında ortaya çıkmakta, birçok hallerde işsizlik primleri sendika aidatı ile birlikte alınmaktadır. Sistemin dezavantajı ise, yüksek seviyede sendikalaşmayı gerektirmekte oluşu ve sistemin ekonomik krizlere yeterli güvenceyi getiremeyişiştir.

Bundan dolayı sistem Weimar Cumhuriyeti döneminde Almanya’da işçi sendikaları tarafından reddedilmiştir. Böylece I. Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkan iktisadi krizlerin yarattığı tecrübeler zorunlu sigorta sistemine geçmeyi gerektirmiştir. İsveç hükümeti, 1930’larda ortaya çıkan depresyonla mücadelede nisbeten başarı göstermiştir. Çünkü bir yandan devlet iş fırsatları yaratan programlar uygulamış, diğer yandan genişlemeye dayalı “Keyneziyen Tedbirler” almış ve böylece Ghent Sistemini koruyabilmiştir. 1934 – 35 yıllarında mevcut “işçi sendikaları işsizlik fonları” resmen kabul edilmiş ve yaptıkları işsizlik yardımlarının %30’u oranında teşvik edilmiştir.<sup>49</sup>

Kuşkusuz sendikalarca organize edilen işsizlik sigortası fonları işçilerin yaptıkları katkılarla oluşmakta ve sigortaya üyelik sendika üyeliğinde olduğu gibi

<sup>49</sup> Nusret EKİN, a.g.e. s. 30.

gönüllü esasına dayanmaktadır. Katılma ve yararlanma oranları kuşkusuz esas itibariyle tek tek sendikalarca tayin edilmektedir.<sup>50</sup>

Katılma oranları işsizlik risklerinin meslekten mesleğe farklı oluşundan dolayı değişik bulunmakta, işsizlik sigortası fonları da bir fondan diğerine değişmektedir. Bu yapının doğal bir sonucu olarak sigortalarda da farklı yardım seviyeleri mevcut bulunmaktadır. Fakat bu yardımlar gelirin bir yüzdesi olarak değil, her yararlanma seviyesine uygun belirli bir miktar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu sistemin esası günümüzde de hala geçerliliğini korumaktadır.

Sigortadan yararlanmak için 52 haftalık bir üyelik ön koşulu mevcuttur. 6 gün bekleme süresi vardır. Esas itibariyle işçilerin küçük bir kısmı kapsama dahildir. Hatta 1960'ların başında toplam işçilerin 1/3'nün gönüllü sigorta fonlarına üye oldukları belirlenmiştir.

### 1.6. A.B.D.' de İşsizlik Sigortası

1930'lardaki dünya iktisadi krizine kadar ABD'de çok az işçinin işsizlik sigortası kapsamı içinde olduğu görülmektedir. 1934 yılında kapsama dahil işçilerin sayısı sadece 235 bine varmaktadır. Sigortanın kapsamına dahil olanların ya sendikaların kendi kendine yardım örgütlerinin içinde bulunduğu veya işçi sendikalarıyla işverenler arasında belirli endüstri ve firmada gönüllü akitlerle belirlenerek, sigorta sistemine dahil edildikleri anlaşılmaktadır.

1920'ler ve 1930'ların başında ABD'deki devletlerin bazılarında kamu sektöründe uygulanmaya sokulmak istenen ve sosyal taraflarca finanse edilen zorunlu bir sigorta sistemi kurma konusunda bazı teşebbüsler yapılmış ve bu girişimlerde İngiliz ve Alman modelleri örnek olarak alınmıştır. Maalesef bütün bu girişimlerin hepsi başarısız olmuştur.

Çünkü böyle bir sistemin yaratılması işverenlerin mali yüklerini artırmakta ve diğer bir devletteki firma karşısında bu firmayı rekabette avantajlı bir duruma sokmaktadır. Tek düzenlemeye dayalı federal işsizlik sigortası sistemi de başlangıçta

<sup>50</sup> Aynı, a.g.c. s. 31.

kurulamamıştır. Böyle bir düzenlemenin federal hükümetin anayasal gücünü aşacağı ve yüksek mahkeme tarafından anayasaya aykırı bulunacağı düşünülmüştür.

1933'te başkan Franklin D. Roosevelt döneminde kitlesel işsizliğin yoğun baskısı altında bu konuda ciddi girişimlerin yapıldığını görüyoruz. Bu arayışların genel olarak kamu organlarınca yürütülen ve yasal temelleri olan bir sistemi tesis etmeye yöneldiği anlaşılmaktadır. Bu girişimlerin anayasal sorunlara ve tek tek devletlerin muhalefetlerine rağmen sürdürülmüştür.

1935'te kabul edilen "Sosyal Güvenli Yasası" ( Social Securiti Act )'nın bir parçası olarak yediden fazla işçi çalıştıran işverenlere %3 oranında ve milli seviyede bir vergi getirilmiştir. Bu yasaya göre bordrodan kesilen vergi eğer işveren devlete ait işsizlik sigortası programlarına herhangi bir ödeme yapıyorsa, bu vergi %90 azaltılabilmektedir. Yani bordrodaki ödemenin %03'üne kadar düşürülebilmektedir.

Bu yasa, böylece tek tek devletlere kendi işsizlik sigortası programlarını düzenlemek için mali bir teşvik de sağlamış bulunmaktadır. Böylece tek tek devletlerin kendi programlarını düzenlemesiyle ilgili olarak ileriye sürülecek en önemli itirazı da ortadan kaldırmıştır. Çünkü böylece işsizlik sigortası programları kurmayan devletlerdeki işverenler, daha yüksek bir federal vergi ödemek zorunda kalacaklardır.

Bu düzenlemenin doğal bir sonucu olarak 1935 ile 1937 yılları arasında bütün devletler kendi işsizlik sigortası yasalarını kabul etmişler, böylece tek tek devletlerin hemen hepsinde işsizlik sigortası sistemleri kurulmuştur.

Böylece federal "bordro vergisi" ile bir yandan sigorta yardımları genişletilmiş, istihdam büroları kurulmuş ve işsizlik sigortasının idari masrafları karşılanmıştır. Bu koşullarda kurulan işsizlik sigortası sistemi ilk yıllardaki temel özelliklerini günümüze kadar korumuştur.

Federal "Sosyal Güvenli Yasası" asgari bir yararlanma standardını, hak kazanma için gerekli koşulları, yararlanmanın seviyesi ve süresi ile ilgili şartları ve katılma oranlarını belirleyici asgari şartları ortaya koymadığı için, bütün bu faktörler devletten devlete değişmektedir. Sadece bazı temel özellikler bütün devletlerde aynı



bulunmaktadır. Bir defa yardıma hak kazanabilmek için daha önceki yılda asgari bir gelir ve gelire sahip olmak ve belirli bir süre çalışma şartı benzerlik göstermektedir.

Yararlanmanın seviyesi daha önceki gelirle ilgilidir ve toplam brüt gelirin %50'si civarındadır. Yararlanmanın süresi bir kural olarak 26 haftadır. 1971'den beri belirli şartlar altında federal ve devlet fonlarıyla bu işsizlik yardımları daha da uzatılabilmektedir.

ABD işsizlik sigortası sistemi Avrupa sistemlerinden farklı olarak bireysel işçi yerine, işçiyi istihdam eden firmaya yönelmiştir. Sadece bir firmada istihdam edilen bireysel işçiler sisteme katılabilmektedir. Bilindiği gibi 1935 yılındaki düzenlemede belirli istisnalar dışında sadece yedi işçiden daha fazla işçi çalıştıran firmalardaki işçiler sistemin kapsamına dahildi.<sup>51</sup>

Sistem zaman içinde düzenli olarak genişlemiş, 1965 yılında bütün işçilerin %75'i sisteme dahil olmuştur. Bu örgütsel prensiplerden dolayı sadece işverenler işsizlik sigortası sistemine ödeme yapabilmektedir. Bu durumun sadece üç devlet istisnasını teşkil etmektedir. Sistemin diğer bir özelliği firma tarafından ödenen katkının seviyesinde ortaya çıkmakta, işçilerin işten daha fazla çıkarmış firmalarda bu oran daha yüksek bulunmaktadır.

1935'den beri bireysel devletlerdeki işsizlik sigortasının yönetim görevi, istihdam hizmetleri ofisine bırakılmış ve tüm faaliyetler federal işsizlik sigortası bordro vergisi tarafından finanse edilmiştir. Bu gelişmeler ilave olarak yeni aktif emek piyasası tedbirleri 1960'lardan itibaren yürürlüğe konulmuş ve bu faaliyetler bireysel devletler, mahalli idareler ve bu amaçla kurulmuş örgütler tarafından uygulanmıştır.

Özellikle son yıllarda ABD'de birçok şahıs uzun süren işsizlikten dolayı işsizlik yardımlarından yararlanamaz hale gelmiştir. Ekonomik gelişmenin durgunluğu yüzünden, bu işsizlere yeterli iş imkanı sağlanamamıştır. Bundan dolayı ABD Kongresi 1991 yılında kabul ettiği bir yasayla işsizlik yardımlarını genişletmek zorunda kalmıştır. Ayrıca 7 şubat 1992 tarihinde, 1991 yılında kabul edilen "Acil İşsizliği Karşılama

<sup>51</sup> Aynı, a.g.e., s. 32.

Yasası” (Emergency Unemployment Compensation Act) tadil edilmiş ve bu değişiklikle işsizlik sigortasından yararlanmayla ilgili hafta sayısı artırılmıştır.

## 2. TÜRKİYE’ DE İŞSİZLİK SİGORTASININ GEREKLİLİĞİ

### 2.1. Türkiye İçin İşsizlik Sigortasının Gerekliliği

Günümüzde 39’ u piyasa ekonomisinde olmak üzere toplam 42 ülkede uygulanmakta olan işsizlik sigortası, ülkemizde 1959 yılından bu yana gündemde olmasına, kalkınma planlarında da değişik biçimlerde yer almasına ve bugüne değin 27’den fazla yasa tasarısı ve önerisi hazırlanmış olmasına hatta bir keresinde Danışma Meclisinde kabul edilmesine karşın gerçekleştirilebilmiş değildir.

İşsizlik sigortasının ülkemizde yıllardır tartışılır olmasına karşın bugün daha kararlılıkla ele alınması gerekmektedir. Sanayileşme ve kırdan kente göçün hızlanmasıyla birlikte, bağımlı çalışan işgücünün sayısında tehlikeli bir artış olmaktadır. Gelir ve ücret düzeyinin düşüklüğü nedeniyle tasarruf olanaklarının az olduğu ülkemizde kısa süreli işsizlik halleri dahi yaşamsal açıdan tehlikeli bir hal aldığından gelir güvencesi sağlamak büyük önem taşımaktadır.

İşsizlik sigortası sisteminin ülkemizde uygulanmasını zorunlu kılan nedenlerden biri de Birleşmiş Milletler, Avrupa Topluluğu, Uluslar arası Çalışma Örgütü, OECD gibi uluslararası kuruluşlarla olan yakın ilişkilerdir. 24 OECD ülkesi içerisinde işsizlik sigortasını uygulamayan tek ülke Türkiye’dir. Bunun yanında, Avrupa topluluğu üyesi ülkelerin tamamında işsizlik sigortası olmasına karşılık Türkiye’ de bu sigorta kolunun bulunmayışı anılan topluluğu sosyal açıdan daha çok yaklaşabilmemizi güçleştiren nedenlerden birini oluşturmaktadır. Bu bakımdan işsizlik sigortasının kurulması Türkiye’nin uluslararası örgütlerde yer almasına ve ilişkilerinin güçlenmesine katkıda bulunacaktır.<sup>52</sup>

İşsizlik sigortasının uygulamaya konulmasıyla, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntüler ile bu çöküntülerin neden

<sup>52</sup> Türkiye İşveren Sendikası, **İşsizlik Sigortası Uluslar arası Semineri**, (18 Mayıs 2000 Sheraton Oteli TİSK Yayınları, Ankara), s. 44.

Raporda, Türkiye’ de işsizlik sigortasının bir iş bulup sigortalanma fırsatını yakalayanlara ek bir hak olarak sosyal adalet ve fırsat eşitliği ilkelerini zedeleyeceği, işsizliğin giderilmesine ilişkin olumlu gelişmeler sağlanmadan bu sigorta kolunun kurulmasının işçilik maliyetini artıracığı, sermaye yoğun teknoloji seçimi eğiliminin güçleneceği, firmaların rekabet olanaklarını zayıflatarak üretim ve dolayısıyla istihdam kapasitelerinin daralmasına yol açabileceği, işsizlik sigortası ödenekleri ile işgücünün tüketicilik kabiliyetinin devam ettirilmesinin tüketimi artıracığı ve enflasyonist bir etki yapacağı görüşlerine yer verilmiştir.<sup>53</sup>

Türkiye’ de işsizlik sigortası programının uygulanamamasının en önemli nedeni, işgücü piyasasının yeterince gelişmemiş olmasıdır. Batı Avrupa ülkelerinde organize olmuş işgücü piyasaları, işsizlik sigortasının uygulanabilmesi için gerekli koşulları sağlamaktadır. Diğer taraftan, Türkiye’ de istihdam içinde tarım halen ağırlığını korumaktadır ve tarım sektöründe istihdam edilenlerin çoğu ücretsiz aile işçisidir. Kentlerde önemli oranda geçici, kısa süreli düzensiz işler ve küçük ölçekli üretim geçerliliğini korumakta, modern sektör önemli bir büyüklük oluşturamamaktadır. Ücret karşılığı düzenli çalışma ise yeterince yaygınlaşmamıştır.

Türkiye’ de işsizlik sigortasının kurulamama nedenlerinden bir diğeri ise, ülkemizdeki işsizlik oranının yüksek oluşudur. Bu bakış açısının işsizlik sigortasına yönelttiği temel eleştiri, işsizlik sigortasının işsizliğe bir çare olmadığı noktasıdır.<sup>54</sup> İşsizlik sorunun çözümünü işsizlik sigortasında aramak ya da işsizlik sigortasının kurulmasını işsizlik sorununun çözümüne bağlamak gerçekçi olmadığı gibi, işsizlik sigortasının işlevinin de hiç anlaşılmadığını ima etmektedir. İşsizlik sigortasını, işsizliği önlemeye ve istihdamı artırmaya yönelik bir politika aracı olarak değil, esas olarak işsizlik sonucu ortaya çıkan bireysel maliyetleri toplumun bireyleri arasında paylaştıran, işsizliğin olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik bir uygulama olarak değerlendirmek gerekmektedir.

<sup>53</sup> Veysel YAYAN, *İşsizlik Sigortasının Türkiye’ de Uygulanabilirliği Hakkında Rapor*, (DPT, Ankara 1997), s. 5-7.

<sup>54</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, *a.g.e.* s. 39.

### 2.3. Türkiye’ de İşsizlik Sigortası İle İlgili Yapılan Çalışmalar

İşsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun öncülüğünde 1959 yılında başlanmış ve bu güne kadar 30’a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır. 1963 yılından itibaren Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma planlarında da yer alan bu konu ile ilgili ilk ciddi çalışma 1967 yılında gerçekleştirilmiştir. ABD teknik yardımı çerçevesinde ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik sigortası Genel Müdürü Miller Türkiye’ye gelerek çalışmalar yapmış ve görüşlerini içeren rapor 1967 yılında Çalışma Bakanlığı’na sunulmuştur. Raporla işsizlik sigortasının mali yönden değerlendirilmesi yapılmış, işte kalış süreleri ile ilgili çeşitli rakamlara yer verilmiş, ayrıca işsizlik sigortası primlerinin Sosyal Sigortalar Kurumu’na toplanması halinde sistemin işleminin kolaylaşacağı belirtilmiştir. 1968 yılında bu rapordan da yararlanarak, İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından bir yasa tasarısı hazırlanmış, ancak bu konuda görüşleri istenen ilgili bakanlık ve kuruluşların aralarındaki görüş ayrılıkları nedeni ile taslak geri çekilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planları dahilinde ise konuya daha sınırlı yaklaşıldığı görülmektedir. Özellikle I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasına açıkça yer verilmiş ve kurulması gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen III. ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir. IV. Plan’ da ise “Kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının işsizlik sigortası ile birlikte ele alınarak çıkarılacağı” belirtilmiştir. VI. Beş Yıllık Planda ise “Çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağından” bahsedilmiştir.

Diğer taraftan, 20 Ekim 1992 tarihinde seçime giren siyasi partilerin ve koalisyon hükümetini paylaşan DYP ve SHP’ nin seçim beyannamelerinde veya beyanatlarında bu sigortanın kurulacağı yönünde seçmene, Koalisyon Protokolünde ve Hükümet Programında da TBMM’ ye taahhütte bulunulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı da bu gelişmeler karşısında, konuyu Çalışma Meclisi gündemine getirerek tartışmaya açmıştır.

Son olarak, 29 Temmuz 1993 tarihinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yaptığı basın toplantısında yeni bir işsizlik sigortası kanun tasarısının hazırlandığı belirtilmiştir. bu son tasarı ile birlikte İş ve İşçi Bulma Kurumu’ nu yeniden düzenleyen

“Türkiye İş Kurumu Kuruluş ve Görevlerine ilişkin Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı”da kamuoyuna açıklanmıştır.<sup>55</sup>

### 2.3.1. Türkiye’ de İşsizlik Sigortası İle İlgili Son Gelişme

İşsizlik sigortası uygulaması, 4477 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 25/08/1999 tarihinde kabul edilerek, 08/09/1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İşsizlik sigortası kapsamına giren tüm sigortalılar için zorunlu olup, tüm ülke düzeyinde 01.06.2000 tarihinden itibaren işçi, işveren ve devlet katkısı olarak fonda para toplanmaya başlanmıştır. İşsizlik sigortasının uygulanmasından, Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak yerine 04.10.2000 tarih ve 617 sayılı kanun hükmünde kararname ile Türkiye İş Kurumu kurulmuş ve sigortadan bu kurumda oluşturulan bir ünite olan İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı sorumlu tutulmuştur. Bu fonun denetiminden ise yine İş-Kur Müfettişleri sorumlu tutulmuştur. Fonda toplanan paraların işsizlere dağıtımına ise 01.03.2002 tarihinde başlanacaktır.<sup>56</sup>

Bu kanuna göre sigortalı işsizin, özetle, işsizlik ödeneğini hakedebilmesi için;

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. maddesine göre bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan sigortalılar,
- 120 günü kesintisiz olmak üzere, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile prim ödemiş olup da kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanlardan,
- Türkiye İş Kurumuna işsiz kaldığı tarihten itibaren 30 gün içerisinde, işsiz kaldığını, işsizlik ödeneği almak istediğini ve yeni bir iş almaya hazır olduğunu belirterek gerekli kayıtları yapmalıdır,
- 1475 sayılı kanununun 13. maddesi ve 854 Sayılı Kanununun 16. maddesi ya da 5953 Sayılı Kanununun 6. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen bildirim örneklerine uygun olarak ve yine, hizmet akdinin süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeden 1475 sayılı Kanununun 17. maddesinin I, ve III. bendlerine veya 854 sayılı Kanununun 14. maddesinin III, bendine veya 5953

<sup>55</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler**,(Tisk İnceleme Yayını No: 7, Ankara 2000), s. 32-33.

<sup>56</sup> Türkiye İş Kurumu Yayınları, **İşsizlik sigortasını Tanıyalım**, (Yayın No: 331, Ankara 2000), s. 45.

Sayı Kanununun 12. maddesinin 1. fıkrasına göre işveren ve 1475 sayılı kanunun 16 maddesine göre sigortalı tarafından feshedilmiş olmalıdır.

Ayrıca, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77, 78. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından %2 sigortalı, %3 işveren ve %2 Devlet payı alınarak oluşacak bu fonun diğer gelirlerini;

- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilecek diğer kazanç ve iratlardan,
- Fonun açık vermesi halinde Devletçe sağlanacak katkıdan,
- Bu kanun gereğince sigortalı işçiden ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
- Diğer gelir, kazanç ve faizlerden elde edilecek mali katkı oluşturacakken,

Fonun giderlerini ise;

- İşsizlik ödenekleri,
- Hastalık ve analık sigortası primleri,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri,
- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Fon Yönetim Kurulu' nun onayı üzerine Türkiye İş Kurumu tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılımı ve donanımı alınması ile Yönetim Kurulu' nun ücret ve yolluk ödemeleri oluşturmaktadır.<sup>57</sup>

## 2.4. İşsizlik Sigortasının İşsizlik Üzerindeki Muhtemel Etkileri

### 2.4.1. İşçi Yönünden

İşsizlik sigortası sistemi, sigortalı işçinin işsizlik döneminin tamamlanma süresini etkileyebilmektedir. Türkiye' de işsizlik ödeneklerinin işsizlik süresini uzatması ve işsizlik oranının olumsuz etkilenmesi, önemli ölçüde ödenek miktarı ve potansiyel ödenek verme süresine bağlı olarak değişecektir.

<sup>57</sup> Türkiye İş Kurumu Yayınları, a.g.e., s.16,17

İşsizlik sigortası yasa taslaklarında öngörüldüğü gibi, işsizlik ödeneklerine hak kazanacakların hacminin sınırlı tutulması ve ödeneklerin önceki kazancın yaklaşık belli bir kısmı kadar olması durumunda, çalışmakta iken işsiz kalan sigortalı işsizlerin işsizlik süresini uzatmaması ve bu bağlamda, işsizlik oranını yükseltmemesi beklenebilir. Türkiye’de reel ücretler yüksek değildir. İşsizlik durumunda, işsizin ödediği sigorta primine göre alacağı asgari ücretin belli tutarını alacak olması, ikame etkisinin ortaya çıkmasını engelleyecek, başka bir deyişle işçiyi daha fazla boş zamanını işsiz geçirmeye yöneltmeyecektir. İşsizin işsizlik ödeneği dışında gelir kaynaklarına (kira, faiz geliri, kırsal kesimden gelen destek) sahip olması, işsizlik süresini uzatma olasılığını artıracaktır. Ancak ülkemizde kişisel tasarrufların büyük ölçüde yetersiz olması, işsizlik süresinin uzatılmasını muhtemelen önleyecektir.

İşsizlik sigortası ödeneği alabilmek istihdam edilmiş olma koşuluna bağlıdır. İşsizin gelecekte ödenek alabilme şansını elde edebilmesi, onu çalışmaya teşvik edecektir. Diğer taraftan iş aramak için gerekli kaynağa sahip olması, daha etkin ve kapsamlı iş araştırması yapmasına katkı sağlayarak, işe dönme olasılığını artıracaktır. Ayrıca ülkemizde, bir defadaki işsizliğin süresinin uzaması ve işlerin yetersiz olması, büyük bir olasılıkla işsizleri, boş işleri daima kabul etmeye yöneltecektir.

İşsizlik sigortası programı işgücüne katılımı teşvik edebilmektedir. İşsizlik ödeneğinden yararlanma arzusu, daha önce iktisaden faal olmayan işgücünün bir kısmını faal duruma getirecektir. Ayrıca işsizlik ödeneğinden yararlanma isteği örtülü işsizliğin açık işsizliğe dönüşmesi yönünde baskı yaratabilecektir.<sup>58</sup>

#### 2.4.2. İşveren Yönünden

İşsizlik sigortası primlerinin işverenin işgücü maliyetlerini artıracak olması işgücü talebinin azalmasına neden olabilmektedir. İşverenin işgücünü sermaye ile ikame edebilmesi ölçüsünde bu etki büyüyebilmektedir. Türkiye’de işverenin ödediği sosyal sigorta primlerinin yükü, işveren tarafından taşınmamakta; işveren prim yükünü yansıtabilmektedir.<sup>59</sup> İşverenin sigorta primlerini yansıtabilmesi, primlerin emek ve

<sup>58</sup> M. TÖRÜNER, *İşsizlik Sigortası*, (Frederic Ebert Vakfı, İstanbul 1994), s. 55.

<sup>59</sup> Ş.T. ÖZŞUCA, “İşveren Sigorta Primlerinin Emeğin Göreli Gelir Payı Üzerindeki Etkisi”, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, (C.4, No: 10), s. 101-108.

sermaye tahsisi yönünden yansız olduğuna işaret etmektedir. Dolayısıyla işverenin sigorta primlerini yansıtabilmesi, primlerin emek ve sermaye tahsisi yönünden yansız olduğuna işaret etmektedir. Dolayısıyla işverenin sigorta primlerinin yükseltilmesinin, emeğin yerine sermayeyi ikame etmeye yönelteceğini, dolayısıyla da işsizliğin artacağını iddia etmek yanlış olacaktır. İşveren işsizlik sigortası primlerini yansıtılabildiği ölçüde işgücü talebi etkilenmeyecektir.

### 2.4.3. Kurumsal Faktörler Yönünden

İşsizlik sigortası programı ilk defa işe girecek olanların daha aktif iş aramaya yönelterek, iş arayan işsiz sayısını azaltabilecektir. Ancak, işsizlik sigortası programının hem işsizleri hem de işverenleri önemli ölçüde istihdam bürolarına bağımlı kılması, işsizlik denge düzeyini yükseltebilecektir. Bu durum kısa dönemde işsizlikte bir artış ortaya çıkarmakla birlikte, işsizlik sigortası programı aracılığıyla işe yerleştirmede etkinliğin artması, başka bir deyişle, işgücünün iş ve mesleklere uygun dağılımına katkı sağlaması, uzun dönemde istihdamı olumlu etkileyecektir.

İşsiz kalanlara verilecek meslek edindirme, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitimleriyle nitelikli işgücünde artış sağlanabilecek, üretim ve kalite olumlu etkilenecektir. Çalışanın işini keyfi olarak bırakması, gösterilen işi kabul etmemesi, kötü hal ve davranışları nedeniyle işsiz işeten atılmış olması, işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanamamasına yol açacaktır. Böyle bir sonucun ortaya çıkmaması için, işsiz muhtemelen işine daha fazla özen gösterecek, işgücü devri düşecek, verimlilik yükselecektir. Bu tür olumlu etkilerin ortaya çıkabilmesi, işsizlik sigortası programının idari koşullarının çalışmaya dönüşü teşvik edecek şekilde düzenlenmesini gerektirmektedir.

İşsizlik sigortası programı aracılığıyla işsizlerin işe yerleştirilecek olması, tüm işsizlerin programla bağlantı kurmasını gerektirmektedir. İstihdam kurumunun önce işsizlik ödeneği alanları işe yerleştirmesi, programın giderlerini azaltabilmesi olanağını verecektir. Bu tür bir önceliğin ortaya çıkması durumunda, diğer sigortalı işsizlerin iş bulma olasılığı azalacaktır.



## 2.5. İşsizlik Sigortası ve İkili İşgücü Piyasası

İşsizlik sigortası sadece işsizliğe giriş ve çıkış kararlarını değil, işsiz bireyin seçeceği istihdam türü üzerinde de etkili olabilmektedir. İşsizlik sigortasının sabit süreli sözleşmeli, mevsimlik ve geçici işler gibi düzensiz işleri kapsamaması, işçileri ekonominin düzenlenmiş, kayıtlı kesimine girmeye teşvik edecektir. Türkiye’de sosyal güvenlik kapsamındaki gelişmeler ile toplam vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi araştırdığımızda, ülkemizdeki sosyal güvenlik kapsamındaki gelişmelere koşut bir biçimde, devletin vergi gelirlerinin de arttığı belirlenmiştir.<sup>60</sup> Sosyal güvenlik kapsamındaki gelişme, büyük bir olasılıkla yer altı ekonomisinin kapsamını daraltmış, üretimi yasallaştırarak, Devletin vergi gelirini artırmıştır. İşsizlik sigortasının da kayıt dışı sektör üzerinde benzer bir etkide bulunması güçlü bir olasılıktır.

Bu kriterleri göz önünde bulundurarak oluşturulacak bir işsizlik sigortası programının, ülkemizde işsizliğin hacmi üzerinde olumsuz etkide bulunması, işsizlik süresini uzatması, dolayısıyla işsizlik oranı yükseltmemesi beklenmektedir. Ülkemizde, işsizlik sigortasından tüm işsizlerin yararlanacağı gibi yanlış bir düşüncenin varlığı, işsizlik sigortasının tüm ekonomik ve sosyal boyutlarıyla kavranmadığını göstermektedir. İşsizlik sigortasının bir işsizlik yardımı programı olmayıp, aktüeryal hesaplara dayanan bir sigorta programı olması gerçeği, işsizlik sigortasının kurulmasını işsizlik oranıyla bire bir ilişkilendirmenin yanlışlığına işaret etmektedir.

Kaldı ki, işsizlik sigortası programının sadece kısa dönemli işsizliğin tazmini ile sınırlı olmaması, işsizlere eğitim ve yeniden meslek edindirme olanaklarını sunması, Türkiye’deki yapısal işsizlik sorunun çözümünde önemli bir katkı yapacaktır. İşsizlik sigortası programının işgücü talep yapısıyla önerilen işler arasında kuracağı köprü, işgücü piyasasının etkinliğini artıracaktır. İşsizlik sigortası, gelir güvencesi ile birlikte istihdamı koruma ve geliştirme düşüncesini eksen alan politikaların bir parçası değerlendirildiği ölçüde, programın başarı şansı artacaktır.

<sup>60</sup> Aynı, a.g.e. s. 105-106.

### 3. İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANMASI VE UYGULAMA KOŞULLARI

İşsizlik sigortasının kapsamı, sigortanın etki alanını ifade etmektedir. Her ülke kendi sosyal, siyasi ve ekonomik yapısını göz önünde tutarak, işsizlik sigortasının uygulanma alanını belirlemektedir. Kapsamın belirlenmesinde birçok kriter esas alınabilmektedir. Bu çalışmada, sektör, işletme büyüklüğü, kazanç, yaş ve cinsiyet kriterlerini göz önünde tutarak bir ayırım yapılmıştır.

#### 3.1. Sektörler İtibariyle İşsizlik Sigortası Uygulaması

##### 3.1.1. Sanayi Ve Hizmet Sektörü

Sanayi ve hizmet sektöründe üretim faaliyetlerinin genellikle kesiksiz olması, ücret karşılığı devamlı hizmet arzında bulunan bir insan gücü kadrosunun varlığı, ayrıca üretimin organize ve kontrol olanağı verebilen birimlerce yürütülmesi, işsizlik sigortası uygulanmasında teknik ve idari yönelen diğer sektörlerle nazaran nisbi bir üstünlük arz etmektedir.<sup>61</sup>

Ancak sanayi ve hizmet sektörünün her aktivite dalının birçok yönlerden homojenlik göstermemesi tek bir sistemden ziyade birkaç sistemin uygulanmasını gerektirmektedir. Örneğin inşaat kesiminde üretim faaliyetleri büyük ölçüde iklime bağlı kalmaktadır. Bu nedenle periyodik bir işsizlik yaratan inşaat sektörünün, prim, ödenek ve diğer konularda bazı ayrılıklar gösteren işsizlik sigortası kapsamına alındığı görülmektedir. ( Belçika, Almanya, İrlanda ve Avustralya' da inşaat sektöründe çalışanlar için tesis edilen ayrı işsizlik sigortası uygulanmaktadır. )

Bununla birlikte birçok ülkede inşaat sektörü yanında, deniz ve demiryolu nakliyatı, liman işçileri gibi bazı çalışma özelliklerine sahip istihdam alanlarında ayrı ve tamamlayıcı işsizlik sigortası sistemleri uygulanmaktadır.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Ertan Zilver SAVER, İşsizliği Tatmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, (DPT Yayın No: 1067, Ankara 1985), s. 94.

<sup>62</sup> Aynı, a.g.e., s. 95

### 3.1.2. Tarım Sektörü

Üretim özellikleri dolayısıyla hava koşullarına büyük ölçüde bağımlılık gösteren sektör faaliyetlerinde, devamlı çalışma genellikle mümkün olmamaktadır. Diğer taraftan ekilebilir toprakların sınırlılığı ve diğer sektörlere insan gücü geçiş birikimi sonuç da bu sektörde açık ve gizli işsizliğe neden olmaktadır.

Organize olabilme olanakları sınırlı bir iş piyasasına sahip olan bu sektörde; işçi, işveren tanımlarındaki güçlükler ve aynı ödemelerin varlığı işsizlik sigortası için bir engel oluşturmaktadır.<sup>63</sup>

Bu olumsuzluklara rağmen; geleneksel üretim yöntemleri yerine, modern üretim teknolojilerini ikame edebilmiş plantasyon tipi işletmelere sahip bazı ekonomilerde işsizlik sigortası tarım sektöründe uygulanabilmektedir.

Günümüzde işsizlik sigortası tarım sektöründe bazı koşullarda onbir ülkede uygulanmaktadır. Bu ülkeler; Avusturya, Belçika, Şili, Kıbrıs, Almanya, Hollanda, Kanada, İtalya, Norveç, İngiltere ve İrlanda' dadır.<sup>64</sup>

İşsizlik sigortası uygulamasında tarım işçilerinin kapsam dışı bırakılmasında ileri sürülen gerekçeleri ise üç noktada toplamak mümkündür:

- Sektörün üretim bünyesindeki mevsimlik ve istikrarsız yapısı, sistemin maliyetini katlanılmaz düzeylere çıkarmaktadır.
- Özellikle az gelişmiş ekonomilerde, tarım kesiminde yetersiz para ekonomisinin varlığı, aynı ödemeler, prim tahsili, ödemek tediyesi gibi işlemleri önemli bir engel oluşturmaktadır.

<sup>63</sup> Aynı, a.g.e. , s, 97.

<sup>64</sup> Selçuk MARUFLU, Enis TÜTÜNCÜ, Emel ORHAN, **Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması**, (DPT, Yayın No:1630, Ankara 1980), s.21.

- İşsizlik sigortası uygulamasında kayıt kontrol gibi işlemlerin sektör işverenlerince iyi bir şekilde yürütülmemesi, sistemin fizibilitesini idari yönden azaltmaktadır.<sup>65</sup>

### 3.1.3. Kamu – Özel Sektör Ayrımı

Kamu sektöründe çalışan memurların işvereni Devlettir. Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de Devletle memur arasındaki ilişki hizmet sözleşmesine dayanmaktadır. Memurlarla idare arasındaki ilişki ise; objektif bir statü şeklinde ve genel olarak tüm memurları içine alacak biçimde düzenlenmiştir. Memur statüsünün genel ve objektif olması, aynı durumda olan bütün memurlara eşit hükümlerin uygulanmasını gerektirmekte ve memur statüsünde bir birlik meydana getirmektedir.<sup>66</sup>

Kamu kesiminde çalışan memurların işten çıkarılabilmeleri için mutlaka görevi ile ilgili bir suç işlemiş olmaları; bu fiilin yasa da bir suç olarak düzenlenmiş ve cezai yaptırım öngörülmüş olması gerekir.

Diğer bir olasılık olan memuriyetin bazında ise memur yeni bir göreve tayin edilinceye kadar daha az maaş almaktadır. Bu nedenle kamu sektöründe çalışan memurların hukuki bakımdan işsizlik riski ile karşılaşmaları, özel sektöre göre oldukça zayıf bir ihtimal olarak görülmektedir.<sup>67</sup>

Kamu kesiminde çalışan memurlar gibi işçilerin de işsiz kalma riskleri özel sektör işçilerine göre daha düşüktür. Çünkü kamu kuruluşları ve işyerleri daha büyük ölçeklidir ve daha iyi organize edilmişlerdir.

Yine bu kesimde izlenen politikaların yeni çalışmaların genellikle kara dönük olmaması, kriz nedeniyle işten işçi çıkarılma olasılığını azaltmaktadır. Aynı şekilde özel sektörde olduğu gibi, fesih yoluyla faaliyete son verme gibi bir risk devlet için söz konusu değildir.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Aydın Salih KÜN , “İşsizlik ve İşsizlik Sigortası”, *Maliye Dergisi*, (S. 41, Mayıs 1989 ), s. 131.

<sup>66</sup> Memduh YELEKÇİ, “Sosyal Güvenlikte İşçi ve Memur Kavramları”, *Çalışma Hayatı Dergisi*, 1982, s. 177-178.

<sup>67</sup> Aydın Salih KÜN, a.g.e., s. 132

<sup>68</sup> Selçuk MARUFLU, Enis TÜTÜNCÜ, Emel ORHAN, *Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması*, (DPT, Yayın No:1630, Ankara 1980), s.22.



Bu açıklamalar çerçevesinde ülkeler izledikleri politikalara göre işsizlik sigortasını hangi sektörlerde uygulayacaklarına değişik şekillerde karar vermişlerdir. Örneğin Avusturya, Belçika, İtalya, Japonya, Mısır, İrlanda, Hollanda, Güney Afrika, Kamu personelini işsizlik sigortası dışında tutmuşlardır. Buna karşın Kanada, Şili, Ekvator, Fransa, Almanya, Gana ve Norveç'te çalışan kamu personeli işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır.<sup>69</sup>

### 3.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamını Belirlemede Kullanılan Kriterler

#### 3.2.1. İşletme Büyüklüğü Kriteri

İşsizlik sigortasının uygulandığı bazı ülkelerde kapsamın belirlenmesinde işletmenin büyüklüğü, yani çalıştırılan işçi sayısı dikkate alınmaktadır. Böyle bir kriterin uygulanma nedeni ise şu şekilde özetlenmektedir:

Küçük işletmelerin faaliyet konuları gereği konjonktürel dalgalanmalardan etkilenmeleri pek mümkün değildir. Ayrıca bu tip işletmelerin hacmi göz önüne alınırsa, işsizlik sigortası uygulaması için yerine getirilmesi gereken formaliteler bu işletmeler için altından kalkılması güç bir iştir.<sup>70</sup> Yine de bu kriterin uygulanma nedenini anlamak güçtür. Zira, işsizlik sigortasının amacı işsizlik riski ile karşılaşan işçileri ayırımı yapmaksızın korumaktır. Böyle bir ayırım, sosyal güvenliğin yaygınlığı ilkesini de zedelemektedir.

#### 3.2.2. Kazanç Sınırı Kriteri

Bazı ülkeler, işsizlik sigortasından yararlanacakların, belirli bir kazanç limitinin altında olmasını hükme bağlamışlardır. Örneğin, Kanada da yıllık 30 dolardan az kazanan işçiler kapsama alınmış, İrlanda da yıllık kazancı 12 pounds ve daha az edenler, Güney Afrika' da yıllık kazancı 2.850 rand ve daha az olanlar kapsama dahil edilmişlerdir.

<sup>69</sup> Nihal DİKMEN, *İşsizlik Sigortası Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları*, (M.T.K. Yayın No:1982/247, C. VI. Ankara, 1983), s. 42

<sup>70</sup> Aynı, a.g.e., s. 58

Saptanan bu limitler genellikle asgari gelir seviyesinin üstünde kalmaktadır. Diğer bir deyimle işsizliğin işsiz yönünden mali sonuçlarının kendi birikim yeteneği ile giderebilme kabulü, hükmün gerekçesini oluşturmaktadır.<sup>71</sup>

### 3.2.3. Çalışanın Yaş ve Cinsiyet Karakteri

Yaş insan gücünün çalışma yeteneğine bağlı olarak rol almaktadır. Gerçekten gerek fiziki, gerekse psikolojik olarak insan gücünün verimliliği çeşitli yaş grupları için değişik özellikler göstermektedir. Örneğin ekonomik olarak insan gücünün verimsel hizmetlerdeki aktif nüfus yaş sınırı 14-65 olarak kabul edilmektedir. Belirli yaş sınıfları içinde kalanların kapsam dışı bırakılması, bir bakıma aynı kişinin farklı sosyal güvenlik yardımlarından aynı anda yararlanmasını önlemek içindir.<sup>72</sup>

İşsizlik sigortası uygulamasında cinsiyet konusunda belirli bir ayırım bulunmamakla birlikte; bazı uygulamalarda kadın işçilerin katılımı, isteğe bağlılık esasına dayandırılmış veya belirli sektörler için kadın işçiler kapsam dışı bırakılmıştır.

Yine “ başka kişilere bağlı olarak sürekli çalışma “ ilişkisinin zayıflattığı dolayısıyla evde yapılan işlerde çalışanlar, işlerin rastlantıya bağlı olması nedeniyle artistler ( sinema ve tiyatro oyuncularını, orkestra müzisyenleri v.s. ), komisyon olarak veya kardan pay alarak çalışan kimseler ( ticari, seyyahlar gibi ), çıraklar, part-time çalışanlar, geçici işlerde çalışanları kar amacı olmayan kuruluşlarda çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına alınmamakta yada özel koşullarda uygulamadan yararlanabilmektedirler.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Aydın Salih KÜN, a.g.e., s. 133.

<sup>72</sup> Ertan Zilver SAVER, a.g.e., s. 39

<sup>73</sup> İ.İ.B.K. II. İstihdam Haftası Tebliğleri, s. 117.

### 3.3. İşsizlik Parasını Talep Koşulları

#### 3.3.1. İşsiz Olmak

İşsizlik sigortasının tanımını yaparken; çalışma yetenek arzu ve idaresinde olmasına rağmen isteği dışında işsiz kalan ferde ve ailesine bir gelir sağlandığını belirtmiştik.

İşsizliğin özellikle isteği dışında işsiz duruma düşmüş olması çok önemlidir. Şayet işsiz, işsizliğe kendi iradesi ile düşmüşse, örneğin mevcut işini keyfi olarak terketmiş veya kötü hal nedeniyle işverence hizmet sözleşmesi feshedilmişse; risk iradi olarak yaratıldığı için işsizlik sigortasından yararlanmak mümkün olmayacaktır.<sup>74</sup>

#### 3.3.2. Uygun Bir İşe Kabul Olmak

İşsiz çalışma arzu ve iradesinin samimi olduğunu kanıtlamak için kendisine teklif edilen elverişli (uygun) bir işi kabul etmek zorundadır. Çünkü işsizlik sigortasında amaç sadece maddi sonuçları tazmin etmeye yönelik olmayıp, yeni istihdam olanaklarının sağlanması ve böylece işsizlik süresinin asgariye indirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu aşamada, sistemde önemli bir uyumsuzluk kaynağı teşkil eden “Uygun İş” kavramı ortaya çıkmaktadır. Önerilen iş ile işsiz bakımından uygunluğu tanımlamak amacıyla çeşitli kriterler uygulanmaktadır. Her ülke bu kriterlere değişik şekillerde yer vermektedir. Ancak genel uygulama alanı bulan kriterleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Teklif edilen iş, işsizin yetenek ve niteliğine uygun olmalı,
- Teklif edilen iş, işsizin çalıştığı son işe daha az ücretli olmamalı.
- Kurumca teklif edilen iş, işsizin ikametgahına normal koşullar dahilinde ulaşılabilecek uzaklıkta olmalıdır.

<sup>74</sup> Ertan Zilver SAVER, a.g.e. s. 51



İşsiz, “uygun iş kriterlerine” ters düşmeyen elverişli bir işi kabul etmek zorundadır. İşçi, çalışma arzu ve iradesinde samimi olduğu kanıtlanmalıdır. Bunun içinde işsiz, durumunu gereken prosedür çerçevesinde en yakın kurum şubesine bildirmelidir. İşsiz yeni bir istihdam olanağının sağlanmasını güçleştirici hareket ve fiillerde bulunmamalı, kurumca düzenlenen eğitim çalışmalarına katılmayı reddetmemelidir.<sup>75</sup>

### **3.3.3. İşsizliğin, İş Mücadelesine Doğrudan Doğruya Katılma Sonucu Meydana Gelmemiş Olması**

Çalışma şartlarının düzenlenmesi için gerektiğinde toplu pazarlık sistemine başvurulduğu durumlarda grev ve lokavt sonucu geçici de olsa bir işsizlik durumu ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda kurum işsizlik parasını vererek iş mücadelesine müdahale edemez. Çünkü toplu pazarlık sisteminin uygulanmasında ilgili taraflar dışında bir müdahale kural olarak kabul edilmez.

### **3.3.4. Daha Önce Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş Olmak**

İşsizlik sigortasından yararlanmak isteyen işçinin kuruma başvurma tarihinden önce, belirli bir süre çalışması ve belirli miktarda prim ödemiş olması gerekmektedir.

Asgari çalışma süresi ve prim ödeme miktarları çeşitli ülkelerin mevzuatlarında değişiklik göstermektedir. Örneğin Avusturya’da 12 ay içinde 20 hafta, İspanya’da 18 ay içinde 6 ay, İsveç’ de 12 ay içinde 5 ay, Fransa’da 12 ay içinde 3 ay prim ödemiş olma şartı aranmaktadır.

### **3.3.5. Yetkili Kuruma İşsiz Olduğunu Belirtmek**

Kural olarak, işsiz kalan kimse işsizlik parasını talep etmedikçe kendisine bir ödemede bulunulmaz. Bu nedenle işsiz kalan bireyin, bir dilekçe ile belirli bir süre içinde kuruma başvurarak işsizlik parasını talep etmesi zorunludur.

<sup>75</sup> Aynı, a.g.e., s.58

### 3.4. İşsizlik Sigortasından Ödeme Yapılması İçin Beklenen Süre, Ödeneklerin Miktarı Ve Devamı

#### 3.4.1. Bekleme Süresi

Mevzuatlarında işsizlik sigortasına yer vermiş olan ülkeler işçinin işsizlik riski ile karşılaşması durumunda, onun talebi üzerine gerekli işlemleri yapmaya başlamaktadır. Ancak ülkelerin büyük bir çoğunluğu işsizliğin doğduğu gün ödeme yapmamayı uygun görmektedir.

Her ülke kendi ekonomik gelişmişliğine ve sosyal politikasına uygun olarak bir “bekleme süresi” belirlemektedir. Çünkü başvurunun yetkili kuruma yapılmasından sonra bu başvurunun incelenmesi zorunludur. Bu amaçla işçi ile veya işverenle görüşmeler yapılmakta, deliller toplanmakta, gerekli kayıtlar tutulmakta ve ancak bunlardan sonra başvurunun samimi olduğuna ve ödemeni yapılması gerektiğine karar verilmektedir.<sup>76</sup>

Bu şekilde bir düzenlemenin amacı; sigortalıya asgari bir riski kendisinin karşılaması gerektiğine inandırmak yani 1-2 gün devam edecek işsiz günler için işçiyi tasarrufta bulunmaya teşvik etmek, tembelliğe eğilmesini engellemek ve böylece işsizlik sigortası idaresinin yükünü azaltmaktır.<sup>77</sup>

#### 3.4.2. Miktar

Bekleme süresinin geçmesinden sonra veya herhangi bir bekleme süresinin dolmasını beklemeden, her ülke değişen miktarlarda işsizlik parası ödemesine başlamaktadır. Bu miktarların belirlenmesinde gözönüne alınan en önemli kriter, işçinin yasal çerçeve içinde almayı hak ettiği istihkaklar toplamı ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin sayısıdır.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Selçuk MARUFLU, Enis TÛTÛNCÛ, Emel ORHAN, *Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması*, (DPT, Yayın No:1630, Ankara 1980), s.8

<sup>77</sup> Emel ZADİL, *İşsizlik sigortası Sosyal Siyaset Konferansları*, (Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980), s. 253.

<sup>78</sup> Ertan Zilver SAVER, a.g.e. s. 68

Ödenek miktarların belirlenmesinde esas alınacak ücret miktarı, kuruma yapılan başvurudan önce, belirli devreler içinde elde edilmiş ücretlerin ortalamasıdır. Ayrıca birçok ülkede ödeneğe temel oluşturan ücretler gruplandırılmak suretiyle, her grup için ayrı işsizlik ödeneği oranları uygulanmaktadır.

İşsizlik sigortası sadece işsiz kişinin kişisel durumu ile ilgili olmayıp, çilesini yani bakmakla yükümlü olduğu kimseleri de dikkate alan bir sosyal güvenlik sistemidir. Bu nedenle yine her ülke işsiz kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sayısına göre değişen oranlarda ödenek ödenmesini öngörmüştür.<sup>79</sup>

Örneğin Avusturya 'da işsizlik ödeneği yirmiyedi ücret grubuna göre ve ters orantılı olarak gelirin yaklaşık %30 ile %60 kadardır. Bakılan her kişi için yardım yapılır, azami tavan gelirin %80 'i kadardır. Belçika 'da işsizlik ödeneği birinci yıl gelirin %60 'ıdır. Aile reisi olmayanlara ödenen miktar ise %40 oranındadır. Japonya 'da gelirin %60-%80 'i işsizlik ödeneği olup, bakılanlar için ek yardım yapılmaktadır. İsviçre 'de işsizlik ödeneği, normal gelirin %70 'idir. Bir veya daha fazla sayıda bakılan kişiler olunca normal gelirin %80 'i ödenmektedir.

Örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ancak dikkat edilecek olursa her ülke değişik oranlarda da olsa işsizlik ödeneği miktarının tespitinde ücret miktarı ve bakmakla yükümlü olunan kişi sayısını ölçüt olarak almaktadır.

### 3.4.3. Ödeneklerin Devam Süresi

İşsizlik sigortası uygulamasında önem arz eden konulardan birisi de işsizlik sigortası ödeneklerinin ne kadar süre devam edeceği sorusudur. Çünkü genellikle fiili işsizlik süresi ile ödeneklerin devam süresinin birbirine eşit olması gerektiği gibi yanlış bir izlenim yaratılmaktadır.

Gerçekte amaç işsize yapılacak yardımı en verimli hale getirmektir. Bunun yanında işsizliği arzulanan bir hale getirmekten de kaçınmak gereklidir. Bu sağlanamadığı takdirde hem işsizlik sigortası sistemi zor duruma düşecek hem de işleyişi bozulacaktır. Oysa aslında önemli olan işsizlik ödeneklerinin işsize yeni bir iş

<sup>79</sup> Aynı, a.g.c., s. 68

buluncaya kadar, yani yeni bir gelire kavuşuncaya, geçimini sağlayacak duruma gelinceye kadar devam etmeleridir.<sup>80</sup> Bu doğrultuda ülkeler değişik düzenlemeler benimsemişlerdir.

- *İşsizlik Parasının Süresiz Olarak Ödendiği Sistem :*

Bu sistemin kabul edildiği ülkelerde işsizlik ödeneklerinin ödeneceği süre sınırlandırılmamıştır. Bu sistemde kurum işsize iş bulmak için tüm çabayı göstermekte, fakat tüm çabalara rağmen işsize uygun bir iş bulabilmek mümkün olmuyorsa, yeni iş bulununcaya kadar kendisine işsizlik ödeneği ödenmektedir. Bu arada işsiz emeklilik yaşına geldiğinde kendisine yaşlılık aylığı bağlanacağından işsizlik sigortası tarafından yapılan ödemeler durdurulmaktadır. Örneğin Belçika 'da ödeme bir günlük bekleme süresinden sonra başlamakta ve özel durumlar dışında iş bulununcaya kadar devam etmektedir.<sup>81</sup>

- *İşsizlik Parasının Belirli Süre İle Sınırlı Olarak Ödendiği Sistem :*

Genel uygulama alanı bulan sistem budur. Bu sistemde kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Birincisi ödeme süresi kesin belli olan, diğeri ise ödeme süresi işsizlik primi ödeme süresine göre artan sistemdir.

Birinci grupta işsizlik sigortası sisteminin ödeyeceği işsizlik parası süresi bellidir. Danimarka 'da birinci günden başlayıp bir yıl süreyle devam eder. Finlandiya 'da beş gün bekleme süresinden sonra bir takvim yılı içinde 200 gün veya üç takvim yılı içinde 450 gün ödenir.

İkinci grupta ise belli bir asgari süre öngörülmüştür. Daha uzun süre işsizlik sigortası primi ödeyenler daha uzun süre işsizlik parası almaya hak kazanırlar. Örneğin İsviçre 'de 25.7.1982 'de kabul edilen 14.12.1982 tarihinde Resmi Gazete 'de

<sup>80</sup> Emel ZADİL, *İşsizlik sigortası Sosyal Siyaset Konferansları*, (Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980), s. 250

<sup>81</sup> Aynı, a.g.e., s. 251

yayınlanan işsizlik sigortasına ilişkin düzenlemeye göre son 6 ay için 85 günlük, son 12 aylık süre için 170 günlük, 18 aylık süre için 250 günlük işsizlik parası ödenmektedir.<sup>82</sup>

- *İşsizlik Parasının Ödenmeyeceği Durumlar:*

İşsizlik sigortasına ilişkin 44 sayılı sözleşme 'nin 8. maddesinde tazminat veya ödeneğe hak kazanabilmek için, devam süresine ilişkin veya başka yapıdaki koşulların yerine getirilmesi gerektiği belirtilirken, 10.maddenin 2.fıkrasında da tazminat veya ödeneğin hangi hallerde ödenmeyeceği belirtilmiştir. Buna göre işsiz yapmakta olduğu işi kendi isteği ile terketmiş veya hileli bir şekilde tazminat veya ödenek almaya çalışmışsa kendisine bu tazminat veya ödenekler ödenmeyecektir.<sup>83</sup>

Sözleşmenin 9.maddesinde ise tazminat veya ödeneğe hak kazanabilmek için ulusal hukuk kurallarına ya da kamu otoritesini temsil eden çalışma organizasyonlarınca kabul edilmiş kurallarını da yerine getirilmesi gerektiği belirtildiğinden, her ülke hangi durumların varlığı halinde ödemenin yapılamayacağını kendi politikaları çerçevesinde kendisini belirleyecektir.<sup>84</sup>

### 3.5. İşsizlik Sigortasının İdari ve Finansal Organizasyonu

#### 3.5.1. İdari Organizasyon

Bugün işsizlik sigortasının uygulandığı tüm ülkelerde sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan işsizlik, sigortası ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin, birbirini tamamlayan iki öge olduğu kabul edilmiş bir gerçektir.

Genellikle devlet tarafından kurulan ve sosyal karakter taşıyan işsizlik sigortasının idari organizasyonu uygulamada değişik biçimler altında bulunmaktadır. Bunlar:

<sup>82</sup> İşsizlik Sigortası Uluslar arası Semineri, 18 Mayıs 2000, Sheraton Oteli, Ankara, (Tisk Yayını), s.8.

<sup>83</sup> İşsizlik Sigortası Uluslar arası Semineri, a.g.e, s.269

<sup>84</sup> Selçuk MARUFLU, Enis TÛTÛNCÛ, Emel ORHAN, *Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması*, (DPT, Yayın No:1630, Ankara 1980), s.16

- İşsizlik sigortası; sosyal güvenliğin diğer branşlarında olduğu gibi devletin konuyla ilgili birimlerince idare edilmektedir. Örneğin Çalışma Bakanlığı, Sosyal Refah Bakanlığı gibi. Bu ülkelere örnek olarak İtalya, Norveç, Belçika gösterilebilir.<sup>85</sup>
- Diğer bazı işsizliklerde ise idari sorumluluk Devlet, işçi ve işveren kuruluşları tarafından birlikte yönetilen kurumlara temsil edilmektedir.

İsteğe bağlı işsizlik sigortasına sahip ülkelerde ise kurumun idaresi Devlet gözetimi altında sendikalar tarafından yürütölmektedir. Bu sistemi uygulayan ülkelere örnek olarak ABD, Danimarka ve İsveç gösterilebilir.

Ancak idari organizasyonda böyle bir ayırım bulunmasına rağmen gözden uzak tutulmaması gereken bir nokta vardır. Her şeyden önce istihdam politikasını yürütmekle yükümlü olan kurumlarla işsizlik sigortası bulunması gerekmektedir. Ayrıca işsizlik sigortası kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında işbirliği sağlanması zorunludur.

### 3.5.2. Finansal Organizasyon

İşsizlik sigortasının finansmanında gelir kaynağı, primler ve devlet katkılarıdır. İşsizlik sigortası uygulaması, işsizlik yardımı sistemlerinden farklı olarak işçi, işveren ve devlet tarafından düzenlenen çeşitli mali kombinasyonlara dayalı bir finansman yapısına sahiptir. Uygulanan finansman sistemler üçlü bir ayırım içinde incelenebilir:

- Üçlü finansman ,
- İkili finansman ,
- Tekli finansman,

Her üç yöntemde de genellikle prim stopajına esas alınan matrah, sigortalının hak ettiği ücretle sigortalıya o ay içinde ödenen prim, ikramiye ve bu nitelikteki her

<sup>85</sup> Nihal DİKMEN, İşsizlik Sigortası Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları,(M.T.K. Yayın No:1982/247, C. VI. Ankara, 1983), s. 40

çeşit ödemeyi kapsamaktadır. Ödenen prim miktarları, kurumca tespit edilen oranların bu matraha tatbiki sonucu bulunmaktadır.<sup>86</sup>

İşsizlik sigortasının finansmanında genellikle iki farklı görüş mevcuttur. Toplumca görüş işsizlik sigortasının finansmanının devletin görevi olduğunu savunurken; bireye görüş finansmanında esas ağırlığın bireyin üstünde olması gerektiğini savunur.<sup>87</sup>

Hangi görüş ileri sürülürse sürülsün, işverenin, işçinin ve devletin işsizlik sigortasının finansmanına katılmaları için bazı önemli nedenler vardır.<sup>88</sup>

İşçiler, çalışma yaşamında karşılaşılabilecekleri riskleri karşılamak için birikim yapmaya çalışmalıdırlar. İşsizlik sigortasının finansmanına katılarak bu gönüllü birikimleri zorunlu birikimlere dönüşmektedirler.

Üretimde emek başlıca etkidir. Üretimden yararlanan işverenlerin, işçilerin sosyal güvenliğinin finansmanına katılmaları zorunludur. Ayrıca gelecekte oluşacak işsizliklere karşı işçilerin güvence altına alınması hem işçinin hem de işin niteliğini olumlu yönde etkileyecek, Böylece verimlilikte artacaktır.

Sosyal güvenliğin finansmanı devlet açısından incelenirse; sosyal güvenlik sisteminin milli geliri yeniden dağıtıcı bir etkiye sahip olduğu ifade edilebilir. Bu nedenle devlet sosyal güvenliğin finansmanına katılarak, gelir dağılımını düzenleyici rol üstlenmelidir.

Şimdi işçi, işveren ve devletin çeşitli mali kombinasyonlarına dayanan finansman yöntemlerini inceleyelim.

<sup>86</sup> Emel ZADİL, *İşsizlik sigortası Sosyal Siyaset Konferansları*, (Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980), s. 257

<sup>87</sup> Henry J. RICHARDSON, *İktisadi ve Mali Yönleriyle Sosyal Güvenlik*, (İstanbul, 1986), s. 184.

<sup>88</sup> Cahit TALAS, *Sosyal Ekonomi*, (Sevinç Matbaası, Ankara 1986), s. 571.

### 3.5.2.1. Üçlü Finansman Yöntemi

Esas itibarıyla bu yöntem, işsizliğin ilgili taraflarca tanzimi zorunlu bir finansman olarak kabulü görüşüne dayanmaktadır. Bu yöntemde; işçi, işveren ve devlet işsizlik riskinin sigortalanmasında birer prim ödeyicisi olmakta, işsizlik maliyetini belirli oranlarda paylaşmaktadırlar. Uygulamada prim hesaplamalarında, büyük oranda ücretlerin gruplandırılması tekniğinden yararlanılmaktadır.<sup>89</sup>

Genellikle sisteme katkıları eşit yüzdelerle tespit edilen işgören ve işverenlerden ayrı olarak devletin katılımı:

- Toplam primler,
- Kapsanan toplam kazanç,
- Sağlam istifa maliyeti miktarlarına değişik oranların uygulanmasıyla hesaplanmaktadır. Nihayet sigortanın idari masrafları ile diğer bazı masraflarının devletçe karşılanması da son alternatifi oluşturmaktadır.

### 3.5.2.2. İkili Finansman Yöntemi

İkili finansman yöntemine dayalı işsizlik sigortası sisteminde, işçi ve işveren devamlı ve düzenli prim ödeyici tarafları oluşturmaktadır. Devlet devamlı ve belirli yüzdelerle bir prim ödeyicisi olmamakla birlikte, gerek ilk kuruluş fonunun sağlanmasında gerekirse zaman zaman ortaya çıkabilecek mali açıkların giderilmesinde nihai bir finansman kaynağı oluşturmaktadır. Avusturya, Yunanistan, Uruguay, Belçika, Fransa bu yöntemi uygulayan ülkelere örnek gösterilebilir.

### 3.5.2.3. Tekli Finansman Yöntemi

Halen işsizlik sigortası sistemini uygulayan ülkelere Brezilya, İtalya ve ABD 'de uygulanan tekli finansman yönteminde sadece işveren prim ödemektedir.

<sup>89</sup> Hatice DOĞUKANLI, "İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme" *İstihdam Dergisi*, (Sayı: 20 Temmuz-Eylül 1995), s. 23.



Tekli finansman yöntemi işverenin prim ödeneklerine esas teşkil eden bordro nispetlerinin sabit veya değişikliğine göre ikiye ayrılmaktadır.

### 3.5.2.3.1. Sabit Yüzdeli Tekli Finansman

Bu yöntemi Brezilya uygulaması ve İtalya uygulaması şeklinde inceleyebiliriz. Brezilya uygulamasında, 1965 yılında yürürlüğe giren mecburi işsizlik sigortası konusu gereği, işveren bordro tutarının %1 'ini koruma prim olarak incelemektedir.

İtalya 'da ise, 1939 yılında yürürlüğe giren Kanuna göre işverenin sağlayacağı prim, bordronun % 2 'sini teşkil etmektedir. Endüstriyel sektördeki işverenler ayrıca bordronun % 2 'sini "Ücret yardım fonu" adı verilen bir fona ödemektedirler.<sup>90</sup>

### 3.5.2.3.2. Değişik Yüzdeli Tekli Finansman

ABD 'de Alabama, Alaska ve Newjersay eyaletleri dışında yaygın bir uygulama alanı bulan bu yöntem, diğer tekli finansman sistemine göre önemli ayrılıklar göstermektedir.

Belirtildiği gibi sabit yüzdeli yöntemde işveren belirli ve sabit bir oranı ücret bordrosuna tatbik etmek suretiyle kuruma tahakkuk eden prim borcunu hesaplamaktadır.

Değişik yüzdeli tekli finansman metodunda ise, her işverenin geçmişteki işsizlik tecrübelerine dayanan değişik prim oranlarının uygulanmasına olanak veren bir sistem tatbik edilmektedir. Tecrübe oranı, prim ödemekle yükümlü işverenlerin kendi tecrübelerine dayanarak değişik prim ödeme oranları tayin eden bir yöntemdir.<sup>91</sup>

Bu yöntemin ana ilkesi , "nispeten istikrarlı bir istihdam hacmi devam ettiren, sık sık istihdam hacmi değiştiren işletmelerden daha az bir oranda prim ödeyecektir" şeklinde özetlenebilir.

<sup>90</sup> Aysel BİLİRCİ, *İşsizlik Sigortası*, Yayınlanmamış Master Tezi , A.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989, s. 103.

<sup>91</sup> Aynı, a.g.e., s. 103.

ABD 'de bazı işverenler deneyimleri oranında favori istihdam (işe alma) veya yardım kayıtları nedeniyle eyaletlerinin eyalet vergisinin dörtte birinden muafırlar.<sup>92</sup>

Federal İşsizlik Vergisi ( The Rederal Unemployment Tax Act ) Kanuna göre eyaletler için tecrübe oranları hükümlerini içine alan bir şekil mevcuttur. İşverenin indirimli oranda prim ödemeye hak kazanabilmesi için asgari bir yıllık işsizlik tecrübesine sahip olması gerekir. Tecrübe oranlaması sistemi, işverenlerin indirimli ödeme hadleri dolayısıyla bir dereceye kadar istikrarlı istihdam hacmini muhafazaya teşvik edecektir. Ayrıca işsizlik sigortasının mali yükünün işverenler arasında işsizlik tecrübelerine dayanarak nispeten adil dağıtılmasını mümkün kılmaktadır.<sup>93</sup>

Diğer taraftan sisteme karşı ileri sürülen en önemli eleştiri, münferit işverenlerin istihdamın reel hacmini tayin eden ekonomik güçlere karşı işsizliği önlemekte sınırlı bir imkana sahip olmalarıdır. Özellikle marjinal durumlu işletmelerde prim tasarrufu istihdamlarını korunmasını teşvik edici bir etki yaratmamaktadır.

<sup>92</sup> Ertan Zilver SAVER, *İşsizliği Tatmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası*, (DPT Yayın No: 1067, Ankara 1985), s. 74.

<sup>93</sup> Aysel BİLİRCİ, *İşsizlik Sigortası*, Yayınlanmamış Master Tezi , A.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989, s. 74.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASININ MUHTEMEL EKONOMİK ETKİLERİ

#### 1. İŞSİZLİK SİGORTASI ÖDENEKLERİNİN TÜKETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bu konu yıllarca ödenek yeterliliği olarak analiz edilmiştir, yani, ödeneklerin aile gelirindeki büyük azalmayı telafi edip etmediği araştırıldı. Bu, tüketimi düzenleyici hedefle ilgili gözükmekteyse de, doğrudan hedefe yönelik değildir. Bir aile, üyelerinden birinin işsiz kalması halinde gelir kaybına uğrayabilir. Fakat, ev içinde üretilen ürünleri ve aileler arası dayanışmayı da hesaba katarsak toplam tüketimi değişmeyebilir ya da hızla düşmeyebilir. İşsizlik sigortasının tüketimi düzenleyici başarısını anlamak için, doğrudan tüketim ele alınmalıdır. Sorun, işsizlik sigortası yardımlarının, gelir kaybından doğan likidite daralmalarını ne ölçüde telafi edeceğidir.

Yardım yeterliliği hakkında geniş bir literatür mevcuttur. Bu çalışmalar, genellikle işgücü tepkilerinin kaybedilmiş gelirle işsizlik sigortası ödenekleri arasındaki farkı kapatmaya yeterli olmayacağını belirtirler. Burada, kamunun finanse ettiği işsizlik sigortasının özel tasarruflar üzerindeki göz ardı edilmiştir. İşsizlik sigortası olmasaydı bireyler, işsizlik dönemlerinde harcamak üzere yedek tasarruf yaparlardı. Bir ölçüde, işsizlik sigortası bu tasarrufun bir kısmının yerini almaktadır. İşsizlik sigortasının mevcut olmadığı bir durumda var olmayacak bir likidite zorluklarının, işsizlik sigortası sayesinde daha da olmayacak bir düzeye erişeceğini söylemek mümkündür.

Sonuç olarak, verilecek işsizlik sigortası yardımları, ilk önce toplam talebi artıracak, sonra tüketimi artıracaktır. Bunların dolaylı sonucu olarak da üretim artacak ve istihdam oranı artacaktır. İşsizlik sigortasının tüketimi düzenleyici etkisinin üst düzeyde olduğunu gösteren bir çok çalışma mevcuttur.

### 1.1. Daha Yüksek Bir Ödenek Oranının İşsizlik Süresi ve İş Arama Çabası Üzerindeki Etkileri

İşsizlik sigortası ve dolayısıyla ödenekler konusunda sorulan en önemli soru, programın başlatılması veya yaygınlaştırılmasının işsizlik üzerindeki etkilerinin ne olacağıdır. İşsizlik sigortası ödenekleri, genelde günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak bulunacak günlük ortalama net kazancının yüzde 50' si olarak hesap edilecektir.<sup>94</sup> Ödenek alan işsiz, yeni bir işe girdiğinde ise bu ödenek kesilmektedir. Ödenekler, işgücü arzı üzerinde potansiyel olarak üç önemli etki yaparlar:

- Eğer işsizler, işsizlik sigortası ödeneği alabilmek amacıyla işi terk etme eğilimine giriyorlar veya geçici veya mevsimlik işleri tercih ediyorlar ise işsizliğin görülme sıklığı artabilir.
- İşsizlik sigortası ödeneği önceki geliri ikame ettiğinden dolayı, potansiyel ödenek süresi boyunca işsizlik süresi devam edebilir.
- Son olarak işsizlik sigortasına hak kazanmak saikiyle, işgücü piyasasına girişler artabilir veya fazla ödeneye hak kazanmak istemiyle işçiler daha uzun süre çalışabilirler.

Son etki, işsizliği artıran ilk iki etkiyi dengeleyebilir. Bu etkiler hakkında bir çok çalışma yapılmıştır.

Birçok ülkedeki muhafazakar düşünceye sahip ekonomistler daha cömert işsizlik ödeneklerinin işsizlik süresini uzatacağını iddia etmişlerdir. Özellikle Amerikan ve

<sup>94</sup> Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **İşsizlik Sigortasını Tanıyalım**, (Yayın No: 311, Ankara 2000), s.26

İngiliz olan bu ekonomistler, Klasik İktisat Teorisine dayalı olarak, işsizlik sigortası ödeneği alan düşük ücretli işçilerin işsizlik sürelerinin uzadığını iddia etmişlerdir. Bu ekonomistlerden bazıları, bütün işsizlerin, fayda maksimizasyonuna dayalı iş araştırmadan dolayı işgücü piyasasının arz yönünden kaynaklandığını söylemişlerdir. Ancak, bu çalışmalar sağlam kanıtlarla desteklenmemiştir. Bazı ekonomistler de bir çok işsizliğin işçinin kendi isteğiyle gerçekleştiğini iddia etmişlerdir. Bazı ekonomistler ise, işsizlik oranındaki artışların genellikle ekonomik gelişmeyi takip ettiğini ve dolayısıyla işgücü piyasasının talep yönüyle alakalı olduğunu söylemişlerdir. Uzun dönemli işsizliklerin çok azı refah dönemlerinde görülmekte, yalnızca durgunluk dönemlerinde önem kazanmakta olduğu bilinmektedir. Bu ise, bir çok işsizlerin iş fırsatları bulunduğu müddetçe işsizlik sürelerini uzatamayacağı anlamına gelebilir.<sup>95</sup>

Bilindiği gibi işsizlik sigortasının bireysel temele dayalı istihdamı kolaylaştırma amacıyla sosyal temele dayalı makroekonomik dalgalanmaları azaltma amacı bulunmaktadır.

İşsizlik sigortası konusunda en çok bu alanda araştırma yapılmıştır. Tipik olarak işsizlik süresi, haftalık işsizlik sigortası ödeneği miktarı, işsizlik sigortasına hak kazanma şartları, demografik değişkenler ve işgücü piyasası şartlarının bir fonksiyonu olarak tahmin edilmektedir.

İşsizlik sigortası programlarının işsizlik üzerindeki tüm etkileri belirsiz anlamlıdır. Zira, ödenekler program kapsamındaki kişilerin yeni bir iş bulma gayretlerini de artırır. Fakat var olan genel tahminlere göre daha yüksek haftalık işsizlik sigortası ödenekleri, net olarak işsizlik süresini artırmaktadır.

İşsiz kalınana haftalar iki nedenden dolayı fayda sağlamaktadır. Birincisi, bu haftalar bireyler için boş zaman temin etmektedir. İkincisi, verimli iş araştırma fırsatları doğurmaktadır. Yapılan çeşitli çalışmalar, işsizlik sigortası ödeneklerinin artırılması veya sürelerinin uzatılmasının, istihdam edilebilme sürelerinde net olarak kayıplara yol açtığı, diğer bir ifadeyle çalışmayı caydırıcı etkide bulunduğunu ortaya koymuştur. O

<sup>95</sup> M.S. GORDON, *Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis*, (Cambridge University Press, 1990), s. 250

halde işsizlik sigortası ödenekleri ile işsizlik süresi arasında güçlü bir pozitif ilişkinin var olduğu söylenebilir.<sup>96</sup>

Yüksek ödenek oranının işsizlik süresi üzerindeki etkilerini araştıran diğer teorilerden biri Araştırma Teorisidir. Teoriye göre, daha yüksek bir ödenek oranı, işsize iş bulmak için harcanan zamanın göreceli maliyetini yükseltir. Diğer bir anlatımla, ödenek alan işsiz, iş ararken daha seçici davranacak, bulunan işleri daha zor beğenecektir. Yüksek ödeneklerin etkisi, işsizliğin fazla olduğu yerlerde daha az etkili olacaktır. Çünkü, bulunacak iş imkanlarının sınırlı olmasından dolayı oluşacak rekabet, daha başarılı daha iyi bir iş bulma ihtimalini düşürür. Daha yüksek bir ödenek vermek, böyle durumlarda iş arama çabasını düşürmez. Dolayısıyla işsizlik üzerinde negatif bir etki yapmaz, Türkiye' nin bazı sektörlerinde de bu durumun ortaya çıkacağı aşikardır. Ödenek oranı ve işsizlik süresi arasındaki ilişkiyi inceleyen bir başka teori ise İşgücü Arz Teorisidir. Daha yüksek bir hastalık ödenek miktarı, işe dönüşü yani işgücü arzını azaltır. İşgücü arz eğrisinin yukarı doğru eğimli olduğuna inandığımızda, ödenek alan işsizlerin iş arama çabalarını, işsiz kalacakları haftaların sayısını artırmak suretiyle azaltacakları beklenmelidir.<sup>97</sup>

İşsizlikle ilgili yardımlarında, iş arama çabalarını kolaylaştırdığı bilinmektedir. Ancak bu yardımlar boş zamanı tazmin edici nitelikte iseler, iş aramayı kolaylaştırıcı etkiden çıkar.

Ayrıca, iş arama çabalarında beklenen ücret oranındaki bir artışında iş piyasasına dönüş için büyük bir gayret gösterilmesine neden olacaktır. İş arama çabalarında, yaşlı işçilerin, orta yaş grubundaki kişilere göre daha az çaba gösterecekleri, yine bekar işçilerin, evli işçilere göre daha az gayret sarf edeceği ortadadır. Ayrıca, bizim ülkemizde olduğu gibi aile içinde bir birlik olduğu için ve işsiz kalan kişi ailenin bir mensubu olduğu için iş arama çabasını normalin altında tutacaktır.

Sonuç olarak, yüksek ödenek oranının iş arama çabasını azalttığı söylenebilir. Ayrıca, iş arama sıklığını yani iş arama çabasını azalttığı, ancak, tüm işsizlik dönemi

<sup>96</sup> Mustafa SAMUR, *İşsizlik Sigortasının Değerlendirilmesi*, (D.P.T. Yayını, Ankara 1994), s. 6.

<sup>97</sup> Yılmaz TUNA, *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, (D.P.T. Yayını, Ankara 1995), s. 52.

boyunca iş bulmak için harcanan çabaların değişmediği ve işsizlik süresini uzattığı için işsizlik oranını artırdığı gözlenmektedir.<sup>98</sup>

## 1.2. Daha Uzun Ödenek Ödeme Süresi (Potansiyel Ödenek Süresi)nin İşsizlik Dönemi Uzunluğu Üzerindeki Etkileri

Daha uzun potansiyel ödenek süresinin etkisi, çeşitli teorilerde açıklanmıştır. Bunlardan birine göre ödeneklerin ek bir hafta daha verilmesi, o hafta için iş arama maliyetini düşürecektir. Çünkü, işsizlik sigortası ödenekleri artık değişmeyecek ve uzamayacaktır. Bu durumda, ödenek alan işsizlerin çoğunun ödenekleri bitirdikten hemen sonra işe girdiklerini, çok azının ise ödeneklerin sona ermesinden hemen önce işe girdikleri görülmüştür. İşgücü arzı açısından olaya baktığımızda, potansiyel ödenek süresinin uzaması, kişilerin boş zamana önem verdiklerini dikkate aldığımızda, daha uzun potansiyel ödenek süresi işgücü arzın düşürüp işsizlik süresini uzatacaktır.

Bütün bu bulgular, potansiyel ödenek süresinin artırılmasının, işsizlik dönemi ortalama süresini artırdığını göstermektedir. Potansiyel ödenek süresinin uzun tutulması, ortalama işsizlik süresini ve böylece ortalama işsizlik oranını artıracaktır. Sonuç olarak, cömert bir işsizlik sigortası programı, istihdamı istikrara kavuşturma hedefinin aksine etkiler meydana getirdiği görülmektedir. Onun için ülkemizde uygulanacak olan işsizlik sigortası programında, bu konu üzerinde titizlikle durulmuştur. Buna göre, sigortalı işsiz, işten ayrılma bildirdesini işten ayrıldığı tarihten itibaren 30 gün içinde İŞKUR' un (Türkiye İş Kurumu) ilgili ünitesine doğrudan başvurarak yapacak ve 600 gün prim ödemiş olanlara 180gün, 900 gün prim ödemiş olanlara 240 gün, 1080 gün ve daha fazla prim ödemiş olanlara 300 gün, süre ile işsizlik ödeneği ödenecektir. Görüldüğü gibi, uygulanacak program da, potansiyel ödenek süresinin fazla uzun tutulmadığının ve böylece ortaya çıkabilecek olan olumsuz etkilerin de azalacağını ortaya koymuştur.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Aynı, a.g.e., s. 55.

<sup>99</sup> Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, a.g.e., (Ankara 2000), s.28.

## 2.İŞSİZLİK SİGORTASININ MAKROEKONOMİYE İSTİKRAR KAZANDIRMASI

İşsizlik sigortasının istikrar sağlayıcı etkilerine yönelik bütün tartışmalar bireysel davranışlarla ilgilidir. Keynezyen makroekonomi, üretime olan talepteki döngüsel düşüş karşısında işsizlik sigortası yardımlarının otomatik olarak artırılması halinde, en azından tüketim harcamalarının süreceği ve toplam talepteki düşmenin hafifleteceğini iddia etmektedir. Bu iddia, işsizlik sigortası prim oranlarının sabit kalması varsayımına dayanır. Daha genel bir makroekonomi teorisine göre, işsizlik sigortasının harcama üzerindeki bütün azalacağını iddia etmektedir. Toplam harcamalardaki dalgalanmalar, bir anlamda, para piyasası araçlarıyla azaltılacağı, bazı etkilerinin ise işsizliğe yönelik beklentilere karşı işçi ve işverenlerin tepkisiyle dengeleneceği bilinmektedir.

İşsizlik sigortası programlarının özel tasarrufların yerini alarak, GSMH' daki dalgalanmaları belli bir ölçüde düzenleneceği bilinmekle birlikte, harcama ve işsizlik konusundaki döngüsel dalgalanmaları düzenleyici etkilerinin çok önemli olmadığı da söylenebilir.

**Tablo: 1. İşsizlik Sigortasının Gelir Gider Tablosu**

MİLYAR TL

GELİRLER	TOPLAM (30 Mayıs 2002 Tarihi İtibariyle)	HAZİRAN	TOPLAM (31 Haziran 2002 Tarihi İtibariyle)
İşçi İşveren Primleri	1.329.862,68	64.276,41	1.394.139,09
Gecikme Zammı	375,63	71,21	446,84
Devlet Payı	521.352,11	21.355,95	542.708,07
Faiz Geliri	1.353.522,69	174.625,99	1.528.148,68
İdari Para Cezaları	60,26	53,98	114,24
<b>TOPLAM</b>	<b>3.205.173,37</b>		<b>3.465.556,92</b>
<b>GİDERLER</b>	<b>8.531,25</b>	<b>4.472,20</b>	<b>12.995,44</b>
<b>TOPLAM FON VARLIĞI</b>	<b>3.196.642,12</b>		<b>3.452.561,48</b>

**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni No: 20., Temmuz 2002

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, 01 Temmuz 2002 tarihi itibariyle işsizlik sigortası fonunda toplam 3 katrilyon 452 trilyon 561 milyar 480 milyon TL birikmiştir. Bu paranın %40' isini işçi ve işverenden toplanan primler, %16' sını devlet



payı ve %44'isini ise faiz gelirleri oluşturmaktadır. Fonun toplam giderleri ise 12 trilyon 995 milyar 440 milyon TL' dir. Dolayısıyla fonda mevcut para 3 katrilyon 196 trilyon 642 milyar 120 milyon TL' dir.

**Tablo: 2. İşsizlik Sigortasının Yaralananlar ve Ödeme Tutarı**

	MART	NİSAN	MAYIS	HAZİRAN
İşsizlik Ödeneği Alan Sayısı	5.710	13.126	20.463	26.472
<b>ÖDEME MİKTARI (Milyar TL)</b>	<b>1.254,87</b>	<b>2.413,77</b>	<b>3.212,91</b>	<b>3.842,78</b>

**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni No: 21., Temmuz 2002

İşsizlik sigortasını hakedenlerin sayısı 26.472 kişi iken bunlara ödenen toplam paranın 3 trilyon 842 milyar 780 milyon TL' dir. Dolayısıyla bu kişiler işsiz kalmaları sonucunda uğramış oldukları gelirlerinin bir kısmını telafi etmişlerdir ve bunların sonunca tüketim harcamalarını devam ettirip sosyal patlamalara sebebiyet vermemişlerdir. Ayrıca bunlara ait Hastalık ve Analık Sigortası primlerinin de Kurum tarafından yatırıldığı ve ülkemizin şimdi içinde bulunduğu ekonomik kriz ve işsizliğin ileride artacağı da göz önüne alındığında, bu fonun ne kadar önemli olduğu öne çıkmaktadır.

01 Temmuz 2002 tarihi itibariyle fon portföy yatırım araçları dağılımına baktığımızda, %19,91' i mevduat, %65,4' ü iskontolu bono ve tahvil, %5,4' ü TL cinsi kuponlu tahvil ve %9,29' u da dövize endeksli kuponlu tahvil enstrümanları ile değerlendirilmiştir. Bu paranın ileride daha da büyük meblağlara ulaşacağı göz önünde bulundurulursa ülkenin makroekonomi politikaları açısından ne kadar önemli olacağı göz ardı edilmemelidir.<sup>100</sup>

Tablo 3 de fon portföyünün getirisi incelendiğinde, fonun devlet iç borçlanma senetleri, repo ve mevduat yatırım araçlarında uzun dönemli plasmanlar da dikkate alınarak hesaplanan 2002 yılı Haziran ayı getirisi % 5,4 olmuştur. 2002 yılı Mayıs ayında ise % 4,8 aylık faiz geliri elde edilmiştir. Fonun Haziran ayı getirisi, TEFE (%1,2) artışının üstünde, döviz sepeti (%15,8) artışının ise altında gerçekleşmiştir. Fonun yıllık getirisi % 80 olmuştur. Aynı dönem itibariyle TEFE artışı % 46,8 ve döviz

<sup>100</sup> İskur İnternet Adresi, [www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr) , Nisan 2002.

sepeti artışı % 34,2 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, ilk faiz gelirini elde etmeye başladığı ay olan Temmuz 2000' den itibaren 24 aylık getirisi toplam % 235' dir. Aynı dönem itibariyle TEFE artışı % 137,9 ve döviz sepeti artışı % 162,5 olarak gerçekleşmiştir. Fonun 2002 yılı altı aylık getirisi % 31 olmuştur. Aynı dönemde TEFE % 12,5 ve döviz sepeti % 16,7 artmıştır.

**Tablo 3: Fon Portföyünün Getirisi**

	FON	TEFE	DÖVİZ SEPETİ
Bir Önceki Aya Göre Değişim Oranı %	5,4	1,2	15,8
Ocak-Haziran 2002 Dönemi Değişim Oranı %	31	12,5	16,7
Temmuz 2000-Haziran 2002 Dönemi Değişim Oranı %	80	46,8	34,2
Bir Önceki Yılım Aynı Ayına Göre Değişim Oranı %	80	46,8	34,2

**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni No: 21., Temmuz 2002

### 2.1.İşsizlik Sigortasının İşgücü Verimliliği Üzerindeki Etkileri

Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi, işsizlik sigortası işgücü hareketliliğini özendirmekte ve sonuçta ise işsizliğe sebep olmaktadır. İstihdamdaki azalma ile hasılda (GSMH) düşüşler olabilmektedir. Ancak işsizlik sigortasının bu ters etkileri yanında, işgücü verimliliğini de artırdığı bir gerçektir. Genellikle gelişmekte olan ülkelerde görülen işgücünün iş ve mesleklere uygun dağılmaması, verimlilik kayıplarına sebep olmaktadır. İşsiz kalan kişilere yönelik mesleki geliştirme, yönlendirme ve yeni meslek kazandırma eğitimleri, kişilerin iş becerilerini geliştirmektedir. İşsizlik sigortası ödenekleri alan kişilerin, meslek ve hünelerine en uygun işlere yerleştirilmesiyle işgücü verimliliği artmaktadır. Ayrıca verimliliğin artmasıyla ücretlerin yükselmesi beklenebilir.

### 2.2.Daha Cömert Bir İşsizlik Sigortası Sisteminin İşsizliğin Görülme Sıklığı Üzerindeki Etkileri

Cömert bir işsizlik sigortası; kapsama dahil olma şartlarının kolay tutulması, yüksek bir ödenek oranı veya uzun bir potansiyel ödenek süresinin olması şeklinde olabilir. Böyle bir işsizlik sigortası sisteminin, istihdamdan işsizliğe geçişi nasıl etkilediğine bakacak olursak, işsizlik sigortası mevcut olmadığında firmalar veya işverenler, işçilere daha riskli işlerde çalışmalarını karşılığında ikramiye veya buna benzer

ek haklar vermek durumunda kalırlar. İşsizlik sigortası sistemine geçildiğinde, işverenler artık eşit kalitedeki işçileri daha düşük maliyetle çalıştırabileceklerdir. Çünkü, işsizlik sigortası yardımları işsizlik riski halinde gelir kaybını telafi edecektir. Bu durumda işveren, üretime olan talebin düşmesi halinde istihdamı daraltmaya yönelecektir. Çünkü, hükümet, işveren, kararın maliyetini işsizlik sigortası yoluyla paylaşmaktadır. Bu, özellikle yüksek riskli işlerde böyledir. Yüksek riskli işler, işsizlik sigortası yoluyla ortalama işlere göre maliyetlerinin azalması nedeniyle genişler. Mükemmel olmayan tecrübeye dayalı bir işsizlik sigortası programı bu sebeple riskli iş ve sanayileri sübvansedecek, bu da onları genişletecek ve sonunda işgücüne katılanlar arasındaki işsizliğin ortalama görülme sıklığını artıracaktır. Böyle bir programdaki daha cömert yardımlar, işsizliğin görülme sıklığına daha büyük bir etkide bulunacaktır.

Tüm bu sonuçlara bakıldığında, süre üzerindeki etkisi nötr kabul edilirse, daha cömert yardımların işsizliğin görülme sıklığını artırdığını göstermektedir.

### **2.3.Daha Cömert Bir İşsizlik Sigortası Programının İstihdam Üzerindeki Etkileri**

Temel olan, işsizlik sigortası programının, piyasada üretilen mal ve hizmetler (GSMH) üzerindeki etkisiyle alakalıdır. Bilindiği gibi, uzun dönemde işçinin üretim için harcadığı saatler, diğer girdilerle bir arada bulunmaktadır.

Bundan önceki üç bölümde, işsizlik sigortasının işsizlik oranı üzerindeki etkileriyle ilgiliydi. Sabit bir işgücü arzı için bunlara verilecek cevap, daha cömert yardımların istihdamı, dolayısıyla GSMH' yı azalttığı şeklindedir. Ancak işgücü arzının, yardımlar arttığında veya programa girme şartlarının kolaylaştırıldığı bir ortamda değişmeyeceğini varsaymak yanlıştır. Diğer şartlar sabit tutulduğunda, özellikle katı olmayan yararlanma şartları söz konusu olduğunda, daha cömert bir işsizlik sigortası programına katılım ve dolayısıyla istihdam artmaktadır. Yardımlardan yararlanmak isteğiyle gizli işsiz açık işsizlik haline dönüşebilir. Daha cömert bir işsizlik sigortası programı nedeniyle istihdama katılan bu ve benzer işçiler, daha yüksek işsiz kalma ihtimaline sahip oldukları için, işsizlik oranı artacaktır.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Metc TÖRÜNER, *İşsizlik Sigortası*, (Friedrich Elbert Vakfı, İstanbul 1994), s. 65.

## 2.4.Prim Matrahındaki Sınırlamaların İstihdam ve Ücretler Üzerindeki Etkileri

Buradaki konu, işgücü maliyetleri farklı olan işçilere uygulanan farklı prim matrahı ile ilgili sınırlamaların etkilerinin ne olacağıdır. Belirli bir prim kesintisi için daha düşük bir prim matrahının belirlenmesi halinde, düşük işçi istihdam etmenin göreceli maliyeti artacaktır. Çünkü, prim matrahı üzerinde gelir elde eden işçiler prime tabi olmayacaktır. Böylece prim kesintisi, ya düşük ücretli işçilerin ellerine geçen net ücreti göreceli olarak azaltır ve böylece ekonomide her tür kalıfıyedeki işçilerin istihdam oranını artırır ya da bu ikisinin bir kombinasyonu olarak düşük kalıfıyeli işçilerin göreceli kazançlarında kısmi bir düşüğe sebebiyet verir. Buradaki sorun, işçilerin kalıfiye olup olmadıklarına göre birbirlerinin yerine ikame edebilme derecesinin ne kadar büyük olacağıdır. Bulgular, işverenlerin kalıfıyeli işçilerin istihdam edilme maliyetleri değıştikçe daha düşük kalıfıyeli işçilere müracaat edeceğini göstermektedir.

## 2.5. İşsizlik Sigortası Ödeneklerinin Finansmanı

Bilindiği gibi, ülkemizde uygulanacak olan işsizlik sigortası programının finansmanı, diğer ülkelerde de genelde uygulandığı gibi üçlü finansman yöntemine dayanmaktadır. Böyle bir sistemde prim yükünün dağılımı, ödeneklerin kimler tarafından karşılandığı karşılar. Ülkemizde bu katkı oranları sigortalı işçiden %2, işverenden %3 ve devlet katkısı ise %2 oranında olmaktadır.<sup>102</sup> Ama, 22/12/2001 tarih ve 24618 sayılı mükerrer sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Bütçe Kanunu gereği, 2002 yılı için bu oranlar birer puan düşürülerek değıştirilmiş ve yeni oranlar işveren payı %2, işçi % 1 ve Devlet katkısı %1 olacak şekilde yeniden düzenlemiştir. Ancak, etki, piyasanın işgücü arzı esnekliğine bağlıdır.

Eğer, işgücü arzı esnek değilse, prim kesintisi, ücretler seviyesinin azalmasına neden olur. Azalan ücretlerin kişilerin çalışma kararı üzerindeki etkisi iki şekilde olabilmektedir.<sup>103</sup> Ya ikame etkisi ile çalışmasını azaltacak veya iradesi ile çalışma kararı alacak ya da gelir etkisi ile azalan gelirini telafi etmek için çalışmasını

<sup>102</sup> Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, a.g.e. , s. 13.

<sup>103</sup> Mete TÖRÜNER, a.g.e., s. 74.

artıracaktır. Negatif ikame etkisiyle işgücün katılım artacaktır, gelir etkisiyle de artma görülecektir. İşgücüne düşük katılım dolayısıyla ortaya çıkacak işsizlik, isteğe bağlı olacağından, işsizlik sigortasının tazmin etmesi söz konusu olmayacaktır. Ancak, yine de, prim kesintisi yükünün dağılımı konusunda ampirik literatürler pek çok sonuç vermemiştir. Bazı çalışmalar primin tamamıyla işgücü tarafından yüklenilmediğini gösterse de, işgücü arzı konusundaki geniş literatür, bazı gruplar için işgücü arz eğrilerinin elastik olmadığını göstermektedir. Bunun anlamı, sanayileşmiş ülkelerde prim kesintisi yükünün genellikle işçiler tarafından yüklenildiğidir. Dolayısıyla, işsizlik sigortası ödeneklerinin işçilere bir gelir transferi olarak değerlendirilmesi mümkün olmaz.

İşsizlik sigortası primlerinin işverenin işgücü maliyetini de artırdığı da bilinmektedir. Artan işgücü maliyetleri karşısında işgücü talebinin azalması söz konusu olabilmektedir. Bu azalma, sermaye yoğun teknolojiler ile ikame edilir. Ancak bu, işgücü ile sermaye arasındaki ikame esnekliğine bağlıdır. Şayet ikame esnekliği 1' den küçükse, artan işgücü maliyeti ile işgücünden feragat edip, yerine sermaye yoğun teknolojilerin ikamesi söz konusu olamayacaktır. Esnekliğin 1' den büyük olması halinde ikame mümkün olabilecektir.

### **3. İŞSİZLİK SİGORTASININ GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasalarında ücretlerin rijid olduğunu düşünürsek, işsizlik sigortasının ekonomik ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri, gelişmiş ekonomilerden farklı olacaktır. İşsizlik sigortası sistemi, kazançların üzerinden yapılacak bir prim kesintisi ile finanse edilecekse, sektörler arasındaki kaynak dağılımı üzerinde bir etki ortaya çıkmayacaktır. Zira çeşitli sektörlerdeki istihdamın göreceli maliyeti değişmeyecektir. Sistemin fayda-maliyet dağılımı tamamıyla istihdam üzerindedir. Dolayısıyla işsizlik sigortası sisteminin dağıtımsal etkisi, ücretlerin esnek olduğu konuma göre daha kolaylıkla oluşabilir.

Ücretlerin rijid olduğunu, ancak işsizlik sigortası sisteminin bu kez bordro üzerinden yapılan prim kesintileriyle işverenlerce finanse edildiğini varsaydığımızda sektörel etkiler konusundaki fikirler değişecektir. İstihdam arzının esnek olduğunu

varsayarsak, göreceli işgücü maliyeti istihdamın sektörel farklılıklarından etkilenmeyecektir. Ancak, Prim kesintileri Amerika’ da uygulanan tecrübeye dayalı prim sistemine göre düzenlenirse, işverenler, üretim talebi düştüğünde işçileri işten çıkarmadan alıkoyacak ve genel kentsel işsizlik oranı düşecektir.<sup>105</sup>

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortası programını oluşturmada kurumsal ve davranışsal farklılıklar, birkaç farklı konuyu bir araya getirmektedir. Kamu sektöründeki veya kamuya ait teşebbüslerdeki istihdam, modern sektör istihdamının büyük kısmını oluşturmaktadır. Çoğu durumda kamunun ücret belirlemesi, özel sektör ücret belirlemesine de etki eder. Kamu sektöründeki ücret artışı dolayısıyla modern sektörlerdeki özel firmaların işgücü maliyetini artıracak ve bu da firmaların talep ettiği işgücü miktarını düşürecektir. Sonuçta, işsizlik sigortası sistemi ile beraber, hükümetin ücret politikasının etkileri genişleyecektir. İşsizlik sigortası sisteminden sorumlu olan kurum, finansman durumunu planlarken, bu gibi politikaların etkilerini göz önüne almak zorundadır.

### **3.1. İşsizlik Sigortası Fonunun, Kaynakların En Etkin Kullanılabilecekleri Alanlardan Kaydırılarak GSMH’ ye Etkileri**

Buradaki teorik açıklama, programın riskli faaliyetleri sübvansede ettiği ve onların göreceli olarak gelişimine yol açtığıdır. Bu daha çok Amerikan işsizlik sigortası sisteminde böyledir. Diğer taraftan, kaynaklar en etkin kullanılabilecekleri yerlerden kaydırıldığı için toplam hasıla azalır. Bazı simülasyonlarda bu azalmanın büyüklüğü ölçülmeye başlanmıştır. Programın kapsamı dar tutulduğunda, kayıp, GSMH’ ın sadece küçük bir kısmı olacaktır. Yine de, açıkça bir azalma görülmektedir.

## **4. İŞSİZLİK SİGORTASININ ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Etkini yönü, işsizlik sigortasının finansmanı için toplanan primlerle, yapılan ödenek tutarlarının miktarına ve kapsama alınacak kitlenin büyüklüğüne bağlıdır. Sigorta gelirleri ile giderlerinin eşit olduğunu kabul ettiğimizde, ekonomiden çekilen satın alma gücünün tekrar ekonomiye enjekte edilmiş olduğunu ifade etmiş oluruz. Bu taktirde, sigorta giderlerinin toplam talep üzerinde bir etki yaratmayacağı söylenebilir.

<sup>105</sup> Yılmaz TUNA, a.g.e., s. 86.

Esasen, işsizlik sigortasının enflasyonist bir etki yapacağı endişesi, soruna yalnızca ödenekler açısından bakılmasından ileri gelmektedir. Bir bütün olarak olaya bakıldığında, daha farklı sonuçlara ulaşmak mümkündür.<sup>106</sup>

İşsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanan kimselerin düşük gelir grubunda yer alan kişilerden oluştuğunu ve bu kitlenin tüketim eğilimlerinin yüksek düzeylerde seyrettiğini bilmekteyiz. Ödenek oranı, önceki gelirlerinin yaklaşık %50' si düzeylerinde olmaktadır. İşsizlik sigortasının gelir ve giderlerinin birbirine eşit düzeyde olduğunu kabul etsek bile, kişiler, önceki gelir düzeylerine göre tüketim alışkanlıklarını kısmen de olsa sürdürme eğiliminden dolayı, eski tasarruflarını veya aile içi dayanışma ya da borçlanma yoluyla harcamalarını sürdürecekler, ve toplam talepte bir artışa sebep olabileceklerdir. Ancak, talep üzerindeki bu etki, işsizlik sigortasından kaynaklanan bir etki olmayacağını da düşünebiliriz. Zira, işsiz kalan her insan, tüketim alışkanlıklarını göreceli olarak biraz düşürse de sürdürmek için negatif tasarruflara müracaat etmek zorundadır. Bu da, toplam talep üzerinde kısmi de olsa pozitif bir etkiye sebep olacaktır. Ancak, işsizlik sigortası ödenekleriyle negatif tasarruf miktarı daha düşük düzeylerde gerçekleşecektir ve etkinin büyüklüğü daha da artabilecektir.<sup>107</sup>

Daha cömert bir işsizlik sigortası sisteminin talep üzerindeki etkileri farklı olacaktır. Bu durumda, önceki gelirin önemli bir kısmı tazmin edilmiş olacağından, tüketim eğilimi düşmeyecektir ve dolayısıyla toplam talepte bir değişme olamayacaktır.

Enflasyonu fiyatlar genel seviyesinde sürekli bir artış olarak tanımladığımızda, işsizlik sigortasının meydana getirmesi muhtemel toplam talep artışlarının bu yönde bir etki doğurmayacağı söylenebilir. Bir başka ifadeyle, enflasyonist bir etki meydana gelmeyecektir. Buna karşılık, toplam talepteki muhtemel artış, çarpan etkiyle GSMH' de bir artışa sebep olabilecektir.

Sonuç olarak bu etkileri değerlendirecek olursak, gelirlerin yeniden dağılımı, programın yapısına ve prim yükünün dağılımına bağlıdır. İşsizlik sigortası programı, istihdamdaki dalgalanmaların ölçüsünü artırır ve emeğin üretime daha pahalı bir girdi

<sup>106</sup> Sait DİLİK, *İşsizlik Sigortası Enflasyon Yaratır mı?* Prof. Dr. Fadıl H. SUR' un Anısına Armağan, (A.Ü.S.B.F. Yayın No: 522, Ankara 1990), s. 56.

<sup>107</sup> Mete TÖRÜNER, a.g.e., s. 54.

olarak katılmasını sağlar. Bu ise, işverenlerin daha sermaye yoğun teknolojilere yönelmesini sağlar. İşsizlik sigortası yardımları, işsiz kişilerin yer aldığı hane halklarının harcamalarını koruyarak ekonomiyi destekler.

İşsizlik sigortasının mevcut olmadığı bir durumda bile işsiz kalacak kişilere yardım etmenin maliyeti, ortalama istihdamda ve GSMH' de düşüş demektir ve aynı zamanda üretim talebinde daralma yaşanırken işsizlik sigortasının sebep olduğu ek işsizlik demektir.