

**TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ  
UYGULANABİLİRLİĞİ**

**Şahin ZENGİN**  
(Yüksek Lisans Tezi)

Eskişehir, 2000

# TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANABİLİRLİĞİ

Şahin ZENGİN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri  
(İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku) Anabilim Dalı

Danışman: Prof.Dr.Nüvit GEREK

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Eylül 2000

## YÜKSEKLİSANS TEZ ÖZÜ

### TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANABİLİRLİĞİ

Şahin ZENGİN

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

(İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku) Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2000

Danışman: Prof.Dr.Nüvit GEREK

İşsizlik sigortası, 4447 sayılı kanunla düzenlenerek, 1 Haziran 2000 tarihi itibariyle yürürlüğe girmesi sağlanmıştır. 36 yıllık bir uğraş sonucu kanunlaşan işsizlik sigortası, beklenen yararları yanı sıra ülkemizin yapısal özellikleri dikkate alındığında bir takım olumsuzlukları da beraberinde getirecektir.

Avrupa Birliği'ne girme sürecinde olan ülkemiz için, sosyal güvenliğin bir kolu olan işsizlik sigortasının uygulamaya konması önemli bir gelişmedir. Ancak diğer ülkelerdeki uygulamalar ve alt yapı dikkate alındığında ülkemiz açısından bazı sorunlarla karşılaşılabilceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Ülkemizde işsizliğin türleri itibariyle açık işsizliğin yaygın oluşu, işsizlik sigortasından yararlananların işsizlere oranını oldukça düşürerek, sosyal politikalarda bir dengesizliğin doğmasına neden olacaktır. Diğer yandan yürütülecek işe yerleştirme çalışmalarında sigortadan yararlananlara öncelik tanınmasına, dolayısıyla sigorta bakımından kapsam dışı kalan işsizlerin iş bulmasının daha zorlaşmasına neden olacaktır. İşsizlik sigortası, kıdem tazminatı ile birlikte uygulandığında, işverenlere getireceği mali yük nedeniyle kayıt dışı çalışmayı veya ürün maliyetlerinin artması nedeniyle, istihdamın daralması sonuçlarını beraberinde getirecektir.

## ABSTRACT

Arranged by the law 4447, unemployment insurance was brought into force on the 1 st of June 2000. Enacted as a law 36 years' efforts, unemployment insurance will set forth several drawbacks-due to the structural characteristics of our country-as well as expected benefits.

It's a drastically important improvement to put the unemployment insurance into validity for our country, which is on the way of becoming a member of the European Community. When we examine the applications in other countries and the substructure of our own country, we see that some problems may emerge in our country.

Being quite prevalent according to the other types of unemployment, unconcealed unemployment will cause some of imbalance among social policies by lessening the rate of the ones utilizing the unemployment insurance against the unemployed. Since the people taking the advantage of unemployment insurance will have priority in finding a job, it will be much more difficult for the ones who are not in the extension of the insurance to get an occupation. When applied together with the seniority compensation, unemployment insurance will either bring along unregistered working due to the high expense on the employer or get the employment shrunk due to the increase in the cost of production.

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Şahin ZENGİN'in, Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği başlıklı tezi ...23/10/2000..... tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri (İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku) Anabilim / Anasanat dalında Yüksek Lisans-Doktora / Sanatta Yeterlik tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Adı Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr. Nüvit GEREK

Üye

Prof. Dr. Ömer Gökçe Altın

Üye

Yrd. Doç. Dr. Ufuk ARDIN

Enver ÖZKALP

Enstitü Müdürü

## TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
TABLO 1. 1998 YILI SONUNDA KAYITLI İŞGÜCU VE BUNLARDAN İŞSİZLER.....	50
TABLO 2. KURUMSAL OLMAYAN SİVİL NÜFUSUN DÖNEMLERE GÖRE İŞGÜCÜ DAĞILIMI.....	51
TABLO 3. İŞ ARAMA SÜRELERİNE GÖRE İŞSİZLER.....	53
TABLO 4. EĞİTİM DURUMUNA GÖRE İŞSİZLER.....	59
TABLO 5. MESLEKLERE GÖRE İŞGÜCÜ YETİŞTİRME KURSLARI	71

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLOLAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İŞSİZLİK KAVRAMI VE İSTİHDAM POLİTİKALARI

1. İŞSİZLİK KAVRAMI VE İŞSİZLİK SORUNU.....	4
1.1. İşsizliğin Tanımı ve Türleri.....	4
1.1.1. Açık İşsizlik.....	5
1.1.2. Gizli İşsizlik.....	6
1.2. İşsizliğin Nedenleri ve Sonuçları.....	7
2. İŞSİZLİK SORUNUNA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR.....	8
2.1. Aktif İstihdam Politikaları.....	9
2.2. Pasif İstihdam Politikaları.....	10

## İKİNCİ BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASI VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

1. İŞSİZLİK SİGORTASININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ.....	12
1.1. İşsizlik Sigortasının Gelişimi.....	12
1.2. İşsizlik Sigortasının Uluslararası Dayanakları.....	14
1.3. İşsizlik Sigortasının Özellikleri.....	16
1.3.1. İşsizliğin Sonuçlarını Önleme Özelliği.....	16
1.3.2. Zorunluluk Özelliği.....	17
1.3.3. Prim Ödeme Özelliği.....	18
1.3.4. Devletçe Kurulma Özelliği.....	18
1.3.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği.....	19
1.4. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları.....	19
1.5. İşsizlik Sigortası İle Sağlanan Yardımlar.....	20
1.6. İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	21
1.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı.....	23
1.8. İşsizlik Sigortasının Yönetimi.....	24
2. İŞSİZLİK SİGORTASI BENZERİ UYGULAMALAR.....	24
2.1. İşsizlik Yardımları.....	25
2.2. İşsizlerin Diğer Sigortalardan Yararlandırılması.....	27
2.3. İşsizlere İlave Transfer Ödemeleri.....	27
3. BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI VE BENZER UYGULAMALAR.....	28
3.1. Almanya.....	28
3.2. Fransa.....	30
3.3. İngiltere.....	32



3.4. Yunanistan.....	33
3.5. Hollanda.....	34
3.6. İrlanda.....	35
3.7. Portekiz.....	36
3.8. Uygulamalardaki Ortak Yönler.....	37

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI VE KARŞILAŞILABİLECEK SORUNLAR

1. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ YASAL ÇERÇEVESİ.....	39
1.1. İşsizlik Sigortasını Kanunlaştırma Çabalarının Gelişimi.....	39
1.2. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu.....	40
1.2.1. Genel Hükümler.....	40
1.2.2. Amaç ve Kapsam.....	41
1.2.3. Yürütme İle Görevli Kuruluşlar.....	41
1.2.4. Primlere İlişkin Hükümler.....	42
1.2.5. İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları.....	42
1.2.6. İşsizlik Ödeneğinin Miktarı, Süresi ve Zamanı.....	44
1.2.7. Ödeneğin Ödenmesinde Hak Düşürücü Nedenler.....	44
2. UYGULAMADA KARŞILAŞILABİLECEK SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	45
2.1. Sigorta Kapsamı Dışında kalan İşsizler Açısından .....	45
2.1.1. İstihdam Piyasasına Yeni Giren İşsizler Açısından.....	46
2.1.2. Prim Ödediği Halde Ödenek Kapsamına Giremeyen İşsizler Açısından.....	47
2.1.3. Yaşlı İşsizler Açısından.....	48

2.2. İşsizliğin Türleri ve İş Arama Süreleri Açısından .....	49
2.2.1. Türkiye’de Açık İşsizlik ve İş Arama Süreleri.....	49
2.2.2. İşsizlik Sigortası Açısından Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	54
2.3. İşgücünün Özellikleri Açısından .....	56
2.3.1. İşgücünün Mesleki Yapısı Açısından.....	56
2.3.2. İşgücünün Eğitim Durumu Açısından.....	58
2.4. Yürütme İle Görevli Kurumlar Açısından .....	60
2.4.1. Görevli Kurumların İdari Yapısı Açısından.....	60
2.4.2. Sosyal Sigortalar Kurumu Açısından.....	62
2.4.2.1. Prim Tahsilatındaki Güçlük.....	62
2.4.2.2. Kayıt Dışı Çalışmanın Etkisi.....	63
2.4.3. İş ve İşçi Bulma Kurumu Açısından.....	66
2.4.3.1. Kurumun Yapısı ve Görevleri.....	66
2.4.3.2. Kurumun Yeniden Yapılandırılması Gereği.....	67
2.4.3.2.1. Araştırma, İstatistik ve Değerlendirme....	68
2.4.3.2.2. Ulusal İstihdam Planları Hazırlama.....	69
2.4.3.2.3. Mesleki Eğitim ve İşe Yerleştirme Hizmetleri.....	69
2.4.3.2.4. Büro ve Veri İşlemlerinde Otomasyon.....	74
2.5. Kıdem Tazminatı – İşsizlik Sigortası İlişkisi Açısından .....	75
2.5.1. Kıdem Tazminatı ve İşlevleri.....	76
2.5.2. İşsizlik Sigortası İle Birlikte Uygulanabilirliği.....	79
SONUÇ.....	83
KAYNAKÇA.....	87

## GİRİŞ

Çalışma hayatı içinde, bağımlı çalışanlar için önem arz eden konular, iş karşılığı olan ücret ve çalışma halinin devamlılığı olmak üzere iki temel grupta ele alınmaktadır. Yaşamını sürdürebilme bağlamında emeğinden başka bir alternatifi olmayanlar için sosyal etkileri bakımından her ikisi de aynı derecede öneme sahiptir. Bu nedenle ücret ve çalışma halinin sürekliliğinin sağlanması konuları sosyal politika içinde ele alınmakta, ortaya çıkabilecek sorunlara sosyal politika kapsamında çözüm arayışına gidilmektedir. Çalışma halinin devamlılığını engelleme açısından ortaya çıkabilecek riskler (hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik) ve alınması gerekli görülen önlemler önceden tespit edilerek, sosyal güvenliğin asgari normları olarak ortaya konulmuş, uluslararası alanda da kabul görerek çeşitli sözleşmelere konu olmuştur. Bu riskler, sosyo-ekonomik sonuçları bakımından tüm sosyal tarafları (işçi, işveren ve devlet) etkilemekte olduğundan, sosyal güvenliğin temel konuları olarak kabul edilmekte ve sigorta tekniği ile soruna sosyal güvenlik sistemi içinde çözümler geliştirilmektedir.

Diğer risklere karşı sosyal güvenlik kapsamında çözümler geliştirilmiş olmasına karşın, uygulanması en zor sigorta kolu olan işsizlik için, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gecikmektedir. Zira işsizlik sigortasının başarısı, uygulandığı ülkenin tam istihdama yakınlığına, kayıt dışı çalışmanın az oluşuna, güçlü bir finansman yapısına ve mesleki eğitim düzeyinin yüksekliğine bağlıdır.

İşsizlik riskinin doğurduğu olumsuz sonuçların sosyal güvenlik kapsamında giderilmesi amacıyla ilk ciddi ve etkin uygulamalar, geçtiğimiz yüzyılın başında Avrupa'da (İngiltere'de) geliştirilmiştir. İşsizlik riskinin sonuçlarının ağır oluşu ve etkilerinin tüm topluma yansımaları, devletlerin soruna, zorunlu katılım esasları ile sigorta tekniği uygulanarak çözüm bulmasına neden olmuştur. Diğer yandan, işsizlik sigortasının yetersiz kaldığı durumlarda sorunun önemine binaen, finansmanı tamamen

devlet tarafından karşılanan, işsizlik sigortası benzeri uygulamalar, işsizlik sigortası ile birlikte birçok ülkede yürürlüğe konulmuştur.

Ülkemiz, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 4 Haziran 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki sözleşmesini imzalamış, 1971 tarih ve 1451 sayılı kanunla onaylamıştır. Buna rağmen sözleşme kapsamında yer alan ve işsizlere yapılacak yardımları içeren kanun gecikmeli olarak 29.08.1999 tarihinde, 4447 sayılı kanunla düzenlenerek, 1 Haziran 2000 tarihi itibarıyla yürürlüğe konulmuştur. Avrupa Birliği'ne giriş sürecindeki ülkemiz açısından işsizlik sigortasının uygulamaya konulması önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Ancak ülkemiz istihdam koşulları dikkate alındığında, diğer ülkelerdeki işsizlik sigortası uygulamalarına nazaran bir çok sorunla karşılaşılabilir.

Ülkemizde açık işsizliğin yaygınlığı ve işsizlik sigortasının sigorta tekniklerine sıkı sıkıya bağlı olarak uygulanması nedeniyle büyük bir işsiz kitlesinin kapsama alınamamasına ve bu nedenle sosyal sorunlara neden olabilecektir. Bunun yanı sıra kanunda yer alan düzenlemeler nedeniyle bir kısım sigortalı işsizler de, piyasa koşullarından çok hızlı etkilenen iş kaybetme sıklığı ve iş arama sürelerinin uzunluğu nedeniyle, kanunla öngörülen sürelerde prim ödemiş olma koşullarını sağlayamayacağından yada yargı kararları sonucu fesih türünün değişmesi durumunda, işsizlik sigortası kapsamında verilecek ödeneklerden yararlanamayacaktır.

Kendi isteği dışında işsiz kalan işçinin yeni bir iş bulabilmesi, ülkenin ekonomik koşulları göz önünde bulundurulduğunda, iş arama sürelerinin uzun oluşu nedeniyle, bir hayli zaman alacaktır. İş arama sürelerinin bu şekilde uzaması, işsizlik sigortası kapsamında verilecek ödeneklerin, işsizlik riski ile ortaya çıkabilecek sonuçları yeterince karşılayamaması sonucunu doğurabilecek ve yeniden işe yerleştirme hizmetlerini oldukça güçleştirecektir. Diğer yandan yeniden işe yerleştirme işlemlerinde, finansman ve benzeri gerekçelerle, sigortalı işsizlere, kurumsal destek önceliği tanınması nedeniyle daha çok önem verilebilecek, bu da diğer işsizlerin işe girme potansiyellerinin zayıflamasına neden olabilecektir.

İstatistiklerden ortaya çıkan bir sonuçta, işsizlerden çoğunluğunun mesleki yeterlilik içinde bulunmadıkları, bedensel (vasıfsız) işgücü durumunda olmalarıdır. Bu da, eğitimde alanında en fazla maliyeti gerektiren mesleki eğitim çalışmalarının maliyetinin daha da artmasına ve finansman sorunları ile birlikte fiziki olanakların yetersiz kalmasına neden olabilecektir.

Ülkemiz sosyal güvenlik kuruluşlarının için süregelen sorunların giderilmeden işsizlik sigortasında görevlendirilmesi, aynı sorunların işsizlik sigortasını da büyük oranda etkilemesine neden olabilecektir. Özellikle çalışanların sosyal güvenlik bakımından kayıt altına alınmasındaki başarısızlık ve prim tahsilatındaki zorluklar, sigorta tekniği açısından işsizlik sigortasının başarısını olumsuz yönde etkileyecektir. İşsizlik sigortasının uygulanmasında prim toplama ile görevlendirilen Sosyal Sigortalar Kurumunun, zaten kendi içinde süregelen çalışanların kayıt alınması ve prim toplama konularındaki bugün içinde sorunlar dikkate alındığında, işsizlik sigortasının da ülkemizdeki sosyal güvenlik açıklarının büyümesine neden olacağı söylenebilir.

İşsizlik sigortasının başarılı sonuç vermesinin temel koşulları olarak; tam istihdama yakınlık, mesleki eğitim düzeyinin yüksekliği, çalışanların tamamına yakınının kayıt altına alınmış olması, finansman açısından prim ve diğer gelirlerin harcama döneminde elde edilebilir durumda olması sayılabilir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İŞSİZLİK KAVRAMI VE İSTİHDAM POLİTİKALARI

#### 1. İŞSİZLİK KAVRAMI VE İŞSİZLİK SORUNU

##### 1.1. İşsizliğin Tanımı ve Türleri

İşsizlik, emeğin arz ve talebi arasındaki uyumsuzluktan doğan bir olgudur. İstihdam piyasasının 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 oluşu nedeniyle tespiti kolay olmamaktadır. Bu yaklaşım ile işsizlik, açık işsizlik ve gizli işsizlik olarak ele alınmaktadır.

### 1.1.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, çalışma arzu ve iktidarında 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 ettirilemeyişi 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 teknolojilerin 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 olmaması 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

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

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

işçileri yeniden işe almaya yöneltir. Ancak belirtilmesi gereken bir nokta da resesyon dönemlerinde bu sürecin tersine işlediğidir. Genel vasıfları itibariyle konjoktürel işsizlik, dayanıklı mal üreten sanayi kollarında daha fazla görülmekte, coğrafi bölgelere ve sanayi kollarının türüne göre farklılık göstermekte, çoğunlukla genç işçiler-yaşlı işçiler-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 yada friksiyonel işsizlik olarak adlandırılmaktadır. İşletmelerde işçi devrinin yüksek olduğu dönemlerde arızı işsizlik artma eğilimindedir. Bu işsizlik bir işletmeden diğerine geçinceye kadar ki süreyi 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.
- **Sürekli Durgunluk:** Ekonominin belirli bir büyüme sonrası karşılaştığı iktisadi durgunluk nedeniyle doğacak işsizlik türüdür. Üretimde meydana gelecek arz ve talep dengesizliğinin yaygınlaşması halinde kendini iyice hissettirmektedir.

### 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 işten çekildiğinde üretimde bir değişme olmuyorsa gizli işsizlik halinden bahsedilir. Teknolojik bir değişme olmaksızın üretim

<sup>3</sup> Kuvvet Lordoğlu, *Çalışma Ekonomisine Giriş*, (İstanbul. Alan Yayıncılık. 1986), s.85-86.



kapasitesine nazaran fazla işçinin istihdamı, gizli işsizlik sonucunu doğurmaktadır. Gizli İşsizlik 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.

## 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 artırılmaması**, talep yetersizliği ve üretim alanlarının oluşturulma sürecinin uzaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda mevcut işsizlere yeni işgücünün eklenmesi işsizliği daha da artırmaktadır.
- **Gelir dağılımındaki bozukluk** beslenme ve eğitim yetersizliğini de beraberinde getirici nitelik taşır. Böylece gelişen üretim tekniklerinin gerektirdiği vasıflı işgücü aranacağından, vasıfsız işgücünün istihdam olanakları azalmaktadır. Genel işgücü potansiyelindeki vasıfsız işgücünün yaygınlığı işsizlik oranını artırmaktadır.
- **Hızlı Kentleşme** sonucu göçlerin yaygınlaşması, kent ortamında başka gelir elde etme olanağı bulunmaması ve cari ücret düzeylerinde meydana gelen düşük

seviyeler, bütün aile bireylerinin iş araması sonucunu beraberinde getirmektedir. Bir sarmal şeklinde devam eden bu durum bir ekonomide daha fazla bireyin istihdama yönelmesine ve bunun sonucu olarak işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Özellikle bu kesimin vasıfsız olması durumu işsizliği daha artırıcı etkiler gösterir.

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

<sup>4</sup> Meryem Koray, "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992, (İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, Ankara:1992), s.91.

çözüm için yaklaşım geliştirememekte, yada soruna yönelik uygulamalar amaçtan uzaklaşıp çözüm niteliğini kaybetmektedir.

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

Türkiye’de tespit edilen istihdam politikalarını; işgücü fazlalığı, eğitim, yeni istihdam olanaklarının yaratılması, ücret ve çalışma şartı ile işgücü piyasasının oluşturulması şeklinde ele almak mümkündür.<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 ele alınmaktadır. 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 işyerlerinde kısa süreli çalışmaya geçilmesi gibi uygulamaları içermektedir. Çoğu zaman üç taraflı

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

<sup>6</sup> Koray, a.g.t.,s.94.

anlaşmalarla gündeme getirilen bu uygulamalar dolaylı olarak bir istihdam politikasına dönuşmektedir. Diğer yandan birçok Batı Avrupa ülkesinde işyerlerinin yeniden yapılandırılması sürecinde işgücü azaltılması, sendikalar ve istihdam ofisinin de katılımı ile ortak bir plan çerçevesinde yürütölmektedir. 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 uygulamasında ise çalışanların ücret kayıpları istihdam ofislerince karşılanmaktadır.<sup>7</sup>

İstihdam yaratmaya yönelik programlar, iş alanları oluşturma, kurum içi eğitim programları, meslek edindirme ve eğitimi programları ve işyeri açmayı teşvik şeklinde kendini göstermektedir. Bu uygulamaların temel amacı, işgücü piyasasına yeni girenlerin ve uzun süreli işsizlerin istihdama katılımlarının sağlanmasıdır. Ancak bu programlar en çok bir yıla kadar uygulandıklarından kısa sürelidirler.

Avrupa topluluğu içinde başlangıçtan bu yana varlığını sürdürmekte olan “**Avrupa Sosyal Fonu**”, Topluluk ülkelerinde istihdamı artırmaya yönelik projeleri desteklemek amacı ile kurulmuştur. Sosyal fon üye ülkelerin istihdam yaratmaya yönelik mesleki eğitim ve rehberlik, yeni işçi alımı ve ücret yardımları, yeni iş alanlarının oluşturulması ile ilgili hizmetler ve teknik danışmanlık gibi projelere, proje maliyetinin %50’si oranında yardımda bulunmaktadır. Bu fondan özelliklere gençlere yönelik projeler desteklenmektedir. Örneğin 1987 yılında Komisyon Kararı ile fon yardımlarının en az %75’inin 25 yaşın altındakilere ayrılması kabul edilmiş, 1985 yılında ise fon harcamalarının %78’i 25 yaşın altındaki gençlere yönelik projelerin desteklenmesinde kullanılmıştır.<sup>8</sup>

## 2.2. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin sonuçlarını ortadan kaldırma amacına yönelik politikalarlardır. Bu politikalar ile işsizlerin, işsizlik sonucu kaybettikleri ve geçim olanağı

<sup>7</sup> Koray, a.g.t., s.95-96.

<sup>8</sup> Koray, a.g.t., s.87-98.

yaygınlaşarak uygulama alanı bulmaktadır. Özellikle aktif istihdam politikalarının etkilerinin 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 politikaları için yaptıkları harcamalara bakıldığında, pasif istihdam uygulamaları için yapılan harcamalar, aktif istihdam uygulamalarının yaklaşık iki katı düzeyindedir.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> European Commission, **Labour Market Studies Ireland December 1996**, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 1997), s.155.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASI VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

#### 1. İŞSİZLİK SİGORTASININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

##### 1.1. İşsizlik Sigortasının Gelişimi

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimi incelendiğinde, işsizliğin toplumda yaptığı ekonomik, sosyal ve politik olumsuz etkileri sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. Sanayi devriminin gerçekleştiği 19. yüzyıldan itibaren başlayan işsizlik sorunu, işsizlikle mücadelede hiçbir zaman tam bir başarı elde edilemeyeceğini de göstermiştir. Bunun sonucu olarak işsizlikle mücadele yanında işsizliğin meydana getirmiş olduğu tahribatı ortadan kaldırıcı önlemler üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Liberalizmin “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” kuralı iktisadi yönden büyük ilerlemeler getirmiş olmakla beraber uzun çalışma süreleri, düşük ücretler, ücret yerine mal verilmesi sistemi (Truck-System), yetersiz hastalık ve kaza yardımı, çok sayıda kadın ve çocuk işçilerin koruma önlemlerinden yoksun olarak çalıştırılmaları, toplumda büyük dengesizliklerin doğmasına neden olmuştur. Ancak zamanla yaşanan buhranlar,

büyük oranda işsizliğe neden olunca koruyucu önlemler artırılmaya başlanmış, bu gelişmelerin sonucu olarak işsizliğin sonuçlarını tazmin amacıyla işsizlik sigortası kurulmuştur.

İşsizlik riskine karşı ilk önlemler, sanayileşmiş Avrupa ülkelerinde sendikalaşma hareketlerinin geliştiği dönemlerde, loncalar sistemi içindeki sendika teşekkülleri tarafından alınmaya başlanmıştır. Ancak bu önlemlerin günümüz modern işsizlik sigortası sistemleri ile karşılaştırıldığında son derece sınırlı ve tamamen isteğe bağlı görünüm taşıdığı görülmektedir. Devlet tarafından yasayla ve zorunlu karakterde bir işsizlik sigortası, ilk olarak 1911 yılında Lloyd George'un başbakanlığı döneminde İngiltere'de kurulmuştur. Zorunlu karakterde böyle bir uygulamaya daha sonra 24 Mart 1920'de Avusturya'da, 1927 yılında Almanya'da geçilmiştir.<sup>10</sup>

İşsizlik sigortasının asıl konusu açık işsizlerdir. Ülkemizde 5543 sayılı ve 1950 tarihli kanunla kabul edilen ve Uluslararası Çalışma Teşkilatı (Uluslararası Çalışma Örgütü)'nün 1919 yılındaki ilk toplantısında kabul edilmiş olan 2 sayılı işsizlik hakkındaki sözleşmesine göre, "işsiz, bir ücret karşılığı istihdam edilmeyi isteyen fakat yeteneklerine ve oturduğu mahalli şartlar ile bağdaşır bir işi bulunmayan kimselerdir"<sup>11</sup> denilmek suretiyle açık işsizliğin uluslararası bir tanımı ortaya konulmuştur. Diğer bir ifade ile, cari ücret düzeyi üzerinden vasıflarına uygun bir iş aradığı halde, iradesi dışında iş bulamayan kimseler açık işsiz olarak değerlendirilmektedir. Ekonomik ve sosyal programların hedef aldığı ve çözümüne yönelik çalışmaların ağırlıklı olarak uygulandığı kesim bu grubu oluşturmaktadır.

İşsizlik sigortasının tanımını açık işsizlik kavramı paralelinde yapmak gerekir. Zira işsiz kesiminin açık işsizler grubu, iradeleri dışında gerçekleşen işsiz kalma ve dolayısıyla geçimini temin edememe riski ile karşı karşıya kalmakta ve bu riske karşı kısmi bir çözüm olarak işsizlik sigortası gündeme getirilmiş bulunmaktadır. Ancak işsizlik sigortası bir finansman sorununu da beraberinde getirmektedir. Buda, anılan

<sup>10</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine Görüş ve Öneriler, (Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu; İnceleme Yayınları, No: 7), s.6-7.

<sup>11</sup> İsmail Arıkan, "İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri", İİBK İşgücü Dergisi, Yıl 2, Sayı 5, (Ocak 1977), s.12.

işsiz grubundan, işsizlik sigortasının finansmanına katkıda bulunanların kapsama alınmasını, diğerlerinin ise kapsam dışı tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Buna göre, genel anlamda **İşsizlik Sigortası**, bir iş yada işyerinde çalışırken çalışma arzu ve yeteneğinde olmasına karşın kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden işçilerin, bir yandan yeni bir iş bulmasına gayret edilirken, diğer taraftan da bunların işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belirli bir süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulmuş bir sigorta koludur.<sup>12</sup>

Yapılan bu genel tanımdan da anlaşılacağı üzere işsizlik sigortası, işsizliğin önlenmesi için değil, olumsuz ekonomik ve sosyal etkilerinin zaman ve gelir bakımından kısmi olarak telafi edilmesini amaçlayan bir sigorta kolu olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşsizlik sigortasının tanımından ortaya çıkan bir sonuçta, işsizlerin yeniden bir işe yerleştirilmeleri çabası ve değişen çalışma koşullarında, teknolojik gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan işsizlerin, yeniden uygun meslek kazanmaları için mesleki eğitim ağırlıklı çalışmaların yapılması gereğidir. Bu da işsizlik sigortasının sürekli gelir elde etme aracı olmaktan çıkarılması ve asıl işlevini sürdürmesi için dikkatle üzerinde durulması gereken bir konudur. Zira işsizlik sigortası, süresi ve ödenekleri itibarıyla kısmi bir çözüm aracı olarak uygulanması gereken bir sigorta koludur.

## 1.2.İşsizlik Sigortasının Uluslararası Dayanakları

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2 Sayılı sözleşmesi, işsizliği önleme ve sonuçlarına çözüm bulma araçlarına dair bir takım hükümleri içermektedir. Sözleşmenin 3. maddesi "bu sözleşmeyi onaylamış olup da, işsizliğe karşı bir sigorta sistemi kurmuş bulunan Uluslararası Çalışma Örgütü üyeleri, ilgili üyelerle anlaşmak sureti ile, tespit edilecek şartlar içinde bu üyelerden birinin uyruğunda bulunan

<sup>12</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.6.



işçilerden kendi toprağı içinde çalışanlara, kendi uyrugu işçilerin olduğı miktara eşit sigorta ödeneğı alma imkanını verecek tedbirler almalıdır.<sup>13</sup>

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 67 sayılı gelir güvencesine ait tavsiye kararı ise oldukça açıklayıcı niteliktedir. Genel ilkeleri itibariyle diğere sosyal risklerle beraber, işsizlik riski de dikkate alınarak, işsizlik durumunda kaybedilen gelirin telafisi için üye ülkelere tavsiyede bulunmaktadır.<sup>14</sup>

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün isteğı dışında işsiz kalanlara ödenek ve yardım güvencesi sağlayan 44 sayılı sözleşmesi çok büyük önem arz etmektedir. 44 sayılı sözleşme işsizlik sigortasının yapısını da ortaya koymuştur. Buna göre sözleşmenin, ilkeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:<sup>15</sup>

- i. Uluslararası Çalışma Teşkilatına üye her devlet, bu sözleşmeyi onaylamakla sözleşmede yer alan prensiplere göre, iradesi dışında işsiz kalanlara güvence veren, sisteme bağı kişilerin çalışmaları esnasında ödedikleri primler karşılığı, belirli bir süre ve tutar üzerinden gelir sağlayacak sistemi kurmayı kabul etmiş sayılır.
- ii. Sözleşme ile ücret veya maaş karşılığı sürekli çalışan herkesin kapsama alınması esastır.
- iii. Ödenekten yararlanabilmek için ise, isteğı dışında işsiz kalmak, istihdam bürosuna kayıtlı olmak ve sürekli irtibatlı olmak, işsiz kalmadan önce belirli bir süre prim ödemiş olmak, bekleme süresini geçirmiş olmak, otoritece bulunmuş olunan işi kabul etmiş olmak gibi koşullar belirlenmektedir.
- iv. Ödenek süresinin sınırlı tutulması, ödenek miktarının sigortalının ihtiyaç durumuna bağı olmaması ve ödeneğın nakden yapılması sözleşme ile ortaya konulmuştur.

<sup>13</sup> Uluslararası Çalışma Teşkilatı(ILO) Türkiye tarafından Onaylanan Sözleşmeler, (Türk-İş, Yayın No:137, Ankara, 1980), s.2.

<sup>14</sup> Faruk Andaç, Niçin İşsizlik Sigortası (Kayseri 1991), s.76-77.

<sup>15</sup> Andaç, Niçin İşsizlik..., a.g.e.,s.77-78.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün, Sosyal güvenliğin asgari normları hakkındaki 102 sayılı sözleşmesinin 19-24 maddelerinde işsizlik yardımlarına yer verilmiştir. Yine aynı sözleşmenin “periyodik Ödemelerde Uygulanacak Normlar” bölümünün 65-67. maddelerinde işsizlere yapılacak asgari ödemelere ilişkin açıklamalar bulunmaktadır. Buna göre örnek sigortalı veya hak sahibi kimseler için ödeneklerin düzeyleri belirtilmiştir. 1981 yılına kadar içinde ülkemizin de bulunduğu 29 ülke bu sözleşmeyi onaylamış ve çoğunda işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştır.<sup>16</sup>

Özellikle 1929 Amerika krizi ile ortaya çıkan işsizliğin yaygın ve acı sonuçları, diğer ülkelerde de konunun ciddiyetle düşünülmesine neden olmuştur. Bu sebeptir ki tüm uluslararası organizasyonlarda, konu hakkında fikirler ortaya atılmış, çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır. Gittikçe globalleşen dünyamızda ise işsizlik ve buna bağlı daralmanın etkileri diğer ülkelerde de hissedilmektedir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde kurulan işsizlik sigortası sitemi, gelişmekte olan ülkelerde de uygulama alanı bulmaktadır.

Uluslararası kaynaklara bakıldığında özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sözleşme ve tavsiye kararları, işsizlik sigortasının içeriği ve yapılıması ile, uygulama esaslarına yönelik olarak açıklayıcı nitelikte tavsiyeler içermektedir.

### **1.3. İşsizlik Sigortasının Özellikleri**

Yapılan tanım ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere işsizlik sigortası, diğer sosyal sigorta kollarında olduğu gibi kendine özgü özellikleri vardır.

#### **1.3.1. İşsizliğin Sonuçlarını Önleme Özelliği**

İşsizlik temel özelliği itibariyle bir toplumda sosyo-ekonomik sorunların ana kaynağıdır. Sanayi toplumuna geçişle beraber insanların aileleri ile birlikte hayatlarını sürdürmeleri ancak emeklerini pazarlamaları, yani işgücü piyasasına girmeleri ile mümkün olmuştur. Ancak çeşitli nedenlerle kendi isteği dışında bir süre için işsiz

<sup>16</sup> Andaç, Niçin İşsizlik..., a.g.e., s.80-81.

kalmış kimseleri kapsamı içine alan işsizlik sigortası, bu kimselerin tek gelir kaynağı olan ücretlerinin kesilmesi halinde, kesilen ücretlerin yerine geçimini sağlayacak bir tazminat vermeyi taahhüt eder. Çünkü devlet bu gibi kimselere iş bulma ve sosyal güvenlik hakkını vermiştir.<sup>17</sup> Burada dikkat edilmesi gereken temel husus, işsizlik riski ile ortaya çıkan sonuçları tazmin edilecek işsizlerin, belirli koşullara sahip olması gerektiğidir. Zira işsizlik sigortası, sigorta tekniğine göre yürütüldüğünden dolayı, kapsamı, süresi ve ödenekleri bakımından sigorta gerçeklerine uygun olmalıdır.

### 1.3.2. Zorunluluk Özelliği

İşsizlik, sosyo-ekonomik açıdan toplumsal ölçekli sonuçlar doğuran bir olgudur. Diğer yandan bireyler böyle bir sorunla karşılaşmadıkları sürece önemini anlamaktan uzaktırlar. Sorunla karşılaşıldığı an ise o kişi için önemini ortaya koymakta, ancak bu riske karşı önceden sistematik bir hazırlık yapılmadığı için çözüm üretilememektedir. Bu nedenle soruna çözüm amaçlı yaklaşımlarda zorunluluk esası benimsenmiştir. İşsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerin önemli bir bölümü, bu görüşten hareketle zorunluluk ilkesini benimsemiştir.

Bazı ülkelerde ise işsizlik riskine karşı isteğe bağlı işsizlik sigortası, kıdem tazminatı veya işsizlik yardımları şeklinde soruna çözüm üretilmektedir. Ancak dikkat edilmelidir ki bu yöntemler yaygın bir işsizlik durumunda ilgili kurumlara ağır mali yükler getirecek ve sorunun çözümünü güçleştirecektir.

Uygulamada işsizlik sigortası sistemleri içinde en yaygın olan özellik zorunlu katılım özelliğidir. İşsizlik tazminatı uygulayan 38 ülkeden (1979 için) 31'i zorunlu işsizlik sigortası uygulamaktadır. Diğer 7 ülke isteğe bağlı sigorta, kıdem tazminatı veya işsizlik yardımı şeklinde uygulama yapmaktadır.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Abdurrahman Ayhan, *İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulama Olanakları* (Muğla: 1995), s.15.

<sup>18</sup> Andaç, *Niçin İşsizlik...*, a.g.e., s.29.

### 1.3.3. Prim Ödeme Özelliği

İşsizlik sigortasının sosyal sigorta tekniği ile uygulanması, işsizlik sigortasının finansmanına tarafların katkısını gündeme getirmektedir. Bu da prim ödeme özelliği ile mümkün hale gelmektedir. İşsizlik sorunun toplumsal boyutu dikkate alınarak, primler, işçi ücreti esas alınarak, işçi, işveren ve devlet için belirlenen oranlar üzerinden hesaplanarak tahsil edilmekte ve böylece sistemin finansmanı sağlanmaktadır.

Bu hesaplamalarda muhtemel işsizlik süresi için, belirli bir işçilik süresi içinde, geçimini sağlayacak asgari ücreti karşılayacak prim miktarı, belirli bir süre ödenmek koşuluyla ilgilerden kesilir. Şu kadar ki, işçinin çalışırken geçimini tehlikeye sokmayacak bir miktar olması da gerekir.<sup>19</sup>

### 1.3.4. Devletçe Kurulma Özelliği

Gelişen ve genişleyen sosyal yapı bir takım düzenlemelerin devlet eliyle yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Devletler bu bilinçle, konuların ana hatlarına Anayasal düzenlemeler getirerek görev tesisi yoluna gitmekte ve böylece, toplumsal etkisi olan olgular için yasal düzenlemeler yapma yolunu açmaktadır.

İşsizlik sorununun etkilerinin ulusal bazda oluşması ve soruna ulusal bir çözüm bulunması zorunluluğu, işsizlik sigortasının devletçe kurulması ve yürütülmesini gerekli hale getirmiştir. İşsizlik sigortasının işverenler veya mahalli idareler yada sendikalar gibi kuruluşlar tarafından kurulup yürütümünün sağlanması sırasında ortaya çıkabilecek aksaklıklar, sorunun mahiyeti gereği yine devleti ilgilendireceğinden, devletçe kurulması fikrinin kabul görmesini sağlamıştır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. ve 25. maddesine de konu olan işsizlik sigortası, 1982 Anayasamızın 60. maddesinde de yer almış ve “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve

<sup>19</sup> Ayhan, a.g.e., s.16.

teşkilatı kurar” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre sosyal güvenlik, ülkenin bütün nüfusunu uygulama alanı içine almaya yönelmiştir.<sup>20</sup>

### 1.3.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği

İşsizliğin ortaya koyduğu olumsuz sonuçların, ömür boyu telafi edilmesi söz konusu değildir.<sup>21</sup> Bu bir yandan ülke kaynaklarının etkin kullanımı, diğer yandan ise sosyal adalet ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. İşsizlik sigortası, çalışma arzu ve yeteneğine sahip ve işini kaybetmiş olan kimselere geçinme güvencesi veren bir sistemdir.

Bu sistemin, sosyo-ekonomik koşullar içerisinde ülkede iyi işleyebilmesi için devletin istihdam alanları yaratıp, var olan alanları da genişleterek, işsiz olan kimseleri işe yerleştirme görevi de vardır. Buna göre, sistem, İş ve İşçi Bulma Kurumları ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdürerek, amacına ulaşmaya çalışır. Ayrıca mesleki eğitim faaliyetlerinde bulunarak yada mesleki eğitim kuruluşları ile ortaklaşa çalışmalar yaparak, iş gücüne yetenek kazandırmak sureti ile işe yerleştirilmesinin sağlanmasına çalışır. Amaç, çalışma arzu ve yeteneğine sahip bu kimselerin, iş bulamamaları halinde geçim darlığı içerisinde kurtarılıp, ihtiyaçlarının esareti altında bırakılmamasıdır.<sup>22</sup>

### 1.4. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortası, sigorta tekniklerine göre yürütüldüğünden, işsizlik sigortasından yararlanma da belirli koşullara bağlanmıştır. Değişik ülkelerdeki işsizlik sigortası uygulamaları incelendiğinde yararlanma koşulları bakımından önemli ölçüde benzerlikler bulunduğu görülmektedir. Bu koşullar, çalışma istek ve yeteneğinde olduğu halde kendi iradesi dışında işsiz olmak, sigortanın mevzuatında belirlenen süre ve tutarlar üzerinden işsizlik sigortası primi ödemiş olmak, belirli bir süre beklemek, istihdam kurumlarınca gösterilen işi kabul etmektir.<sup>23</sup> Bu koşullar temel olarak ele

<sup>20</sup> Ayhan, a.g.e., s.17.

<sup>21</sup> Faruk Andaç, İşsizlik Sigortası, (Tüm Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No:33, Ankara: 1999), s.50.

<sup>22</sup> Ayhan, a.g.e., s.17.

<sup>23</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s.87.

alınmakla beraber, diğer sosyal sigorta yardımlarından yararlanmamak, istihdam kurumuna kayıtlı olmak, eğitim veya yeniden eğitim tekliflerini ret etmemek, işten ayrılma durumu kendi isteği, kötü hal veya kanun dışı grev nedeniyle gerçekleşmiş olmama koşulları da yaygın olarak uygulanan koşullar arasındadır.<sup>24</sup>

### 1.5. İşsizlik Sigortası İle Sağlanan Yardımlar

İşsizlik sigortası öncelikle nakdi ödenek türünde bir yarar sağlanmaktadır. Ödeneklerin tespitinde temel olarak asgari geçim sağlama ve sigortanın ödenme gücü konuları esas alınmaktadır. Sağlanacak ödenekler miktar bakımından genellikle, sigortalının işsiz kalmadan önceki ücreti ile ilişkili olarak tespit edilmekte, aktüaryal hesaplar da göz önünde bulundurularak bir tavan konulabilmektedir. Bazı ülkelerde (Bulgaristan, İzlanda, İtalya, Kıbrıs) ise aile durumu ve yaş dikkate alınarak sabit bir miktar, ödenek olarak belirlenmektedir. Örneğin Danimarka, Almanya, Hollanda ve Yunanistan'da önceki ücretin oranı üzerinden tespit yapılırken, yine Yunanistan'da günlük tavan uygulanmaktadır. Diğer taraftan İrlanda'da sabit bir miktar belirlenmekle beraber aile durumuna göre çocuk sayısı dikkate alınarak ilave yapılmaktadır. Uygulamada ödeneklere ilişkin olarak bir süre söz konusudur. Ödenekler belirli bir süre için belirlenmesi sigorta tekniği ile ilgili olmakla beraber, sigortanın, işsizliği teşvik etmemesi açısından da sosyal bir yönü bulunmaktadır. Ödeneklerin süresi genellikle, önceki sigortalılık ve prim ödeme süreleri ile yaşa göre belirlenmektedir. Ödeneklerin belirli bir bekleme süresi sonucu sağlanması, idari nedenler ve suistimalleri önleme gerekçeleri ile uygulamaya girmiştir. Bu süre, 3-7 gün arasında olup ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin bekleme süresi Avusturya, Fransa, İrlanda, Norveç ve İngiltere'de 3 gün, Yunanistan'da 6 gün olarak uygulanmaktadır. Ödeneklerin verilme süresi ise önceki sigortalılık ve prim ödeme süresine göre Avusturya 'da, 20-30 hafta, Fransa'da yine sigortalılık ve prim ödeme süresi ile yaşa göre 4-27 ay, Almanya'da 78-832 gün ve 49 yaşın üzerinde olanlara 28 hafta, Hollanda'da 6 ay ile 1 yıl, Portekiz'de 5-15 ay arasında ve 55 yaşın üstündekiler için 25-30 ay, İngiltere'de ise en fazla 52 haftadır.<sup>25</sup> Diğer yandan Portekiz'de, 60 yaşındakiler için işsizlik ödeneği, yaşlılık

<sup>24</sup> Bkz. US:Social Security Programs Throughout the World, 1999 ülkeler kısmı ve European Commission, Labour Market Studies... (ülkeler).

<sup>25</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s. 106-110.

ödenegine çevrilmektedir. Ödeneklerin yanı sıra işsizlere yeniden işe yerleştirme ve eğitim olanakları da sağlanmaktadır.

### 1.6. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortasından, bir işyerinde işverene bağlı olarak sigortalı çalışanlar yararlanabileceklerdir.<sup>26</sup> Bağımlılık, hukuki anlamda çalışan ve çalıştıran arasında yapılan bir hizmet akdi ile sağlanır. Bağımlı çalışanlar temel olarak, işçi ve memur olarak bir ayırımı tabi tutulmaktadır.

Hukukumuzda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (a) bendinde, Anayasamızın 128. maddesine dayanılarak memurun tanımı şöyle yapılmıştır: "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer Kamu tüzel kişiliklerince genel idare esasına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulamasında memur sayılırlar". Memur niteliğinin kazanılmasında kamu hizmeti bir ön şart olmakla birlikte, görülen görevin asli ve sürekli olması, genel idare esasları çerçevesinde yürütülmesi ve kanunla düzenlenmiş memur statüsü içinde bulunması koşullarının da gerçekleşmesi zorunludur.<sup>27</sup> Memurların disiplin nedenleri dışında işsiz kalmaları ihtimali pek bulunmamaktadır. Bu gerekçe ile işsizlik sigortası kapsamına alınmamaktadırlar. Ancak özelleştirme uygulamaları sonucu memur statüsünde çalışanların da ortaya çıkacağı gerekçesi ortaya atılarak, bu statüde çalışanlar içinde ayrıca işsizlik sigortası uygulamasının düşünülmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır.<sup>28</sup> Buna ise Hollanda(Özel), Güney Afrika(Geliri az olanlar), Amerika Birleşik Devletleri(Özel), Yugoslavya, Kanada(İsteğe bağlı), Şili, Ekvator ve Macaristan gibi ülkeler örnek olarak gösterilmektedir.

Teorik anlamda işçi, geçimini emeği karşılığında sağlayan kişiler olarak tanımlanmaktadır. Hukukumuzda ise, Borçlar Kanununun 313. maddesinde, 1475 sayılı İş Kanununun 1. maddesinde, 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 2. Maddesinin birinci

<sup>26</sup> Enis Bağdadioğlu, "İşsizlik Sigortası", *Türk-İş Dergisi*, Sayı:338, Nisan-Mayıs 2000, s.42.

<sup>27</sup> Andaç, *İşsizlik...*, a.g.e., s. 53.

<sup>28</sup> Andaç, *İşsizlik...*, a.g.e., s. 54.

bendinde, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 1. maddesinde, 212 sayılı Basın İş Kanununun 1. Maddesinde ve yine 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. maddesinde işçi tanımına yer verilmiştir. 1475 sayılı İş Kanununun 1. maddesine göre, “ bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir” tanımı yapılmaktadır. İşçilerin bir hizmet akdi ile çalışma durumunda olmaları ve hizmet akdinin her an için feshedilebilirliği, işsizliğin bir risk olarak bu grupta en fazla yaşanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasının kapsamında değerlendirilen en önemli grubu işçi statüsünde çalışanlar oluşturmaktadır.

Diğer yandan işsizlik unsuru dikkate alınarak yapılan değerlendirmede, isteği dışında işsiz kalanların esas alınması amacıyla, gizli ve açık işsizliğin gayri iradi bölümü kapsam dışı tutulmaktadır. Sigorta tekniği dolayısıyla da, gayri iradi işsizler içerisinden belirli bir dönem sigortalı olarak çalışıp prim ödeyenler işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilmektedir.

Karşılaşılan zorluklar nedeniyle özellikle geçici işlerde, organize olmamış sendikasız işyerlerinde ve belli standart da ücret, çalışma koşulları ile diğer koşullara uymayan işyerlerinde işsizlik sigortası uygulaması mümkün olmamaktadır.<sup>29</sup> Üretim sektörlerinden özellikle sanayi ve ticaret sektörü, kayıt altına alınma sorunlarının az oluşu, primlerin elde edilebilme kolaylığı ve yeniden işe yerleştirme hizmetlerine sağladığı avantajlar nedenleriyle işsizlik sigortasında ilk olarak dikkate alınan sektörler olmaktadır. Tarım sektörü ise hava koşulları sonucu üretimin süreksizliği, dağınık organizasyon, kontrol zorlukları, standart dışı çalışmanın yaygınlığı ve diğer sektörlerle göre bir geçim olanağının bulunması sonucu işsizlik sigortası uygulamasını güçleştirmektedir. Bunun gibi inşaat, denizcilik, demiryolu, liman, madencilik, havacılık vb. sektörlerdeki çalışanların işsiz kalmaları durumunda özel düzenlemelere gidilerek kapsama alınmaktadırlar.

Yine kapsam bakımından cinsiyet ve yaşa göre sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin İngiltere’de evli kadınların katılımı ihtiyaridir. Fransa’da devamlı çalışan işçilerin istihdam edilen eşleri, İrlanda’da tarım sektöründe çalışan kadın işçiler kapsam dışı

<sup>29</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s. 60.



tutulmuşlardır. Finlandiya’da 15-60, Danimarka’da 16-65, İrlanda’da 16-66 yaşları arasında çalışanlar kapsama alınırken, İngiltere’de erkeklerde 65, kadınlarda 60 yaşından küçükler kapsama alınmaktadır. Yaş sınırı Hollanda, Almanya ve Fransa’da 65 olarak belirlenmiştir.<sup>30</sup>

### 1.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik, bir sosyal risk olması nedeniyle esas itibariyle sosyal sigorta yöntemiyle karşılanmaktadır.<sup>31</sup> İşsizlik sigortasının finansman kaynağı, işçi-işveren-devlet üçlüsünden alınan primlerdir. İşçi ve işveren dışında devletin katılımı sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak ortaya konulmaktadır.

Finansmana katılacak tarafların belirlenmesi açısından, uygulamanın yapıldığı ülkenin ekonomik ve sosyal anlayışı ile politik düzeni önem arz etmektedir. Devlet, bazı ülkelerde finansmana katılmazken(Fransa, Yunanistan), bazı ülkelerde katılmakta, bir kısım ülkelerde ise finansman açıklarını karşılama yöntemini uygulamaktadır(Almanya). Yine bir kısım ülkelerde ise devlet yönetim giderlerini karşılamak suretiyle finansmana katkı sağlamaktadır(Amerika Birleşik Devletleri, İtalya, İrlanda).<sup>32</sup> İşsizlik sigortasının finansmanında kullanılacak primler genellikle ücret geliri üzerinden belirli bir oranda hesaplanır. Primlerin ödenmesinde uygulanan bu oransal katkı biçimi en yaygın olanıdır. Ancak, bazen yüksek ücret geliri elde edenler için artan prim oranı uygulandığı gibi, bazı zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde, belirli bir ücret geliri altında olanlar kısmen veya tamamen prim ödeme yükümlülüğünden muaf tutulmaktadırlar. İşsizlik sigortasının finansmanı için başvuru yöntemleri diğer sigorta dallarında uygulanan yöntemlerle hemen hemen aynıdır. Buna göre aylık primler, planlanmış bir tabandan, ücretin belirli bir yüzdesi olarak ödenmektedir.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s. 61.

<sup>31</sup> Sevda Taştekil, “ İşsizlik Sigortasının Finansmanı”, II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, (Ankara-1992), s.157.

<sup>32</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s. 81-86.

<sup>33</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s. 70-71.

## 1.8. İşsizlik Sigortasının Yönetimi

İşsizlik sigortasının yönetimine yönelik yaklaşımlarda temel alınan noktalar, primlerin toplanması ve diğer hizmetlerin yürütülmesi konularıdır. Primlerin toplanması, tekniği gereği sosyal sigortalar kapsamında, diğer hizmetler olarak anılan fon yönetimi, yeniden işe yerleştirme vb. hizmetler ise istihdam kurumları kapsamında değerlendirilmektedir. Uygulamada işsizlik sigortasının yönetiminin İş ve İşçi Bulma Kurumu veya Sosyal Sigortalar Kurumu yada başlı başına bir kuruluş olarak faaliyet gösterdiğini görmekteyiz. Bazı görüşlere göre İş ve İşçi Bulma Kurumunun sosyal sigortalarla işbirliği içinde olması önerilmektedir. Diğer bazı görüşlere göre ise, ek yönetim masrafları gerektirmemesi, sigortacılık tekniğinin verdiği tecrübelerin kullanılması ve sosyal güvenlik kuruluşlarında birliğin sağlanması amacıyla, işsizlik sigortasının Sosyal Sigortalar içinde yapılması gerektiği öne sürülmektedir.<sup>34</sup>

Uygulamalara bakıldığında çoğunluğu Çalışma Bakanlığı denetiminde, ya bütün hizmetlerin sadece sosyal sigortalar kurumunca veya sadece istihdam kuruluşları tarafından yahut ikili bir organizasyon tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Avusturya'da Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve İşçi Bulma Kurumlarının işbirliği ile, Danimarka'da Ulusal İstihdam Bürosu ve Çalışma Bakanlığı'nca, Almanya'da Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve taşra teşkilatınca, İrlanda'da Sosyal ve Refah Bakanlığı, Sosyal İşler Dairesi ve İstihdam Büroları aracılı ile yönetim sağlanmaktadır. İngiltere'de ise Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı primleri ve ödenekleri yönetirken, istihdam büroları ve İstihdam Servis Acentaları kayıtları yapmaktadır.<sup>35</sup>

## 2. İŞSİZLİK SİGORTASI BENZERİ UYGULAMALAR

İşsizlik ve dolayısıyla gelir kaybının telafisi gereği, işsizlik sigortasına benzer müesseselerin doğmasına neden olmuştur. İşsizlik sigortası kapsamında ödenen işsizlik ödenekleri belirli bir süre sonra kesildiğinden ve ekonomik durgunluğun uzaması

<sup>34</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s. 111.

<sup>35</sup> Andaç, İşsizlik..., a.g.e., s. 112-117.

halinde yeniden işe yerleştirme ve iş bulma güçleştiğinden, gelir kaybının telafisinin bir süre daha devam ettirilmesi gerekir. İşsizlik sigortası tekniği gereği bu olanağı sağlamadığından hemen bütün ülkelerde gelir güvencesi sağlayan ikinci bir sistem uygulamaya konmuştur. İşsizlik sonucu ortaya çıkan olumsuz sonuçların tazmini için yaygın olarak işsizlik yardımı, sosyal yardım veya işsizlik halinde toplu ödeme gibi yöntemlerde, işsizlik sigortası yanı sıra uygulanmaktadır. Temel sosyal politika araçları içinde sosyal yardım ve sosyal ödenekler, dikkat çeken uygulamalar olarak belirtilmektedir.<sup>36</sup>

Çoğu kez işsizlik sigortası ile karıştırılan bu yöntemler, yapısal düzeni itibariyle işsizlik sigortasından ayrılmakta ve sigorta tekniği dışında yöntemlerle uygulanmaktadır. Diğer yandan sigorta tekniğine sıkıca bağlı kalınması nedeniyle işsizlerin bir bölümünün işsizlik ödeneğine hak kazanamadığı ve işsizliğin olumsuz etkilerinin giderilmesi gerektiği yaygın olarak kabul görmüştür.

## 2.1. İşsizlik Yardımları

İşsizlik yardımı (Unemployment Assistance) veya işsizlere ilave yardımlar (Supplementary Benefit for the Unemployed) ile işsizlik sigortası arasındaki en belirgin fark, işsizlik sigortasında finansmana tarafların (işçi, işveren, devlet) katılımı sağlanırken, işsizlik yardımında finansman yükünün tamamen devletçe karşılanması ve işsizlik sigortası kapsamında yapılan ödeneklerin, işsizlik yardımı kapsamında yapılan ödeneklerden yüksek oluşudur. İşsizlik yardımlarının yükü tüm topluma aktarılmakta ve sosyal politika aracı olarak kullanıldığı gibi adil gelir dağılımı politikasının bir aracı görevini de görmektedir.<sup>37</sup> İşsizlik yardımlarını ödeme süresi, sınırlı tutulabileceği gibi sınırsızda olabilir. Ancak işsizlik sigortası, sigorta tekniğine göre yürütüldüğünden ödeneklere ilişkin süre sınırlı tutulmaktadır. İşsizlik yardımı sisteminin mevcut oluşunun nedenlerinden biri, sigorta prensiplerine sıkça uyulmasından dolayı, işsiz bir çok kimsenin işsizlik ödeneklerinden yararlanamamasıdır.

<sup>36</sup> Michael Sherraden, "Social Security in the Twenty-First Century", *Alternatives to Social Security*, (1997), s.121-122.

<sup>37</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.8.

İşsizlik yardımları ile işsizlik sigortasının birlikte uygulandığı ülkelerde, işsizlik sigortası ödeneklerinin sona ermesinden sonra, işsizlik yardımı ödenekleri başlatılmaktadır.

Örneğin İngiltere’de işsizlik yardımları ve işsizlere kamu yardımları milli bir ilave yardım programı olarak ortaya çıkmış, işsizlere güvence sağlayan en önemli bir sistem haline gelmiştir. İsveç’te böyle bir program 1974 de “KAS” (Kontant Ambet smarknadstöd)’ın kurulması ile ortaya çıkmıştır. Bu ülkede emek piyasasına yeni girenler üç aylık bekleme süresinden sonra işsizlik yardımından yararlanabilmektedirler. KAS özellikle emeklilik yaşına yaklaşmış yaşlı işsiz şahıslara da, normal işsizlik sigortası ödeneklerinin bittiği tarihten itibaren yardım sağlamaktadır.<sup>38</sup>

Fransa’da da benzer nitelikte işsizlik yardımı uygulaması bulunmaktadır. Bu sistem bireysel özelliklere göre değişiklikler göstermekte ve 12 ay ile sınırlı tutulmaktadır. Yine Almanya’da da nispi olarak ödenen ve daha önceki ücretle ilgilendirilmiş bir işsizlik yardımı sistemi bulunmakta, süre bakımından bir sınırlama getirilmemektedir.

Sosyal yardım ise, ödeneklerinin miktarı, süresi, kapsamı ve uygulanış biçimi bakımından, işsizlik sigortasından oldukça farklıdır. Her ne kadar işsizlerin muhtaçlık durumu dikkate alınarak yardım yapılmakta ise de toplumun diğer kesimlerini de kapsama almaktadır. Ödeneklerin türü bakımından da sosyal yardımlarda aynı nitelikte ödeme yapılabilme olanağı farklılığı belirginleştirmektedir.

İşsizlik halinde toplu ödeme uygulaması ise sistemimize kıdem tazminatı olarak yerleşmiştir. Kıdem tazminatı uygulaması bir çok yönden işsizlik sigortası ile paralellik arz etmektedir. Bu tazminatın başka fonksiyonları olduğu söylenebilirse de ağırlıklı yönü ile iradesi dışında işsiz kalanlara yapılan bir ödeme olup, işsizliği tazmin etmeyi amaçlayan bir müessesedir. Esasen bu husu yasanın gerekçesinde de ifadesini bulmuştur.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Nusret Ekin, *İşsizlik Sigortası*, (Ankara: 1994), s. 53.

<sup>39</sup> *İşsizlik Sigortası Üzerine.....*, a.g.e. s.9.

## 2.2. İşsizlerin Diğer Sigortalardan Yararlandırılması

İşsizlik halinde özellikle ihtiyarlık ve sağlık sigortasının devam etmesi ile ilgili düzenlemeler bir yandan gelir güvenliği, diğer yandan farklı sosyal güvenlik sistemlerinin birbirleri ile ilişkileri açısından önem arz etmektedir. Eğer bir şahsın işsiz kalması halinde diğer sosyal güvenlik primlerinin işsiz kalan bu şahıs tarafından ödenmesi söz konusu edilecek olursa, özellikle işsizliğin uzadığı dönemlerde bireysel gelir güvencesi dikkati çekecek oranda azalacaktır.<sup>40</sup>

ABD dışında birçok ülkede işsizlerin ihtiyarlık ve sağlık sigortası kapsamında kalması söz konusudur. İşsiz şahıslar, prim ödemedikleri halde diğer sosyal güvenlik sistemleri olanaklarından yararlanmaktadırlar. İşsiz kalanların sosyal sigorta kapsamında kalmasından dolayı ortaya çıkan prim kayıplarının karşılanması konusunda değişik uygulamalar bulunmaktadır. İsviçre ve bir ölçüde Fransa'da ihtiyarlık ve sağlık sigorta yükleri bizzat işçiler tarafından karşılanmakta iken, Avusturya ve Almanya'da işsizlik sigortası sistemi işsizler adına bu iki sigortaya ödeme yapmaktadır.

## 2.3. İşsizlere İlave Transfer Ödemeleri

1973 yılında hemen bütün ülkelerde işsizlik sigortasına aile yardımları ilave edilmiştir. Fakat 1974 ve 1975 yılında Almanya ve İsveç'te bu tip ilaveler tamamen ortadan kaldırılmıştır. Çünkü bu iki ülkede işsizlik yardımlarına önemli ölçüde artışlar getirilmiştir.

Bu ülkelerin dışında kalan ülkelerin hemen tamamında işsizlik yardımlarına aile yardımları da ilave edilmektedir. Diğer taraftan düşük gelirli işçilerin işsizlik ödenekleri belirli bir düzeyin altına düştüğü takdirde yoksulluk sınırının ölçüsünde, bu işsizlere ilave transfer ödemeleri yapılmaktadır.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Ekin, İşsizlik..., a.g.e., s.54.

<sup>41</sup> Ekin, İşsizlik..., a.g.e. s. 53-54.

İşsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerin çoğunda işsizlik ödeneklerine ilave olarak kamu yardımları ve diğer tipte başkaca yardımlar da yapılmaktadır. Özellikle İngiltere’de ilave yardımlar işsizlik yardımı fonksiyonunu görmekte ve işsizlerin gelir güvenliğini sağlayıcı en önemli uygulama rolünü oynamaktadır.

Bu transfer ödemeler, bir yandan işsizlik yardımlarına eklenmekte, diğer yandan ise yetersiz prim ödemelerinden dolayı işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanamayan ve bu yardım süresini doldurmuş işsizlere önemli katkılar sağlamakta, işsizlik ve etkileri ile mücadelede etkin sonuçlar alınmasında önemli bir yer tutmaktadır.<sup>42</sup>

### 3. BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI VE BENZER UYGULAMALAR

#### 3.1. Almanya

Almanya’da işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun 1927 yılında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun ise 1998 tarihli (Arbeitslosengeld)<sup>43</sup> kanundur. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu olarak katılımı ile oluşturulmuştur.

İşsizlik sigortasının kapsamı, belirli bir süre sigortalı çalışmış işçilerin yanı sıra, ev işlerinde çalışanlar, çıraklar ve stajyerlerden oluşmaktadır. Buna ek olarak mesleki eğitim planlarına katılanlarda kapsam dahilinde tutulurken, kayıt dışı çalışanlar hiçbir surette kapsama alınmamaktadır.

İşsizlik sigortasının finansmanı için çalışanlardan aylık gelirin %3,25, işverenlerden ise işçi ücretinin %3,25’i, devlet tarafından, ise istihdam teşvik kanunlarına uygun olarak yapılan devlet sübvansiyonu ve bütçe ödeneklerinden yapılan

<sup>42</sup> Ekin, İşsizlik..., a.g.e. s. 53-54.

<sup>43</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.17.

destekler kullanılmaktadır. Diğer taraftan işsizlik yardımları ile sosyal güvenlik yardımları devlet tarafından karşılanmaktadır.

İşsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanmak için çalışma istek ve iradesinde olup, iş bulamamak, istihdam ofisine kayıtlı olmak, son 3 yıl içinde 360 gün (mevsimlik işçiler için 180 gün) prim ödemiş bulunmak koşulları aranmaktadır.

İşsizlik yardımlarından yararlanabilmek için ise ihtiyaç içinde olmak, son bir yıl içinde 150 gün sigortalı olarak çalışmış olmakla beraber, işsiz olmak ve işsizlik sigortasından yararlanma süresini doldurmuş olmak gerekmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler, çocuklu işçiler için son ücretin %67'si, çocuksuz işçiler için ise %60'ı kadardır. Ödenekler, işsizlik sigortasına ödenen prim süresine göre 180 ile 960 işgünü süreyle verilmekte olup ödenek süresi, fiilen sigortalı olarak çalışılan süre ve yaşa göre belirlenmektedir.

İşsizlik yardımı kapsamında verilen ödenekler, çocuklu işçiler için son ücretinin %57'si, çocuksuz işçiler içinse %53'ü kadar düzenli olarak, işsizlik durumu devam ettiği sürece ödenir.

Diğer yandan Almanya'da işsizlik sigortasına alternatif uygulama olarak, kısa dönemli işsiz kalanlara kısmi işsizlik yardımı, kötü hava koşulları nedeniyle çalışmaya ara verenlere kötü hava yardımları yapılmakta, meslek eğitimine katılan, yeniden eğitilen ve rehabilite edilenlere hayat pahalılığına karşı destek yardımları yapılmaktadır.<sup>44</sup>

Batı Almanya'da 1995 yılı itibariyle gerçekleşen yıllık ortalama işsizlik süresi ve yardım periyotları ise şu şekildedir: Ortalama işsizlik süresi 28.7 hafta iken, ortalama yardım süresi 31.1 hafta olarak gerçekleşmiştir. Yine aynı yıl için 1.216.000 kişiye işsizlik yardımı sağlanırken, 661.000 kişiye işsizlik sigortası ödeneği verilmiştir.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Social Security Programs Throughout the World, 1999, (15.05.2000-www.ssa.gov),ss.142-143.

<sup>45</sup> European Commission, **Labour Market Studies Germany May 1997**, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 1997), s.144-145.

### 3.2. Fransa

Fransa'da işsizlik sigortası (Allocation de Base-AB, Allocation de Fin de Droits-AFD) ve işsizlik yardımı (Allocation de Solidarite spécifique-ASS, Allocation d'Insertion-AL, Revenu Minimum d'Insertion-RMI)<sup>46</sup> kanunu ilk olarak 1905'te çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanunlar ise 1967 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunu, 1972 tarihli 60 yaşın üzerindeki işsizler için gelir garantisini içeren kanun, 1974 tarihli tarım işçilerine ilişkin kanun ile 1984 tarihli kanunlardır.

İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerden zorunlu olarak alınan primlerle oluşturulan devlet fon sistemidir. İşsizlik sigortasında kapsam olarak çalışanlar esas alınmakla beraber, özel sektör inşaat işçileri, gemi çalışanları, ticari gemiciler, pilotlar, ev işlerinde çalışanlar, mevsimlik işçiler ve kamu sektörü çalışanları sayılmıştır.

İşsizlik sigortası yanında dayanışma programı adı altında işsizlik yardımları da uygulanmaktadır. Buna göre yakın zamanda dul kalan, boşanan veya en az bir çocuğu bulunup ta yalnız yaşayan kadınlar, askerlik mesleğinden kısa yakın zamanda ayrılanlar, mahkumlar, çıraklar, uzun dönem işsiz kalmış ve işsizlik sigortasından yararlanma süresi sona ermiş olanlar kapsama alınarak, işsizlik yardımları yapılmaktadır.

İşsizlik sigortasının finansmanı için çalışanlardan aylık gelirin %2.21'i, işverenden yine işçinin aylık gelirin %3,97'si tutarında alınan katkılar kullanılmaktadır. Dayanışma programının tamamı devletçe finanse edilmekte olup, bir ay için 57.880 Frank'tır.

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan ödeneklerden yararlanmak için aranan koşullar ise, çalışma istek ve iradesinde olup iş bulamamak, istihdam ofisine kayıtlı olmak, 60 yaşın altında olmak veya 60-65 yaşları arasında olduğu halde yetersiz yaşlılık aylığı alıyor olmak, Fransa'da yaşıyor olmak, işsizlik durumu kanun dışı davranışlar, işyerinden isteyerek ayrılma, kötü davranış nedeniyle işten çıkarılmış olma nedenleri ile

<sup>46</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.13.



gerçekleşmiş olmaması ve uygun iş tekliflerini kabul etmeme nedeniyle sürmemesi olarak belirlenmiştir. Bu durumda işsizlik sigortası ödeneği verilmez, ödenek bağlanmışsa derhal kesilir.

Dayanışma programı kapsamında yapılan işsizlik ödeneklerinden yararlanabilmek için işsizlik sigortası şartlarının yanı sıra gelir durumu uygunluğu araştırılarak ödenek bağlanır.

İşsizlik sigortası kapsamında bağlanacak ödenekler ise, ilk defa ödenek alacak olanlara çalıştığı son ücretin %57,4' kadar, yaşa ve çalışılan sürenin uzunluğuna göre 4 ile 27 aylık bir süre için verilir. Verilen ödenekler yaşa ve çalışılan sürenin uzunluğu dikkate alınarak 6 ayda bir indirilebilmektedir. Ödenekler günlük minimum 106,14 Frank'tır. Ancak 52 ve daha yaşlı olanlar ile bir yıldan fazla işsiz kalanlar, Assedic şubesindeki kayıtlara göre 20 yıldan beri istihdam edilenler ve son 5 yıllık süre içinde 2 yıl arka arkaya işsiz kalanlar için bu miktar 133,11 Frank'a yükseltilebilmektedir.

Dayanışma programı kapsamında işsizlik ödeneğinden yararlanacaklara yaşına ve çalışmış olduğu süreye bağlı olarak bir gün için 82,42 Frank ile 118,39 Frank arasında bir ödeme yapılmaktadır. Dayanışma programı kapsamında yapılan harçlık ödeneği ise emeklilik yaşına gelmemiş ve 59 yaşından altı ay almış ve 65 yaşına kadar olanlar için 6 ayda bir değiştirilerek uygulanan miktar kadardır.<sup>47</sup>

Yine bu ülkede işsizlik sigortasına alternatif bir uygulama olarak kısmi süreli çalışma ve erken emeklilik programları uygulanmaktadır.

1996 Yılı itibariyle işsizler için sağlanan ödenekler, toplam sosyal güvenlik ödenekleri içinde %18.1'lik bir orana ulaşmaktadır.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Social Security... a.g.e, s.132-133.

<sup>48</sup> Eurostat Yearbook 2000, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 2000), s.249.

### 3.3. İngiltere

İngiltere’de işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun 1911 yılında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun ise 1995 tarihli kanundur. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu olarak katılımı ile sağlanan sosyal sigorta sistemi ile sosyal yardım sistemidir.

İngiltere’de Çalışma Servisi, gerek işsizlik sigortasının yönetimi ve gerekse işsizlik sigortası kapsamında yapılacak yardımları ödemekle yükümlü birimdir.<sup>49</sup>

İşsizlik sigortasının finansmanı için, çalışanlardan ve işverenlerden emekli aylıkları esas alınarak toplanan milli sigorta fonu kullanılmaktadır. Devlet, oluşturulan fona gelirleri yetersiz olanlar için tüm masraflarını ödemek sureti ile katılmaktadır.

İşsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için, çalışma istek ve iradesinde olup iş bulamamak, 18 yaşından büyük olmak, haftada 16 saatten az çalışmak, 2 yıl içinde en az 50 kez haftalık kazanç limiti miktarında prim ödemiş olmak gerekir.

İşsizlik yardımı kapsamında bulunan ödeneklerden yararlanmak içinse ihtiyaç içinde olmak, kayıtlı işsiz olmak ve işsizlik sigortasından yararlanma süresini doldurmuş olmak gerekmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler ise sabit bir miktar olup, bakmakla yükümlü olunan yetişkin sayısına göre verilmektedir. 18-24 yaş arası olanlara haftalık 40,70, 25 yaşından büyüklere ise haftalık 51,40 Sterlin ödenmektedir. İşsizlik yardımı kapsamında verilen ödenek ise, sabit bir miktar olup yaşa bağlı olarak 30,95 ile 51,40 Sterlin arasındadır.<sup>50</sup>

İşsizlik sigortası uygulamasına alternatif olarak görülen diğer uygulamalar ise, işten çıkarma tazminatları ile mesleki emeklilik uygulamalarıdır.

<sup>49</sup> European Commission, **Labour Market Studies United Kingdom December 1996**, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 1997), s.65.

<sup>50</sup> Social Security ..., a.g.e, s.371.

1996 Yılı itibariyle işsizler için sağlanan ödenekler, toplam sosyal güvenlik ödenekleri içinde %5.8'lik bir orana ulaşmaktadır.<sup>51</sup>

### 3.4. Yunanistan

İngiltere'de olduğu gibi Yunanistan'da da işsizlik sigortası pasif istihdam politikaları içerisinde değerlendirilmektedir.

Yunanistan'da işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun 1945 yılında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun ise 1994 tarihli kanundur. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu katılımı ile sağlanan sosyal sigorta sistemidir.

İşsizlik sigortasının finansmanı için çalışanlardan ücretlerinin %1,33'ü, işverenlerden işçi ücretinin %2,67'si alınarak toplanan katkılardan oluşmaktadır. Devlet sadece işsizlik yardımları için bir yıllık olmak üzere 7,612,500 Drahmi yardım yapmaktadır.

İşsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için, çalışma istek ve iradesinde olup iş bulamamak, istihdam ofisine kayıtlı olmak, işsizlik kendi iradesi ile gerçekleşmemiş olmak, iş tekliflerini reddetmemiş olmak ve son 14 ayda 125 gün prim ödeyerek çalışmış olmaktır. İşsizlik yardımı "özel yardım" adı altında düzenlenmiş olup yararlanabilmek için, ihtiyaç içinde olmak, işsizlik sigortasından yararlanma süresini doldurmuş olmak gerekmektedir.<sup>52</sup>

İşsizlik sigortası kapsamında bağlanan ödenekler ise, 6 günlük bekleme süresi sonrası, beden işçilerinin bir günlük ücretinin %40'ı, diğer işçiler için ise aylık ücretinin %50'si kadardır. Bu kapsamda verilen ödenekler yaşa ve sigortalılık süresine bağlı olarak 5 ile 12 aylık bir süre için bağlanmaktadır. Buna göre; 125 gün prim ödeyenler için 5 aya kadar, 150 gün prim ödeyenler için 6 aya kadar, 180 gün prim ödeyenler için

<sup>51</sup> Eurostat Yearbook 2000, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 2000), s.249.

<sup>52</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.12.

8 aya kadar, 220 gün prim ödeyenler için 10 aya kadar, 250 gün prim ödemiş olanlar ile 49 yaşından büyük ve 210 gün prim ödeyenler için 12 aya kadar ödeme yapılmaktadır.

İşsizlik yardımı kapsamında sağlanan ödenekler ise işsizlik sigortası ödeneklerine yakın bir tutar, 45 gün için verilmektedir.<sup>53</sup>

Bu ülkede ayrıca özel yardım ve gençlere yönelik bir yardım programı uygulanmaktadır. Bu yardım 5 aylık bir süre için bekarlara 25.000, evliler için 27.000 ve her bir çocuk için 2.000 drahmi tutarında uygulanmaktadır.

Yunanistan'da işsizlik sigortasına alternatif bir uygulama olarak erken emeklilik sistemi de uygulanmıştır.1990 yılından önce emeklilik için gereken süre erkekler için 25, kadınlar için 20, çocuklu kadınlar için ise 15 yıl olarak belirlenmişti. Ancak 1990 yılından sonra emeklilik sürelerinin kademeli olarak yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. Yine özelleştirme sonucu işten çıkarılanlar için devlet tarafından erken emeklilik programı gündeme getirilmiştir. İşsizlik yardımlarından yararlanma süresi ise iki yıla, yaşlı işsizler içinde devlet tarafından ödenmek kaydı ile bir yıl daha fazla uzatılması önerilmiştir.<sup>54</sup>

### 3.5. Hollanda

Hollanda'da işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun 1916 ve 1949 yıllarında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun ise 1987 tarihli kanundur. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu olarak katılımı ile sağlanan sosyal sigorta sistemi ile işsizlik yardımı sistemidir. İşsizlik sigortasının finansmanı ise, çalışanlardan aylık gelirin %6,10'u kadar, işverenlerden ise işçi ücretinin %4,00'ü oranında endüstrilere göre alınan katkılardan oluşmaktadır. Devlet oluşturulan bu fona katılmamaktadır.

<sup>52</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.12.

<sup>53</sup> Social Security ..., a.g.e, s.147-148.

<sup>54</sup> European Commission, **Labour Market Studies Greece December 1996**, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 1997), s.66-69.

İşsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanmak için gereken koşullar, çalışma istek ve iradesinde olduğu halde iş bulamamak, istihdam ofisine kayıtlı olmak, son bir yıl içinde 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olmak gerekmektedir.

İşsizlik sigortası ödeneği olarak ise son ücretinin %70'i tutarında bir ödeme, hizmet süresi ve yaşa göre 6 aydan 5 yıla kadar bir süre için verilmektedir. Bu ödeneğin süresi ve tutarı, işsizliğin uzaması halinde bir yıllık süre için asgari ücretin %70'i kadar bir tutar üzerinden uzatılabilmektedir. Böylece işsizliğin durumuna göre telafi edici bir biçimde esnek yaklaşım sergilenmektedir.<sup>55</sup>

İşsizlik yardımı kapsamında ödeneklerden yararlanmak için ihtiyaç içinde olmak, işsiz olmak ve işsizlik sigortasından yararlanma süresini doldurmuş olmak gerekmektedir. Yardım süresi ve miktarı için yaşa ve statüye göre düzenlenmiş bir tablo üzerinden tespit ve ödeme yapılmaktadır.<sup>56</sup>

İşsizlik sigortası uygulamasına alternatif olarak ise, toplu sözleşme ile erken emeklilik ve malullük aylığı uygulamaları bulunmaktadır. Erken emeklilik için 65 yaş esas alınmaktadır. Erken emekliliğin finansmanına işçi ve işverenlerin katılması söz konusudur. Ödemeler aylık veya yıllık olarak yapılabilmektedir.<sup>57</sup>

1996 Yılı itibariyle işsizler için sağlanan ödenekler, toplam sosyal güvenlik ödenekleri içinde %12.0'lik bir orana ulaşmaktadır.

### 3.6. İrlanda

İrlanda'da işsizlik sigortasına ilişkin ilk kanun 1911 yılında çıkarılmış olmakla birlikte, yürürlükteki kanun 1993 tarihli kanundur. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu katılımı ile sağlanan sosyal sigorta sistemi ve sosyal yardım sisteminden oluşmaktadır.

<sup>55</sup> Social Security ..., a.g.e, s.256-257.

<sup>56</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.15.

<sup>57</sup> European Commission, **Labour Market Studies Netherlands October 1996**, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 1997), s.57,61.

İşsizlik sigortasının finansmanında işçi ve işverenlerden emekli aylıkları esas alınarak oluşturulan Milli Sigorta fonu kullanılmaktadır. Devlet sadece işsizlik yardımlarının tamamını finanse etmek sureti ile sisteme katılmaktadır.

İşsizlik sigortası ödeneklerine hak kazanabilmek için, çalışma istek ve iradesinde olduğu halde iş bulamamak, 16-65 yaşları arasında olmak ve en az 39 hafta sigortalı olarak çalışmış olma koşulları aranmaktadır.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler ise, sabit bir miktar olup, haftalık 6 gün hesabı üzerinden 41,20 İrlanda Paund'u, yetişkinliğe bağlı olarak yine haftalık 38,50 İrlanda Paund'u ve çocuk olması durumunda 13,20 İrlanda Paund'u, 390 günlük bir süre için verilmektedir.

İşsizlik yardımları ise ihtiyaç içindeki işsizlere 15 aya kadar süren işsizlik durumunda 68,40 İrlanda Paund'u, ihtiyaç ve işsizliğin bu süreyi aşması durumunda 70,50 İrlanda Paund'u ihtiyaç ve işsizliğin devamı süresince ödenmektedir.<sup>58</sup>

1996 Yılı itibariyle işsizler için sağlanan ödenekler, toplam sosyal güvenlik ödenekleri içinde %16.7'lik bir orana ulaşmaktadır.

### 3.7. Portekiz

Portekiz'de işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun 1975 yılında çıkarılmış olup, yürürlükteki kanunlar 1989 ve 1993 tarihlidir. Yine diğer ülkelerde olduğu gibi işsizlik sigortası işçi ve işverenlerin zorunlu olarak katılımı ile sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanabilmek için iradesi dışında işsiz kalmak ve son 24 ay içinde 540 gün prim ödeyerek çalışmış olmak gerekmektedir.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Social Security ..., a.g.e, s.183.

<sup>59</sup> European Commission, *Labour Market Studies Potugal December 1996*, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 1997), s. 102.

İşsizlik sigortası kapsamında verilen ödenekler, ücretin %65'i olup, sigortalılık süresine göre 10 ile 30 aylık bir süre için verilmektedir.

İşsizlik yardımı ise ihtiyaç içinde kayıtlı işsiz olmak ve son bir yıl içinde 180 gün sigortalı olarak çalışmış bulunmak gerekmektedir.

İşsizlik yardımı olarak asgari ücretin %70'i, 5 ile 15 aylık bir süre için sigortalılık ve yaş durumuna göre verilmektedir. Çocuk olması durumunda verilecek yardım tutarı oranı %90-100'e çıkarılabilmekte, 55 yaşın üzerinde olunması durumunda 60 yaşında emeklilik koşulu ile süre bakımından da uzatılabilmektedir.<sup>60</sup>

### 3.8. Uygulamalardaki Ortak Yönler

Uygulamalar incelendiğinde, ülkelerin ekonomik ve sosyal niteliklerinin gerektirdiği farklılıklar dışında bir fazlaca bir farklılık bulunmadığı görülmektedir. İşsizlik sigortasının uygulandığı bütün ülkelerde, kapsam, finansman ve yararlanma koşulları bakımından önemli ölçüde benzerlik bulunmaktadır. Hemen tüm işsizlik sigortası uygulaması bulunan ülkelerde kapsam, belirli bir süre sigortalı olarak çalışıp prim ödedikten sonra, iradesi dışında işsiz kalmış kimselerdir. Bununla birlikte işsizlik sigortası uygulayan çoğu ülkeler, işsizlik yardımı müessesesini geliştirerek, sosyal adaleti maksimum düzeyde sağlayıcı nitelikte kapsam genişletici politikalar geliştirmişlerdir. Genel olarak toplumun işsizlik riski ile karşılaşan tüm kesimlerinin çeşitli yöntemlerle (işsizlik sigortası-işsizlik yardımları-diğer sosyal yardımlar) kapsam içerisine çekilmesi sağlanmakta ve her bir müessesenin diğer müesseseyi tamamlayıcı niteliği ile soruna daha geniş çözüm üretilmesi yönündeki uygulamalara da ağırlık verilmektedir. Böylece sosyo-ekonomik dengenin korunması ve sürekliliğinin sağlanması üzerinde durulmaktadır.

Yine kapsamda olduğu gibi işsizlik sigortasının finansmanında da önemsenmeyecek farklılıklar olmakla beraber, önemli ölçüde bir benzerlik bulunmaktadır. Buna göre

<sup>60</sup> Social Security ..., a.g.e, s.290-291.

hemen tüm ülkelerde finansman, işçi ve işverenin katkılarından oluşmaktadır. Devletler ise finansmana ya doğrudan katılmakta ya da sübvansiyon yoluyla destek vermektedir. Hemen tüm ülkelerde işsizlik sigortası tamamen sigorta tekniğine göre düzenlenmiş ve yürütümü sağlanmıştır. Devletin ağırlıklı olarak üzerinde durduğu ve finanse ettiği kurum, işsizlik sigortası süresince iş bulunamaması ve kapsam dışı kalınması durumunda, bireylerin sosyal ihtiyaçlarına yönelik işsizlik yardımlarıdır. Özellikle işsizlik sigortası uygulaması dikkate alındığında, sigorta tekniğinin uygulanması neticesi, uğranılan riske karşılık, işsizlik ödeneklerinin kısıtlı ve süresinin dar tutulması, sosyal politika gereği ülkeleri böyle bir uygulamaya yöneltmiştir.

İşsizlik sigortasının finansmanına katılan taraflardan alınan katkılar, oran olarak ekonomik yapıya paralel bir yönde, ülkeden ülkeye değişmekle beraber işsizlik sigortası tekniğinde bir farklılık doğmamaktadır. Böylece nimet-külfet dengesi gereği, tarafların katılımı sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortasından yararlanma koşulları bakımından ise, önceden belirli bir süre prim ödemiş olmak koşulu ile isteği dışında işsiz kalanlar esas alınmaktadır.

İşsizlik sigortası uygulamasının benzerliği, gerek uluslararası sözleşmelere uygun tesis edilmesi ve gerekse sigorta tekniğinin uygulanmasından kaynaklanmaktadır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI AÇISINDAN KARŞILAŞILABİLECEK SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

#### 1. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ YASAL ÇERÇEVESİ

##### 1.1. İşsizlik Sigortasını Kanunlaştırma Çabalarının Gelişimi

İşsizlik sigortasının yasalaşması yönündeki ilk ciddi çalışma, İş ve İşçi Bulma Kurumunca 1959 yılında başlatılmıştır. Bu tarihte Çalışma Bakanlığının önerisiyle bir rapor hazırlanmış, 1963 yılından sonra ise İş ve İşçi Bulma Kurumunun bünyesinde çalışmalara devam edilmiştir. İşsizlik sigortası, beş yıllık kalkınma planlarının uygulanmaya başlandığı 1963 yılından beri her planda yer almıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma planının sosyal güvenlik bölümünün hedefler kısmının (d) bendinde, “sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır” denilmiştir. Tedbirler kısmının ( c ) bendinde ise “sürekli işçi niteliğinde olanlar için bir işsizlik sigortasının kurulması imkanları araştırılacaktır. Böyle bir sigorta çalışmasının

etkili bir şekilde yürütülebilmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumu teşkilatının geliştirilmesi, işçi sendikaları ve sosyal güvenlik teşkilatı ile sıkı bir işbirliği kurulması yoluna gidilecektir.”<sup>61</sup> Şeklinde bir açıklama bulunmaktadır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma planının sosyal güvenlik bölümünün ilkeler kısmının (c) bendinde, “sosyal sigortaların kapsadığı risk alanlarının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına çalışılacaktır” denilmiştir.<sup>62</sup>

Üçüncü Beş Yıllık kalkınma Planında da ilk iki planda olduğu gibi paralel görüşlere yer verilmiş, Dördüncü ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ise konuya hiç yer verilmemiştir denilebilir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında ise konu yeniden gündeme getirilmiş, “çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacaktır”<sup>63</sup> denilmek sureti ile işsizlik sigortası kurulması çalışmaları yeniden gündeme getirilmiştir.

Ayrıca, işsizlik sigortasının ilk olarak gündeme getirildiği 1963 yılından itibaren, parti ve hükümet programlarında da sürekli yer almıştır.

## 1.2. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

Uzun bir süreç geçiren işsizlik sigortasını kanunlaştırma çabaları, otuz altı yıl sonra amacına ulaşmış ve 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı kanunla yasalaşarak, mevzuatımızda yer almış ve 01 Haziran 2000 tarihi itibariyle yürürlüğe konmuştur.

### 1.2.1. Genel Hükümler

Kanununun 48. maddesinde işsizlik sigortasının genel prensipleri belirlenmiş olup, işsizlik sigortasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

<sup>61</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl(1963-1967)**, (Ankara, Ocak 1963), s.109, 112.

<sup>62</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl(1968-1972)**, (Ankara, 1967), s.209.

<sup>63</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı Altıncı Beş Yıl(1990-1994)**, (Ankara, 1989), s.305.

Buna göre Kanunun kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar ile işe yeni girenler, işe giriş tarihlerinde itibaren kanun kapsamında sayılmaktadırlar. Kurumdan işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkların işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapılması da kanunla öngörülmüştür.

### **1.2.2. Amaç ve Kapsam**

4447 sayılı kanunun aynı başlığı taşıyan 46. maddesinde amaç ve kapsam belirlenmiştir.

Kanuna göre, sigortalıların işsiz kalmaları halinde kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Kapsam bakımından ise, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı kanunun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları ve karşılıklılık esasına dayalı olarak yapılan uluslararası anlaşmalara göre çalışan yabancı işçileri esas almaktadır. Sosyal sigortalar kanununa göre sigortalı sayılmayanlar ile sosyal güvenlik kuruluşlarından yaşlılık aylığı alanlar ve sosyal güvenlik destek primi ödeyerek veya ödemeksizin çalışanlar kapsam dışı tutulmuşlardır.

### **1.2.3. Yürütme İle Görevli Kuruluşlar**

Kanunun 46. maddesi ile yürütmede görevli kuruluşlar ile görev sınırları belirlenmiştir. İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla İş ve İşçi Bulma Kurumu Bünyesinde; İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Fon Yönetimi Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneğinin ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, hastalık ve analık sigortası primlerinin sosyal sigortalar kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri

yapmak ve bu kanunun uygulanması ile ilgili olarak kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur.

#### **1.2.4. Primlere İlişkin Hükümler**

Kanunla, işsizlik sigortası primlerine ilişkin olarak,

- İşsizlik sigortası primlerinin, işçinin aylık mutad brüt geliri üzerinden ve sigortalı, işveren ve devlet tarafından ödeneceği;
- Prim oranlarının, sigortalı için %2, işveren için %3 ve devlet için %3 olarak uygulanacağı;
- İşverenlerce ödenecek pay nedeniyle sigortalı ücretlerinden indirim veya kesinti yapılamayacağı;
- İşverenlerce yapılacak ödemelerin vergi matrahından indirileceği;
- Primlerle ilgili işlemler için yeni işverenin sorumluluğu;
- İşsizlik sigortası primlerinin toplanması, kayıtlarının tutulması ve fona aktarılması işlemleri için Sosyal Sigortalar Kurumunun görevli, yetkili ve sorumlu olduğu;
- Devlet katkılarının hazine tarafından fona aktarım tarihleri ile usullerinin belirlenmesi;

düzenlemeleri yapılmıştır.

#### **1.2.5. İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları**

Kanunun 51. maddesi ile konu düzenlenmiştir. Buna Göre;

Kanun uyarınca sigortalı sayılanlardan hizmet akitleri aşağıda belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona erenler, Kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri, hizmet akitlerinin sona ermesinden önceki üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş

ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları kaydıyla işsizlik ödeneğini almaya hak kazanırlar.

- a) Yürürlükteki İş Kanununun 13. maddesi veya Deniz İş Kanununun 16. maddesi yada Basın İş Kanununun 6. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen bildirim önelerine uygun olarak, hizmet akdi işveren tarafından sona erdirilmiş olmak,
- b) Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın, sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin İş Kanununun 16. maddesinin 1,2,ve 3 numaralı bentlerine veya Deniz İş Kanununun 14. maddesinin 2 ve 3 numaralı bentlerine yada Basın İş Kanununun 7. maddesi ile 11. maddesinin 1. fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olması,
- c) Hizmet akdi, belirli süreli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin İş Kanununun 17. maddesinin 2 ve 3 numaralı bentlerine veya Deniz İş kanununun 14. maddesinin 3 numaralı bendine veya Basın İş Kanununun 12. maddesinin 1. fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olmak,
- d) Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak, Deniz iş Kanununun 7. maddesinin 2 numaralı bendinde belirtilen hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle sefer sonunda işsiz kalmak,
- e) İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya iş yerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olmak, Deniz İş Kanununun 14. maddesinin 4. bendindeki nedenlerle işsiz kalmak,
- f) 4046 sayılı Özelleştirme Kanununu kapsamında yapılan özelleştirme nedeniyle işsiz kalmak.

Ancak işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için hizmet akdinin başvuru sırasında grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olması ve sigortalının herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık almaması gerekmektedir.

### 1.2.6. İşsizlik Ödeneğinin; Miktarı, Süreleri ve Zamanı

Sigortalıya ödenecek işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancın %50'sidir. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, İş Kanununun 33. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçemez.

Ödeneğe hak kazanabilmek için hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olma şartı getirilmiştir. Ödenek süresi için ise, son üç yıl içinde;

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün

süre ile verilmesi şeklinde düzenleme yapılmıştır.

### 1.2.7. Ödeneğin Ödenmesinde Hak Düşürücü Nedenler

Kanun uyarınca ödeneğin kesilmesine neden olabilecek haller aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kurumca teklif edildiği halde, mesleğine, son ücretine ve ikametine uygun bir işi kabul etmemek,
- İşsizlik ödeneği aldığı halde herhangi bir işte çalıştığı veya sosyal güvenlik kuruluşundan gelir sağlandığının tespit edilmesi,
- Kurum tarafından uygulanan mesleki eğitim kurslarına davet edildiği halde, herhangi bir geçerli mazereti olmaksızın katılmamak,

- Haklı bir nedene dayanmaksızın kurum tarafından yapılan tebligatlara cevap vermemek veya istendiği halde bilgi ve belgeleri kuruma zamanında tevdi etmemek,

Hak düşürücü nedenlerden yukarıda sayılan son ikisinden birinin gerçekleşmesi halinde işsizlik ödeneğinin kesilmesine karşın, bu nedenin ortadan kalkması durumunda ödenek kanuni ödeme süreleri dikkate alınarak, önceki sürenin devamı niteliğinde yeniden bağlanabilir.

## 2. UYGULAMADA KARŞILAŞILABİLECEK SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

### 2.1. Sigorta Kapsamı Dışında Kalan İşsizler Açısından

İşsizlik sigortasının temel amacı, işsizlik nedeniyle uğranılacak kayıpların giderilmesi ve bu yönüyle sosyal politika aracı olarak kullanılmasıdır. Diğer taraftan ekonomideki toplam talebin düşmesini engellemesi nedeniyle dolaylı olarak istihdama olumlu etkileri dikkate alınmaktadır. Ancak ülkemiz bazındaki işsizlerin tamamı dikkate alınarak konuya bakıldığında, sigorta tekniği ve açık işsizliğin yüksekliği dolayısıyla kapsam dışı kalan geniş bir kitle karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik sigortasının kapsamına yönelik olarak getirilen eleştirilerden biri kapsama girenlerin ayrıcalıklı bir grup olarak karşımıza çıkacağı ve bununla sosyal bir çelişki yaratacağıdır.<sup>64</sup> Kapsama alınanların sosyal güvenlik kapsamında olması nedeniyle diğer risklere ek olarak işsizlik riskine karşı da korundukları, buna karşın sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalmış geniş işsiz kitlesinin yararlanamadığı belirtilmektedir. Kapsam bakımından bu şekilde bir uygulanan işsizlik sigortasının ise sosyal adalet ve sosyal politikanın amacına; ayrıca herkese sosyal güvenlik hakkı tanıyan Anayasamızın ruhuna ters düşeceği üzerinde durulmaktadır.<sup>65</sup> Bu görüşler açısından, işsizlik sigortasının ülkemizde algılandığı gibi geniş kapsamlı değil, yapısı nedeniyle dar kapsamlı bir

<sup>64</sup> Sait Dilik, "Türkiyede İşsizlik Sigortası Kurulmalı mı?", *İşveren Dergisi*, C.XXXVI, S.1, Ekim 1997, s.24.

<sup>65</sup> Dilik, a.g.m., s.25.

sosyal politika aracı olduğu sonucunu doğurmakta ve etkilerinin de bu paralelde değerlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

### 2.1.1 İstihdam Piyasasına Yeni Giren İşsizler Açısından

Ülkemizin yaş bakımından nüfus özelliğine bakıldığında , 1994 yılı için yapılan tahminlerde, 0-14 yaş grubunda bulunan nüfusun, toplam nüfusa oranının %34,4 ve 15-64 yaş grubunda bulunan nüfusun, toplam nüfusa oranının ise %61,0 olduğu, %4,5 oranındaki grubunda 65 ve üzeri yaştaki nüfustan oluştuğu<sup>66</sup> gözlenmektedir. Genç nüfusun yoğunluğu bakımından her yıl istihdam piyasasına yeni girenlerin sayısının yüksek çıkacağı kuşkusuzdur.

Devlet İstatistik Enstitüsünün 1990 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarına göre ilk kez iş arayanlar, 1.571.721 kişi içinde %52,7 oranındadır. Bunlardan %38 i 15-19 yaş grubuna, %32 si 20-24 yaş grubuna tekabül etmektedir ki, 25 yaşın altındaki işsizler, ilk kez iş arayanların %79 una ulaşmaktadır.

Ülkemizdeki istihdam potansiyelinin düşüklüğü nedeniyle, istihdam piyasasına yeni girenlerin iş bulma şansı azalmaktadır. Belirli bir süre çalıştıktan sonra işini kaybeden işçilerin kıdem, ihbar ve koşullar gerçekleştiği takdirde işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmaları ve önceki çalışma tecrübeleri referans alınarak daha kısa sürede iş bulabilme şansları dikkate alındığında, işsizler arasında önemli bir yer tutan istihdam piyasasına yeni giren işsizler için, işsizlik riskinin sonuçları daha ağır olabilecektir.

İstihdam piyasasına yeni giren işsizler için temelde iki ağır sorun ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi belirli bir süre gelir garantilerinin hiç olmaması, ikincisi ise mesleki tecrübe sahibi olmamaları nedeniyle iş bulmalarının güçlüğüdür. İstihdam piyasasına yeni giren işsizlerin iş bulma şansları açısından bakıldığında, işsizlik sigortasının finansmanı kaygısıyla, işe yerleştirmede, sigortalılara öncelik

<sup>66</sup> Savaşır, a.g.e., s. 64.



tanınması ve daha fazla kurumsal destek sağlanması sonucu kapsam dışında kalan işsizlerin iş bulma şanslarını büyük ölçüde kaybetmeleri sonucunu doğurabilecektir.<sup>67</sup> Bu durumda işsizlik sigortasının uygulanması sonucu istihdam piyasasına yeni giren işsizlerin iş arama sürelerinin daha da uzamasına neden olabilecektir.<sup>68</sup> Diğer taraftan toplumun belirli bir kesimine, uğradığı risk nedeniyle gelir sağlanırken diğer kesimin gelir bakımından ihmal edilmesi, sosyal adalet ve sosyal devlet ilkesi bakımından çelişkiler doğmasına neden olabilecektir. İşsizlik Kanunu ile çalışırken işsiz kalanlara yardım yapılması amaçlanmıştır. Yoksa ilk kez iş arayıp da bulamayanlar işsizlik sigortası kapsamına girememektedirler.<sup>69</sup> Böylece işsizlik sigortası sadece mevcut sigortalılara ekstra bir hak olarak görülecek, hiç işi olmayanlar için adaletsiz bir uygulama olarak değerlendirilecektir.<sup>70</sup>

Sorunun sosyal niteliği dikkate alınarak, Almanya uygulamasında olduğu gibi, istihdam piyasasına yeni giren işsizlere, işsizlik sigortası kapsamında uygulanan programlara katılmaları koşulu ile, finansmanı devletçe karşılanan ve en az sosyal barışı bozmayacak bir süre ve tutar üzerinden gelir garantisi sağlanması, soruna yönelik bir çözüm olarak kabul edilebilir.

### 2.1.2. Prim Ödediği Halde Ödenek Kapsamına Girmeyen İşsizler Açısından

İşsizlik sigortası ödenekleri ve sigorta kapsamında verilecek diğer hizmetlerden yararlanabilmek için diğer koşulların yanı sıra, hizmet akdinin kanunda öngörülen nedenlerden biri ile sona ermesi gerekmektedir. Öngörülen hizmet akdini fesih hallerinin yargı kararı ile değişmesi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki;1475 sayılı İş Kanunu'nun 17/II maddesi gereği, işçinin ahlak ve iyiniyet kurallarına uymayan davranışları nedeniyle işveren hizmet akdini bildirimsiz olarak feshedebilmektedir. Bu durumda işçi kendi kusuru ile işsiz kalacağından, işsizlik

<sup>67</sup> Dilik, a.g.m., s.25.

<sup>68</sup> Refik BAYDUR, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.9.

<sup>69</sup> A.Can Tuncay, "4447 Sayılı Kanun ve getirdiği Yeni Haklar", *Mercek Dergisi*, Yıl:4, Sayı:16, Ekim 1999, s.40.

<sup>70</sup> Müjdat Şakar, "İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Getirdiği Yeni Yükümlülükler", *Mercek Dergisi*, Yıl:4, Sayı:16, Ekim 1999, s.25.

sigortasından yararlanamayacaktır. İşçinin yargı yoluyla, işveren tarafından ileri sürülen hizmet akdini fesih gerekçesinin haksız olduğunu kanıtlaması durumunda kıdem ve ihbar tazminatlarını alma olanağı kazanacaktır. Böyle bir durumda fesih türünün değişmesi, işsizlik sigortası bakımından başvuru süresinin aşılmasına ve ödeneklerden yararlanma olanağının kaybolmasına neden olacaktır. Kaybedilen hakların Borçlar Hukuku kapsamında tazminata dönüşmesi kabul edilmekle beraber, bu hususta 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na özel bir hüküm konulmasının isabetli olacağı belirtilmektedir.<sup>71</sup>

### 2.1.3. Yaşlı İşsizler Açısından

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile birlikte çıkarılan, Sosyal Sigortalar Kanunu İle İlgili Değişiklikler başlığı altında, emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmiş, kanun yürürlüğe girdiği tarihten sonra işe girecekler için, kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaş sınırı getirilmiştir. Yaşlı işsizlerin yeniden işe yerleştirilebilme olanakları oldukça dardır. İşverenlerin tutumları ve yaşlı işsizlerin çalışabilecekleri sektörler itibariyle istihdam olanaklarının darlığı durumu güçleştirici etkenler arasında yer almaktadır. Yaşlı insanlar, istihdam piyasasının ciddi sorunlarından biri olarak görülmekte ve uzun dönemli işsizlikten en sık etkilenen grubu oluşturmaktadırlar.<sup>72</sup>

İşsizlik sigortası pasif bir istihdam politikası aracı olma özelliğini taşımaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinden İngiltere, Portekiz, Hollanda, Fransa, Yunanistan ve İspanya'da, işsizlik ve sonuçları ile mücadelede işsizlik sigortasına alternatif olarak diğer bir istihdam politikası olan erken emeklilik uygulanmaktadır.<sup>73</sup>

Bu ülkelerde işsizliğin uzun sürmesi nedeniyle işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanamama durumunda, erken yaşta (55 ve daha yukarı yaştaki işsizler için) emekli olma koşulu ile ödeneklere ilişkin süreler uzatılabilmektedir.

<sup>71</sup> Metin Kutsal, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri Sunuşu, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.55-56.

<sup>72</sup> Alexandra Wagner, "Early Retirement in Germany", *Unemployment in Theory and Practice*, (1998), s.123.

<sup>73</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine..., a.g.e. s.16-21.

## 2.2. İşsizliğin Türleri ve İş Arama Süreleri Açısından

### 2.2.1. Türkiye’de Açık İşsizlik ve İş Arama Süreleri

İşsizlik sigortasının başarısı, uygulandığı ülkedeki işsizlik türleri ve düzeyi ile çok yakın ilişki içerisinde. Bu ilişkiler, sosyal denge, finansman, yeniden işe yerleştirmede etkinlik olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik ana başlıkları itibariyle açık işsizlik ve gizli işsizlik olmak üzere iki grupta incelenmektedir. Daha çok kamu sektöründe görülmekte olan gizli işsizlik, verim düşüklüğü şeklinde ortaya çıkmakta, ancak çalışanlar açısından gelir kaybına neden olmamaktadır. Açık işsizlik ise, çalışma istek ve yeteneğinde olduğu halde cari ücret düzeyleri üzerinden iş bulamama durumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Açık işsizlik, çalışan açısından işini tamamen kaybetme ve buna bağlı olarak ücret gelirinden yoksun kalma sonucunu doğurmaktadır. Gizli işsizlik, üretim düşüklüğü olarak ortaya çıktığından dolayı ekonomideki üretim göstergeleri üzerinde olumsuz etkiler yaratırken, açık işsizlik, ürün talebinin düşmesi, üretim ve dolayısıyla istihdamın daralması sonuçlarının yanı sıra, sosyal bakımdan olumsuz etkiler yaratmaktadır. İstihdam politikalarının en çok üzerinde durduğu işsizlik türü ise, anılan nedenlerden dolayı açık işsizliktir. Bu nedenle açık işsizliğin en az, yani ekonominin tam istihdama yakın olduğu durum, işsizlik sigortasının başarısı açısından önem arz etmektedir. Tam istihdam düzeyine yaklaşıldıkça, işsizlik sigortası yöntemiyle işsizlere gelir sağlama, mesleki eğitim ve yeniden işe yerleştirme hizmetlerinde etkinlik artırılabilir. Bunu olanaklı kılan temel nedenlerinden biri, ödeneklerden yararlananların prim ödeyenlere oranı bakımından olumlu bir tablonun ortaya çıkması ile oluşan güçlü finansman yapısıdır.

Türkiye’de işsizliğin araştırılması amacıyla bir çok çalışma yürütülmektedir. Ancak, işsizliğin temel nitelikleri itibariyle değişik türlerinin bulunması, bazı işsizlik türlerinde ölçüm yapmanın güçlüğü, çok hızlı yapısal değişiklikler, işsizliğin tespitinde önemli sorunlar yaratmaktadır. İşsizliğin ölçülmesi açısından, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Hane halkı İşgücü Anketleri ile Devlet İstatistik Enstitüsü önemli yer tutmaktadır.

İş ve İşçi Bulma Kurumunca Ocak 1990'da 881.408, Ocak 1991'de 833.358, 1992 yılbaşı itibariyle başvuru sayısı 1.288.071 ve bunlardan 825.567'si kayıtlı işsiz durumundadır. Şu halde sadece İş ve İşçi Bulma Kurumuna kayıtlı ve açık işsiz olduğuna kuşku bulunmayan işsizlerin sayısı 300.000'in üzerindedir. İşsizlerin sadece Kuruma kayıtlı olanlardan oluştuğu varsayılsa bile Türkiye'de önemli ölçüde bir istihdam sorunu olduğu açıktır.<sup>74</sup>

İş ve İşçi Bulma Kurumunun istatistiklerine göre 1998 yılı sonu itibariyle kuruma kayıtlı işgücü ve bunlardan işsizlere ilişkin veriler de aşağıda ki gibidir:

Tablo 1. 1998 Yılı Sonunda Kayıtlı İşgücü ve Bunlardan İşsizler

1999'a Devreden İşgücü Toplamı	Devreden İşgücünden İşsizler Toplamı	İşsizlerin işgücüne Oranı (%)
646.813	465.235	71,93

**Kaynak:** İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1998 İstatistik Yıllığı, s.66-67

İşsizlerin, iş bulma yolunda sadece İş ve İşçi Bulma Kurumu kanalını kullanmadıkları gerçeğinden hareketle, tablodaki veriler incelendiğinde %71'lik bir işsizlik tespiti bile açık işsizliğin boyutlarını ortaya koymaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre Ekim 1985 yılında 2.260.190 olan işsiz sayısı, Ekim 1988'de 1.708.737'ye, Nisan 1989 da 1.778.123'e, Ekim 1990 da 1.571.721'e düşmüştür. Yine Devlet İstatistik Enstitüsüne göre, Ekim 1990 verileri itibariyle genel işsizlik oranı %7,2 olarak belirlenmiştir. Ekim 1990 itibariyle kentsel yerlerdeki işsizlik oranı %10,9 iken, Türkiye ortalaması 7,4 ve kırsal yerlerde 4,8 oranındadır.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Gülten Kutal, Türkiye'de İşsizliğin Yapısal Özellikleri, II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, Ankara-1992, s.61.

<sup>75</sup> Kutal, a.g.e, s.62.

Avrupa Birliği ülkelerinde 1996-2000 yılı itibariyle işsizlik oranlarında önemli sayılabilecek düşüşler yaşanmaktadır. İşsizlik oranlarının, Fransa'da 12.4'ten 9.8'e, Portekiz'de 7.3'ten 4.5'e, İrlanda'da 11.7'den 4.7'ye, İngiltere'de 8.2'den 5.7'ye, Hollanda'da ise 6.3'ten 3.0'a düştüğü gözlenmektedir.<sup>76</sup>

Devlet İstatistik Enstitüsünün işsizliğin tespitine yönelik son yıllarda yapmış olduğu istatistik ise aşağıdaki gibidir:

Tablo 2. Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun  
Dönemlere Göre İşgücü Durumu(Bin)

Dönem	12 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus	İşgücü	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam Edilenler	İşsizler	İşsizlik Oranı
Nisan 1993	42.356	21.308	50,3	19.701	1.607	7,5
Ekim 1993	42.988	21.628	50,3	19.906	1.722	8,0
Nisan 1994	43.517	22.179	51,0	20.315	1.864	8,4
Ekim 1994	43.951	22.137	50,4	20.397	1.740	7,9
Nisan 1995	44.537	22.446	50,4	20.833	1.613	6,6
Ekim 1995	45.085	22.900	50,8	21.378	1.522	6,6
Nisan 1996	45.605	22.808	50,0	21.376	1.432	6,3
Ekim 1996	46.135	23.030	49,9	21.698	1.332	5,8

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1997, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.s.258

<sup>76</sup> Eurostatistic 2000, (Luxemburg: Office For Official Publications of the European Communities, 2000), s.57.

1996 Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre ortaya çıkan bir sonuç da ülkemizde açık işsizliğin, özellikle kentsel bazda %9,3 olarak gerçekleştiği<sup>77</sup> ve işsizlik türleri arasında en önemli yeri tuttuğudur. Her ne kadar gizli işsizlik veya eksik istihdamdan bahsedilse de, gerek nüfusun artış hızı ve ülke nüfusunun oransal olarak büyük bölümünün genç nüfustan oluşması, gerekse istihdam olanaklarının yetersiz veya nüfusa göre daha az artması, açık işsizliğin ülkemizde büyümesine, önemli bir sorun olarak sürekli gündemde kalmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan kırsal kesim bazında düşük olan işsizlik oranı, son yıllarda iyice hızlanan kentleşme ve kente göç olgusu ile, kentsel işsizliğin çok hızlı artmasına neden olmuştur.

Ükelere göre işgücüne katılma oranları incelendiğinde, ülkemiz açısından durum daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. 1995 yılı itibariyle işgücüne katılma oranları, İngiltere’de %77.2, Almanya’da %70.7, Fransa’da %67.2, Portekiz’de %71.6 iken, ülkemizde bu oran % 53.8 olarak gerçekleşmiştir.<sup>78</sup> İstihdamın sektörler itibariyle dağılımına bakıldığında ise; 1995 yılı için, sanayi sektöründe istihdam edilenlerin toplam istihdama oranı, İngiltere’de %27.4, Almanya’da %36.0, Fransa’da %27.0, Portekiz’de %32.2 iken, ülkemizde bu oran % 20.8, tarım sektöründe istihdam edilenlerin toplam istihdama oranı İngiltere’de %2.1, Almanya’da %3.2, Fransa’da %4.9, Portekiz’de %11.5 iken, ülkemizde bu oran % 47.6, hizmetler sektörü için bu oranlar, İngiltere’de %70.5, Almanya’da %60.8, Fransa’da %68.1, Portekiz’de %56.3 iken, ülkemizde bu oran % 31.6 olarak gerçekleşmiştir.<sup>79</sup> 1998 yılı için bu oranlardaki gelişme, tarımın oranının azalması ve hizmetler sektörü ile sanayi sektörünün artması yönündedir.

1998 yılı itibariyle ülkemiz için, sanayi sektörü oranı %22.8, tarım sektörü oranı %42.3, hizmetler sektörü oranı ise 29.4 olarak açıklanmıştır.<sup>80</sup> İşsizlik sigortasının tespit güçlüğü nedeniyle ağırlıklı olarak tarım dışı sektörlerde uygulanması, ülkemiz istihdamının sektör yapısı açısından bakıldığında sorunlara neden olabilecektir. Tarım

<sup>77</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü, *Türkiye İstatistik Yıllığı 1997*, (Ankara: Nisan 1998), s.278.

<sup>78</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü, *Çalışma İstatistikleri 1997*, (Ankara: Şubat 1999), s.168.

<sup>79</sup> *Sayılarla Türkiye ve Avrupa Birliği(1991-1996)*, (DİE Yayınları, Ankara: Temmuz 1996), s. 45,47,49.

<sup>80</sup> OECD, *Labour Force Statistics*, (Paris: 1999), s.34.

sektörünün istihdamdaki ağırlığı, işsizlik sigortası uygulamalarını, Avrupa Birliği ülkelerine kıyasla güçleştirebilecektir.

1994 yılı için, bir önceki yıla göre istihdam büyüme oranları ise İngiltere’de 0.4, Almanya’da -0.8, Fransa’da -0.5, ülkemizde ise 2.5 olarak tespit edilmiştir.<sup>81</sup>

İşsizlik sigortası uygulamasında karşılaşılan önemli bir sorun da iş arama sürelerinin uzunluğu halidir.

Tablo 3. İş arama Sürelerine Göre İşsizler

(Bin)

DÖNEM	Toplam	1-2 Ay	3-5 Ay	6-8 Ay	9-11 Ay	1-2 Yıl	2-3 Yıl	3 Yıl ve Daha Fazla	İş Bulmuş Başlamak İçin Bekleyen
Nisan 1993	1607	153	251	282	107	395	212	152	55
Ekim 1993	1722	248	345	263	89	383	187	134	72
Nisan 1994	1864	260	286	345	106	454	190	169	55
Ekim 1994	1740	258	298	274	96	398	204	160	50
Nisan 1995	1613	196	351	286	109	315	159	158	39
Ekim 1995	1522	257	416	279	61	245	121	112	32
Nisan 1996	1432	213	254	241	83	293	159	152	38
Ekim 1996	1332	220	223	195	84	256	186	123	45

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1997, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.s.282

Tablodan görüldüğü üzere işsizlerin iş arama süreleri oran olarak, 1 yıldan fazla 2 yıldan az grubu bakımından diğerlerine nazaran daha yüksektir.

Avrupa Birliği ülkelerinde ise 1998 verileri incelendiğinde, işsizlik süreleri 6-12 ay arası sürenlerin oranı, İngiltere’de %48.0, Almanya’da %69.2, Fransa’da %64.2,

<sup>81</sup> Seçilmiş Ülkeler için Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, (Ankara: Temmuz 1996), s.67.

Portekiz’de %64.6, ülkemizde ise %60.3; 12 ay ve daha fazla sürenlerin oranları ise İngiltere’de %33.1, Almanya’da %52.2, Fransa’da %44.1, Portekiz’de %44.6, ülkemizde ise %40.0 olarak gözlemlenmektedir.<sup>82</sup>

### 2.2.2. İşsizlik Sigortası Açısından Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri

İşsizlik sigortasının başarısı, uygulandığı ülkenin tam istihdama yakınlığı ile doğru orantılı olarak değerlendirilmektedir.

Açık işsizliğin yaygın oluşu ve işsizlik sigortasının sigorta tekniklerine sıkıca bağlı olarak uygulanması zorunluluğu, ülkemizde işsizlik sigortasının, beklendiği şekilde toplumun geniş işsiz kesimlerini kapsamaması sonucunu ortaya koymaktadır. Ödenek ve diğer hizmetlerden, sadece sigortalılardan koşulları sağlayanların yararlanması, geniş bir işsiz kesiminin sosyal eşitlik bakımından güvenlerini zedeleyebilecek ve bunun doğal sonucu olarak sosyal barış olumsuz yönde etkilenebilecektir.<sup>83</sup> Açık işsizliğin yaygınlığı, diğer taraftan, yeniden işe yerleştirmede sorunlara neden olabilecektir. İşsizlik sigortasından yararlananlara, finansman yükü dikkate alınarak, işe yerleştirme bakımından öncelik verilmesi durumunda, diğer işsizlerin iş bulma ümitlerinin kırılmasına neden olabileceği üzerinde durulmaktadır.

İş arama sürelerinin daha çok 1-2 yıl aralığında olması, işsizlik sigortası ile sağlanan ödeneklerin süre bakımından daha kısa ve miktar bakımından az oluşu, işsizliğin doğurduğu gelir kaybının yeterince karşılanamaması sonucunu ortaya koyabilmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan kaynak sorunları, açık işsizliğin yaygınlığı ve iş bulma sürelerinin uzunluğu, işsizlik sigortasından beklenen sonuçların istenen ölçüde gerçekleştirilememesi sonucunu doğurabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlikle ilgili temel sorunları, kayıt dışı çalışmanın yaygınlığı, prim tahsilatındaki güçlükler ve ekonomik yapı bakımından işsizliğin çok sık aralıklarla

<sup>82</sup> OECD, *Economic Outlook*, June 1999, s. 242.

<sup>83</sup> Dilik, a.g.m., s.25.



meydana gelmesi ve uzun süreli oluşu, işsizlik sigortasına yüklenen nakdi ödenekler ve diğer hizmetler bakımından bir finansman sorununu da birlikte getirmektedir. İşsizlik riski ile ortaya çıkan olumsuz etkilerin giderilmesinde öncelikle esas alınması gereken temel konu, tam istihdama yakın bir istihdamın sağlanmış olmasıdır.

İdeal bir işsizlik sigortası modelinin tespit edilip uygulanabilmesi, her şeyden önce o ülkenin ekonomik yapısının ve özellikle işgücü ve istihdam özelliklerinin iyi bilinmesi ile alakalıdır.<sup>84</sup> Emek arz ve talebinin dengede bulunduğu, yani tam istihdamın sağlandığı bir çalışma hayatı her zaman ideal olarak görülmektedir. Ancak piyasanın gerçek koşulları göz önüne alındığında bu durum gerçekleşmemekte, bu sonuca yakınlık da bir başarı olarak kabul edilmektedir. Tam istihdam ile tam istihdama yakınlık arasındaki fark işsizlik ve doğurduğu sonuçlar ise çeşitli politikalar ile ortadan kaldırılmaya çalışılarak sağlıklı bir istihdam ortamı geliştirilmeye çalışılmaktadır. Burada, sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak, iş piyasasına devletçe müdahalelerin yapılması gerekliliğidir. Değinildiği üzere istihdam politikaları aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak iki ayrı başlıkta değerlendirilmektedir. Yeni istihdam alanları açılmasını ve işgücü hareketliliğini sağlamak, mesleki teknik eğitim gibi İş ve İşçi Bulma Kurumunun faaliyetleri aktif istihdam politikaları içerisinde değerlendirilmektedir. İşsizliğin bu politikalara rağmen giderilememesi durumunda sosyal devlet anlayışı içerisinde pasif istihdam tedbirleri uygulanmaktadır. Bunlardan en önemlisi ise işsizlik sigortası uygulamasıdır. Gelişmiş Batı ekonomilerinde işsizlik sigortası ve benzeri uygulamalar, sosyal politika tedbirleri arasında değerlendirilmektedir. Öyle ki Avrupa Birliği Ülkelerinde halen pasif istihdam politikalarına ayrılan pay, aktif istihdam politikalarına ayrılan paydan daha fazladır.

Gelişmiş ülkelerde istihdamın sanayi ve hizmetler sektöründe yoğunlaştığı bilinmektedir. Bu sektörlerin en önemli özelliği ücretli çalışmanın yaygınlığıdır. Avrupa Birliği ülkelerinde ücretlilerin oranı %85 düzeyindedir. İstihdamda tarımın payı da 1990'lı yıllarda %8'lere kadar gerilemiştir. Bu nedenlerle işsizlik hakkında daha net verilere ulaşılabilmektedir. Oysa ülkemizde istihdam içerisinde ücretlilerin oranı %40

<sup>84</sup> Mehmet Merve Özaydın, "İşsizlik Sigortasının İşgücü ve İstihdam Üzerine Etkileri" **Kamu-İş**, C.4,S.4, s.298.

düzeylerinde bulunduğu gibi, kırdan kente göç ile birlikte kayıt dışı sektörde istihdam edilen ve çok büyük boyutlarda olduğu tahmin edilen bir istihdam mevcuttur. Bununla birlikte göç olgusu ile birlikte kırdan kente, bir anlamda da ücretsiz tarım işçiliğinden ücretli sanayi ve hizmet işçiliğine talep artmakta, bu olgu ile işsizlik oranı yükselmektedir. İstihdamın nüfusa oranı ve işgücüne katılım oranı 1997 yılı için, 15-64 yaş grubu bakımından incelendiğinde, ortaya çıkan tablo ise; Türkiye’de istihdamın nüfusa oranı %50,2 iken, OECD ülkeleri ortalaması %64,8; Türkiye’de işgücüne katılım oranı %53,7 iken, OECD ülkeleri ortalaması %69,7’dir.<sup>85</sup>

Ülkemiz açısından ortaya çıkan bu durumun sıkı bir şekilde izlenerek çözüme kavuşturulması amacıyla, Avrupa Birliği Ülkelerinde uygulanan **Avrupa Sosyal Fonu** niteliğindeki bir fon, ülkemizde de hayata geçirilmek için çalışılmalıdır. Adı geçen fon, üye ülkelerdeki istihdamı artırmaya yönelik mesleki eğitim ve rehberlik, yeni işçi alımı ve ücret yardımları, yeni iş alanları oluşturulması ile ilgili hizmetler ve teknik danışmanlık işlevler görmektedir. Fon özellikle 25 yaşın altındakilere yönelik projelere ağırlık vermektedir. Avrupa Birliği’ne üye devletler 1997 yılında, 6 ay süre ile işsiz kalan bir gencin işe girebilmesi için bir mesleki eğitim programına, ileri mesleki eğitim programına yada başka bir eğitim programına alınarak yeni bir başlangıç yapabilmesini mümkün kılmakla yükümlü tutulmuşlardır.<sup>86</sup>

### 2.3. İşgücünün Özellikleri Açısından

#### 2.3.1. İşgücünün Mesleki Yapısı

İşsizlik konusunda, Avrupa Konseyince 9-10 Aralık 1994 tarihinde karar verilen yeterli büyüme ve rekabetin geliştirilmesi stratejileri raporunda yeni iş alanlarının oluşturulması üzerinde durulmuş, alınan kararlar beş başlık altında toplanmıştır. Bunlardan birincisi, iş gücünün çalışma fırsatlarını geliştirmek için özellikle gençlere yönelik olarak mesleki eğitime ağırlık verilmesi ve yatırımların artırılmasıdır. Birçok insanda olduğu gibi, teknik ilerlemeler sonucu ortaya çıkan değişim sonucu oluşan işsiz

<sup>85</sup> OECD, **Employment Outlook**, Haziran 1998,

<sup>86</sup> Gerhild Pınkvoss Müller, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.15.

kalma riskini azaltmak amacıyla, daha yoğun bir eğitimle, adaptasyonun sağlanması esaslı üzerinde durulmuştur.<sup>87</sup>

Devlet İstatistik Enstitüsünün, 1996 Ekim verilerine göre, tarım, hayvancı, ormancı, balıkçı ve avcılarının sayısı 9.912 000 olup, toplam istihdama(21 698 000) oranı %45,6 olarak tahmin edilmiştir.

İş ve İşçi Bulma Kurumunun mesleklere göre 1998 yılı sonunda kayıtlı işgücü ve bunlardan işsizler istatistiklerinde beden işçilerinin 1999'a devreden işgücü bakımından sayısı 256 941 olarak tespit edilmiştir. Bu işgücü, toplam işgücünün(646 813) %40'ını oluşturmaktadır. Devreden bu işgücünden 189 447'si işsiz durumda olup, devreden toplam işsizlere(465 235) oranı ise yine %40 düzeyindedir. Bu grupta yer alan işgücünün, yaşadığı işsizlik düzeyi ise, 1998 yılı için %73 olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır.<sup>88</sup>

Bu oranlar değerlendirildiğinde, vasıfsız eleman yoğunluğundan bahsedilebilir. Özellikle kentleşme ve kente göçlerin yüksekliği, tarımsal istihdamın kentlere yönelmesine veya, kentsel özellik nedeniyle, sanayi ve hizmetler sektörlerine yansımaları sonucunu doğurmaktadır. Önceleri vasıf sahibi olan bu kimseler, gelişmeler sonrası işsizlikle karşı karşıya kalmaktadır. Acil gelir sağlama zorunluluğu ve meslek edinmenin zaman ve maliyet açısından getirdiği yük nedeniyle, beden işçiliği öncelikli olarak tercih konusu olmaktadır.

Beden işçilerinin yeniden işe yerleştirilmesinde ve işgücünün sektörler arasında akışkanlığının artırılmasında, meslek edindirme kurslarının yaygın hale getirilmesi sağlanmalıdır. Bu Amaçla, meslek türleri günümüz koşullarına göre yeniden tanımlanmalı, sektörler bakımından istihdam düzeyleri ve yeni işgücüne olan talep belirlenmelidir.

<sup>87</sup> Roger Blanpain, Chris Engels, *European Labour Law*, (Four and Revised Edition, 1997), s.212.

<sup>88</sup> İş ve İşçi Bulma Kurumu, *1998 İstatistik Yıllığı*, s.66-67.

Konunun, Çalışma Bakanlığınca da ciddi bir şekilde değerlendirildiği ve Meslek Standartları Kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışmaların sürdürüldüğü, Bakan tarafından İşsizlik Sigortası Uluslararası seminerinde dile getirilmiştir.

Etkin bir işleyişin sağlanmasında, işçi, işveren ve devlet kurumlarının temsil edileceği ve sürekli görev yapacağı bir kurul oluşumu tasarlanmaktadır. Türkiye İşveren Sendikaları, mesleki eğitim ve meslek içi eğitimin realize edilmesi ve standart dışı çalışma biçimlerinin yasalara konulması açısından üçlü bir organizasyona sıcak bakmakta hatta gerekli görmektedir.<sup>89</sup> Ayrıca devlet, istihdam politikaları yoluyla, kurul tarafından saptanan hedeflere ulaşmada, etkin bir rol oynamalıdır. Ancak bu sayede değişen üretim teknikleri ve yeni çıkan mesleklerin tespit ve eğitimi mümkün olacaktır.

### 2.3.2. İşgücünün Eğitim Durumu Açısından

Gelişmekte olan ekonomik ve toplumsal yaşam, özellikle teknolojik değişimin zorunlu kıldığı örgütsel ve kurumsal değişimler tüm nüfusun, doğal olarak da işgücünün eğitim düzeyinin yükseltilmesini gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de bugün işgücü arzının ve çalışan nüfusun yaklaşık %75’i ilkökul mezunu ve herhangi bir okulu bitirmeyenlerden oluşmaktadır.

İstihdam edilenlerin eğitim düzeylerinin yükseltilmesi, çeşitli tür ve düzeylerdeki eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve bu yaygınlaştırmanın özellikle orta öğretim ve orta öğretim sonrası eğitim için büyük oranda gerçekleştirilmesi, eğitim ile ilgili nicel bir hedef olup eğitim yatırımlarının artırılması gerekmektedir.

Pek çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de eğitim ile ilgili sorunlar, işgücü arz ve talebi arasındaki nitel açıklardır. Nitel açık genelde eğitim sisteminin en alt kademelerinden başlayarak yükseköğretime kadar uzanan düşük nitelikte eleman yetiştirilmesi sorunu ile ilgilidir.

<sup>89</sup> Refik BAYDUR, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.15.

Tablo 4. Eğitim Durumlarına Göre İşsizler

(Bin)

Dönem	İlkokul	Ortaokul	Orta Dengi Meslek Okulu	Lise	Lise Dengi Meslek Okulu	Y.Okul, Fakülte
Nisan 1996	698	167	3	251	112	82
Ekim 1996	566	156	6	349	110	93

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1997, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.s.285

İşsizler ile ilgili olarak eğitim durumu itibariyle şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İlkokul mezunları, işsizler içinde en yüksek orana sahiptir. Türkiye geneline bakımından işsizlerin %49,10 u ilkokul mezunu durumundadır. İş ve İşçi Bulma Kurumu verilerine göre de bu oranların yüksek olduğu görülmektedir. Diğer taraftan Devlet İstatistik Enstitüsünün verilerine göre, ilkokul mezunu işsizlerin %46,22 si kentsel yerlerde, %53,97 si ise kırsal yerlerde bulunmaktadır.<sup>90</sup>

Türkiye açısından bakıldığında, toplam iş gücü içerisinde vasıfsız işçilerin oranı oldukça yüksektir. Bunun temel nedenlerinden biri mesleki eğitimin yeterince yaygınlaştırılmamasıdır. Ülkemizde mesleki eğitim kurumları ve kapasitesinin, genel eğitim kurumları ve kapasitesine oranla çok düşük düzeyde kaldığı gözlenmektedir. Üniversite hedefli yaklaşımlar nedeniyle talep, genel eğitim kurumları lehinde artmaktadır. Özellikle istihdam piyasasına erken yaşta giriş ve yoğunluk dikkate alınarak, mesleki eğitimde ortaöğretim kurumları aracılığı ile ağırlıklı kalifiye işgücü oluşumuna gidilmelidir. Ülkemizde ara kademe işgücü yetersizliği, gerek özel sektör kurumları, gerek üniversite ve gerekse İş ve İşçi Bulma Kurumunca düzenlenen kurslarla giderilmeye çalışılmakta ise de yetersizlik görülmektedir.

<sup>90</sup> Kutal, a.g.e, s.62.

## 2.4. Yürütme İle Görevli Kurumlar Açısından

4447 sayılı kanununun 46. Maddesinde, görev, yetki ve sorumluluk açısından ise, Sosyal Sigortalar Kurumu, primlerin toplanmasından, İş ve İşçi Bulma Kurumu ise diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından, yetkili ve sorumlu kurum olarak belirlenmiştir.

### 2.4.1. Görevli Kurumların İdari Yapısı Açısından

Ülkemizde başta Sosyal Sigortalar Kurumu olmak üzere, sosyal güvenlik kuruluşlarının en büyük sorunu idari özerkliklerinin bulunmayışı eleştirilen temel notalardan birini oluşturmaktadır.<sup>91</sup> İlgili kuruluşların üst yönetim görevlileri Çalışma Bakanı'nın önerisi üzerine ortak kararnameyle atanarak görevlendirilmektedir. Bu da kurumların yönetimlerine siyasi iktidarların kendi görüşleri doğrultusunda müdahalelerini sürekli gündemde tutmaktadır. Hal böyle olunca sık sık yönetim değişikliğine gidilmekte ve yönetsel istikrar sağlanamamaktadır.<sup>92</sup>

Sosyal güvenlik kuruluşlarının idari özerklik sorunu, işsizlik sigortasının kuruluş ve işleyişi sırasında da devam etmektedir. İşsizlik sigortasının idari yapılanmasında Sosyal Sigortalar Kurumu İle İş ve İşçi Bulma Kurumu birlikte görevlendirilmiştir. Her iki kurumun da idari özerkliği üzerinde hiç durulmamıştır. Sendikalar yönetsel özerkliğin sağlanmasının gerekliliği konusunda görüşlerini dile getirmektedirler.

İşsizlik Sigortası Fonu Yönetim Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine ortak kararnameyle atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarınca seçilecek birer üyeden oluşmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı temsilcisinin başkanlığında oluşturulan bu kurulda alınacak kararlar için verilecek oyların eşitliği durumunda Başkanın tarafı çoğunluk olarak kabul edilecektir

<sup>91</sup> Elif Pürsünlerli, "Türkiye'nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirilmesi", *İşveren Dergisi*, C.XXXVIII, S.2, Şubat 2000, s.26.

<sup>92</sup> Tankut Centel, "İşsizlik Sigortası Kanunu'na Eleştirel Yaklaşım", *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C.16, S.2, Mayıs 2000, s.1.

(4447 Sayılı Kanununun 53/II maddesi). Bu durumda fon yönetiminde siyasi iktidarların ağırlıklı etkisinin süreceği kuşkusuz doğmaktadır.

Bu nedenlerle kurulan işsizlik sigortası teşkilatının özerk bir sigorta teşkilatı olarak yapılandırılması gerekmektedir. Sigorta yöneticisi olacaklar için belirli mesleki nitelikler esas alınarak, sistemin bir kamu idaresinden çok, özerk bir fon yönetimi şeklinde teşkilatlanması üzerinde durulmalıdır.<sup>93</sup>

İşsizlik sigortası uygulanmasına ilişkin örgütlenme bakımından, Avrupa Birliği Ülkelerinde üç değişik model bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi tamamen devlet idaresince oluşturulan kurum veya kurumlar aracılığı ile yürütümün sağlanacağı örgütlenme modelidir. Bu model Fransa'da uygulanmaktadır. Bu ülkede işsizlik sisteminde üç kurum yer almaktadır. Fransa İşsizlik Sigortası Kuruluşu (UNEDIC), iş arayanları kaydetmek, işverenlerin ve çalışanların kesintilerini toplamak, işsizlik yardımlarını ödemek ve iş arama faaliyetlerinde işsizlere yardımcı olmak görevlerini üstlenmiştir. İstihdam Ulusal ajansı (ANPE), eleman arayanlar ile iş arayanları bir araya getirmek, iş arama ve eğitimde işsizleri bilgilendirmek ve yönlendirmek, iş arayanların listelerini güncelleştirme ile görevlendirilmiştir. Çalışma, İstihdam ve Mesleki Eğitim İl Müdürlükleri (DDTEFP) ise iş arama sürecini denetlemek, bazı yardım veya ödenekler tahsis etmek ve hükümetin istihdam için aldığı önlemleri uygulamakla görevlidir. Bu üç kurum bağımsız olmakla beraber çalışmalarını bir koordinasyon çerçevesinde yürütmektedirler.<sup>94</sup>

İkinci model, devlet denetiminde ve özerk yapılanma şeklinde, Almanya'da olduğu gibi uygulanan modeldir. Üçüncü model ise Hollanda'da uygulanan ve meslek kuruluşlarınca yürütümün sağlandığı modeldir.<sup>95</sup> Sigorta yapısı ve sigorta tekniği açısından bakıldığında birinci örgütlenmenin daha çok kabul gördüğü söylenebilir ise

<sup>93</sup> Kadir Arıcı, "İşsizlik Sigortasında Özerklik Gereği İhmal Edilmiştir", *İşveren Dergisi*, C.XXXVII, S.11, Ağustos 1999, s.13.

<sup>94</sup> Arnaud Juiter, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri* konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.30, 66.

<sup>95</sup> Fevzi Demir, "Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortası", *II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992*, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, (Ankara-1992), s.114.

de işsizlik sigortasının diğer gerekleri olan yeniden işe yerleştirme, ulusal istihdam politikaları geliştirme, mesleki eğitim vb hizmetler nedeniyle ikinci model daha çok dikkat çekmektedir. İşsizlik riskine karşı sadece belirli bir süre ve miktar üzerinden ödenekle yetinilmesi, diğer faaliyetlerin etkinliği üzerinde durulmaması uygulamanın başarısızlığının temel nedenleri olacaktır. Bu amaçla örgütlenmenin özerk bir yapıda olması, işçi ve işveren kuruluşlarının geniş ölçüde katılımının sağlanması ve kararlarda sosyal tarafların dengesi esas alınarak eleştirilere karşı çözüm geliştirilebilir.

## 2.4.2. Sosyal Sigortalar Kurumunun Görevleri Açısından

### 2.4.2.1. Prim Tahsilatındaki Güçlük

İşsizlik Sigortası Kanununun 46 ve 49. maddelerinde prim toplama görevi Sosyal Sigortalar Kurumuna verilmiştir.

Sosyal sigortaya kayıtlı olanların işsizlik sigortası kapsamına alınması ve sosyal sigorta primlerinin tahakkuk ve tahsili teknikleri bakımından kurumun tecrübesi dikkate alınarak olumlu sonuçlar doğuracak bir düzenlemedir. Ancak sosyal güvenlik primlerinin tahakkuk ve tahsili işlemlerinin tek bir çatıda toplanması, görevli kurumun başarısızlığı halinde, diğer kurumların da zarar görmesine neden olacaktır. Özellikle sosyal sigorta primlerinin tahakkuk-tahsil oranındaki başarısızlık konusunda süregelen eleştiriler<sup>96</sup> dikkate alınırca, olumsuzluğun işsizlik sigortası primlerine de yansımaları kaçınılmaz olacaktır.

Böyle bir olumsuzluğa karşı temel yaklaşım, primlerin toplanması görevinin ayrı kurumlara verilmesi değil, genel olarak tüm sosyal güvenlik sigortalarına ilişkin prim tahsilatını hızlandıracak ve güvence altına alacak yöntemlerin ortaya konulmasıdır. Bu amaçla öncelikli olarak, Ülkemizde yaşanan enflasyon ve mevduata uygulanan faizler dikkate alınarak gecikme faizlerinin yükseltilmesi yoluyla sosyal sigorta primlerinin işverenler tarafından ucuz finansman olarak kullanımının önlenmesi gerekmektedir.

<sup>96</sup> Bayram Meral, Salih Kılıç, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.30, 66.



İşsizlik sigortasının devletin finansman garantisi altında bulunması, finansman açıklarının devletçe karşılanması nedeniyle kamu kaynaklarının kaybedilmesi sonucunu doğurabilecek, dolaylı olarak, tam istihdamın sağlanmasında en etkili sonuçlar veren istihdam genişletici yatırım politikalarının aksaması ve diğer ekonomik dengelerin bozulmasına neden olabilecektir.

#### 2.4.2.2. Kayıt Dışı Çalışmanın Etkisi

Sosyal Sigortalar Kurumu düzeyinde ortaya çıkabilecek bir diğer sorunda kayıt dışı çalışmanın önüne geçilememesidir. Devlet İstatistik Enstitüsünün, Ekim-1996 tarihine ilişkin olarak yayınladığı verilere göre ülkemizdeki toplam istihdam, 21 698 000 olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır. Toplam İstihdamdan, işveren konumunda olanlar, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçisi konumunda olanların toplamı(11 758 000)<sup>97</sup> çıkarıldığında, ücretli ve yevmiyeli(mevsimlik, arızı, geçici) çalışanların 10 240 000 olduğu tespit edilmektedir. Buna karşın, yine 1996 yılı verilerine göre, 4 624 330 sigortalı olduğu<sup>98</sup> tespit edilmektedir. Bu istatistikler sonucu 5 615 670 kayıt dışı çalışanın bulunduğu tahmini olarak söylenebilir. İşsizlik sigortası uygulaması sigorta tekniklerine göre yürütüleceğinden, kayıt dışı çalışma, diğer sosyal sigortalarda olduğu gibi önemli oranda prim kaybına neden olacaktır. Ortaya çıkan bu durum, ödeneklerden yararlananlar toplamının, sigortalılara oranı bakımından oldukça olumsuz bir tabloyu beraberinde getirecektir. Durum böyle iken işsizlik sigortası ile getirilen ek yükün, kayıt dışı işçi çalıştırma sonucu da beraberinde getirebileceği ifade edilmektedir. Kaldı ki İşsizlik Sigortası Kanunu ile birlikte Sosyal Sigortalar primlerinin alt ve üst sınırlarının yükseltilmesi ve asgari ücret ile aradaki farka ilişkin sigorta primlerinin de işverene yüklenmesi kayıt dışısına itici bir neden olarak görülmektedir.<sup>99</sup>

İşsizlik sigortası uygulaması, omurgası itibarıyla sosyal sigortalar kurumunun, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi ve prim toplamdaki başarısına bağlıdır. Ülkemizde sosyal sigortaların içinde bulunduğu günümüzdeki olumsuz durumdan, doğal olarak işsizlik sigortası da olumsuz etkilenecektir. İşsizlik Sigortası Uluslararası seminerinde

<sup>97</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü, *Türkiye İstatistik Yıllığı 1997*, (Ankara, Nisan 1998), s.266.

<sup>98</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü, *Türkiye İstatistik Yıllığı 1997*, (Ankara, Nisan 1998), s.232.

<sup>99</sup> Ender Kızılay, "İşsizlik Sigortası", *MESS Dergisi*, Yıl 36, Sayı 717, Eylül 1999, s. 14.

konuşan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amacıyla yürütülen çalışmaların yetersiz olduğu ve sorunun çözümünde çaresiz kaldığına ilişkin açıklamaları<sup>100</sup>, sorunun kolaylıkla aşılamayacağını göstermektedir.

4447 sayılı yasa, kayıt dışı çalışmanın önüne geçilebilmesi amacıyla teknik bazı düzenlemeleri de içermektedir. İşyeri tescilindeki "işyeri bildirgesi" daha önce sigortalı çalıştırılmaya başlanılan tarihten itibaren bir ay içinde verilmekteyken 4447 sayılı yasanın 1. maddesi ile yapılan değişiklikle sigortalı çalıştırmaya başlanılmadan kuruma verilmesi veya iadeli taahhütlü olarak gönderilmesi öngörülmüştür. Diğer yandan aynı kanununun 2. maddesi ile getirilen değişiklikle işverenin bazı istisnalar dışında, çalıştıracığı sigortalıları işe başlamadan önce Kuruma bildirmesi yükümlülüğü getirilmiştir. Daha önce sigortalılar çalışmaya başladıktan sonra Kuruma bildirilirken, bu genel kural esasen tersine çevrilmiştir. Bunun ise hukuka uygunluğu tartışmalıdır. Çünkü, sosyal sigortalar hukukunun genel esasları, önce sigortalının çalıştırılması ve sonra onu ilgilendiren kayıtların bildirilmesini içermektedir.<sup>101</sup> Diğer açıdan bakıldığında burada esas olan bildirimlerin önce veya sonra yapılması değil çalışanların gerçekte bildirilmesi, yani kayıt içine çekilmesi olmalıdır. Yine 4447 sayılı yasanın 16. maddesi ile getirilen değişiklik sonucu sigortalının kendisini kuruma bildirmesi yükümlülüğü düzenlenmiştir. Bildirimin nasıl yapılacağına ilişkin düzenleme yönetmelikle belirlenecektir. Bildirimin ciddiyetinin sağlanması bakımından işverenin onayının aranması ve etkili bir belge hüviyeti kazandırılmasının amaçlanması durumunda işsizlik baskısı altındaki sigortalı açısından zor olacaktır.<sup>102</sup> İstihdam güvencesinin yasal bir dayanağa kavuşturulamayışı, bu yükümün etkin bir şekilde yürütülmesi önünde bir engel olarak görülmektedir. Bu yüküm ile kayıt dışı çalışmanın önüne geçilmek istenmiş olmasına rağmen, yükümlü ilgili bir yaptırım düzenlenmemekte ve sosyal sigortalar hukukunun genel esasları ile de bağdaşmamaktadır. Diğer yandan muhtemelen sigortalı ileride sigortasız çalıştırıldığı gerekçesiyle hizmet tespiti davası açamayacaktır.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> Yaşar Okuyan, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.39.

<sup>101</sup> Centel, "İşsizlik Sigortası Kanunu'na .....", **a.g.m.**, s.1.

<sup>102</sup> Fevzi Demir, "Sosyal Devlet ve Kayıt Dışı İşçiliğin Önlenmesi", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl. 2, S. 6 Kasım 1999 – Ocak 2000, s.47.

<sup>103</sup> Müjdat Şakar, "4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir", **BASİSEN Dergisi**, S.62, Kasım 1999, s.16.

Ülkemiz koşulları incelendiğinde kayıt dışı çalışmayı doğuran nedenler, ağır vergi yükü, yüksek prim sistemi ve cezaların ağırlığıdır.<sup>104</sup> Buda işverenlerin tepkisel davranışlar geliştirmesine neden olmaktadır. Nitekim işverenlerin görüşlerini yansıtan açıklama Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'ndan gelmiş, yeni yüklerin kayıt dışı ekonomiyi hızlandıracağı belirtilmiştir.<sup>105</sup> Diğer yandan ülkemizdeki açık işsizliğin yaygınlığı ve istihdam alanlarının yetersizliği de belirli bir geçim garantisinden yoksun bulunan işsizler için iş bulmayı oldukça zorlaştırmaktadır. Bu zor koşullar, iş bulmuş olan bir kişiyi, işini kaybetmemek üzere her türlü davranışa itecektir. Sosyal Sigortaların sağladığı olanakların bilincinde olunmasına karşın, kayıt dışı çalışmanın yüksekliği bunu doğrular niteliktedir. Kanımızca öncelikli olarak ele alınması gereken konu istihdam güvencesinin yasal bir dayanağa kavuşturulması olmalıdır. Bu önlem, kanunda öngörülen sigortalının kendisini kuruma bildirmesi için bir güvence teşkil edecek, çalışanların kayıt altına alınması daha kolaylaşacaktır. 1992 yılından beri gündemde olan ve henüz kayda değer bir yasama sonucu alınamayan iş güvencesi tasarısının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Özellikle ülkemizde küçük ve orta ölçekli işletmeler dikkate alınarak istihdam güvencesi sağlayacak tedbirler geliştirilmelidir. Zira büyük ölçekli işletmelerde kayıt dışı çalışma oldukça düşük seviyelerdedir. Orta ve küçük ölçekli işletmelerin denetimi zor olduğundan dolayı, kayıt dışı çalışma bu tipteki işletmelerde daha yaygındır. Diğer yandan iş piyasasının sorunlarının çözümüne yönelik hukuki düzenlemeler yapılırken taraflar arasında bir denge kurulmalıdır. Buna örnek olarak kıdem tazminatını gösterebiliriz. Yasal düzenlemelerin gerekçelerinde de kabul edilen ve işsizlik halinde toplu ödeme olarak değerlendirilen müesseselerin yeniden düzenlenmesi yoluyla tarafların yükümleri arasında bir denge kurulmalıdır. Böylece tarafların kayıt içine çekilmesi için ikna edilmeleri daha kolaylaşacak, piyasa mekanizması içinde daha sağlıklı çözümlere kavuşturulabilecektir.

Avrupa Birliği ülkelerine bakıldığında kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında makul sayılabilecek bir denge kurulmuş, mükerrer uygulamalardan kaçınılmak suretiyle tarafların dengesi sağlanmıştır. Bu ülkelerde kıdem tazminatı ya tamamen

<sup>104</sup> Güneri Akalın, "Maliyeci gözüyle Sosyal Güvenlik Reformu", *İşveren Dergisi*, C.XXXVII, S.11, Ağustos 1999, s.9.

<sup>105</sup> "Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısına İlişkin Görüş ve Önerileri", *İşveren Dergisi*, C.XXXVII, S.10, Temmuz 1999, s.4-5.

ortadan kaldırılmış yada sembolik düzeylere çekilerek işsizlik sigortasına ağırlık verilmiş, dolayısıyla piyasa mekanizması içinde çözümler geliştirme yoluna gidilmiştir.

### 2.4.3. İş ve İşçi Bulma Kurumu Açısından

#### 2.4.3.1. Kurumun Yapısı ve Görevleri

İşsizlik sigortası uygulamasında primlerin toplanması hizmeti hariç diğer bütün hizmetlerin yürütülmesi yetkisi İşsizlik Sigortası Kanunu (m. 46) ile İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilmiştir. Bu amaçla İş ve İşçi Bulma Kurumu Bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulması da kanunla öngörülmüştür. İş ve İşçi Bulma Kurumu 1946'da kurularak 1976'da faaliyetlerine başlamıştır. Kurumun Görevleri ise aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Her çeşit ekonomik işletmelerle sanat niteliğinde olan işler hakkında bilgi toplamak,
- İşçilerin, uygun oldukları işlere yerleştirilmesine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etmek,
- İşgücü piyasası incelemeleri yapmak sureti ile işçi ücretlerini izlemek, bu ücretleri geçim seviyeleri ile karşılaştırmak ve alınması gereken tedbirlere yardımcı olmak,
- Kurumlarda iş isteyenler, açık işsizler, işe yerleştirilenler ve işyerleri hakkında cetveller hazırlamak ve yayınlamak,
- İnsangücü kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasını ve işgücünün yeteneklerine uygun işlerde çalışmalarını sağlamak amacıyla, kişileri mesleğe yönlentmek,
- İşgücü piyasasının kalifiye eleman ihtiyacını karşılamak için herhangi bir işe girmemiş veya işini kaybetmiş olanları işe girebilecek niteliğe ulaştırmak,
- İşçi ve işveren arasındaki mesleki eğitim ilişkilerini geliştirmek ve kişilerin uygun oldukları işlerde yetişmelerini sağlamak,
- Hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek,

- Sakatların istihdamına yardımcı olmak ve mesleki rehabilitasyon çalışmaları yapmak,
- Eski hükümlülerin işe yerleştirilebilmeleri için gerekli tedbirleri almak.

#### 2.4.3.2. Kurumun Yeniden Yapılandırılması Gereği

İşsizlik sigortasının yürütümü ile yetkili ve sorumlu kılınması, kurumun yeniden işsizlik sigortası doğrultuda yapılanması gereğini ortaya koymaktadır. Yukarıda sayılan görev ve yetkiler çağdaş sistemlere göre oldukça yetersiz olmasının yanı sıra, birtakım mali ve idari yetersizlikler nedeniyle anılan görevlerde başarılı bir şekilde yürütülememektedir. Gerek yeni bir yük ile karşı karşıya bulunması ve gerekse çağdaş istihdam görev ve yükümlülükleri kurumun yapılanmasına yönelik eleştiri ve önerilerin artmasına neden olmaktadır.

Gerçekten, 2000-2001 dönemini kapsayan “İstihdamın Yapısı, İşgücü Piyasasının Düzenlenmesi ve İşsizlikle Mücadele” Alt Komisyonu, İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden yapılandırılması gereğine önemle işaret etmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak hazırlanan İŞKUR yasa tasarısının, işçi ve işveren sendikalarınca da değerlendirilmesine ve yaklaşımlarının dikkate alınmasına olanak verecek şekilde düzenlenmesi ve bir an önce yasalaşması için gereken adımların atılması gerekmektedir.<sup>106</sup>

Avrupa Birliği Ülkelerinden Almanya’da, İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde 95000 personelin çalıştığı düşünüldüğünde, Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumunun artan görev yüküne rağmen 1850 personel ile beklentileri karşılaması çok zordur. Buradan hareketle merkez ve taşra teşkilatlanması, görev yükü ve vasıfları dikkate alınarak yeniden yapılandırılması sağlanmalıdır. Bu amaçla Dünya Bankası’nın “İstihdam ve Eğitim projesi” ile sağlanacak kaynaklar, işe yerleştirme, işgücüne mesleki nitelik kazandırma, işgücü piyasası değerlerini izleme gibi işlemlerde kullanılmakla beraber,

<sup>106</sup> İsmail Bircan, “Türkiye’de İstihdam Sorunu, İŞKUR Yasası ve Özel İstihdam Büroları”, İşveren Dergisi, C.XXXVIII, S.7, Nisan 2000, s.13.

insan kaynaklarını geliştirmek ve ihtiyaça cevap verecek niteliklerde personelin yetiştirilmesi ve performansını artırıcı stratejiler için değerlendirilmelidir.

#### 2.4.3.2.1. Araştırma, İstatistik ve Değerlendirme

İş ve İşçi Bulma Kurumu istihdam piyasasına yönelik araştırma faaliyetleri çerçevesinde yaptığı çalışmalarda genellikle kuruma kayıtlı işgücünü esas almaktadır. Oysa sadece kurum kayıtları, etkin bir istihdam araştırması için yeterli olmamaktadır. Kurumun çalışmalarına yönelik güvensizlik nedeniyle başvuru sayısının azlığı olumsuz etkiler ortaya koymaktadır.

İş aramak amacı ile İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvuranların işsizler içindeki oranı %11,58 dir. İşsizlerin %43 ü bizzat, %36,79 u eş-dost akraba ve %1,73 ü de işçi simsarları aracılığı ile iş aramaktadırlar. Kentsel yerlerde İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvuranların oranı %10,80 iken, kırsal yerlerde %12,82 dir.<sup>107</sup>

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nca yaygın bir mahalli örgütlenme sağlanmalı ve merkezi araştırma çalışmaları mahalli birimlerce, sadece kurum kayıtları ile sınırlı kalmadan diğer kamu kurumları (Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Odaları vb.) ile işbirliği halinde ve anket yöntemleri kullanılarak istenilen sonuçlara ulaşılması sağlanmalıdır. Özellikle işyerlerinin kayıtlı olduğu birimler, ulusal istihdam bakımından verimli sonuçlara ulaşmada önem taşımaktadır. Yine yaygın ve belirli periyotlarda uygulanacak anketler ile işgücünün ve işverenlerin değişen tercih ve bilgilerine ulaşılma sağlanmalıdır. Karar mekanizmalarında önemli yer tutacak bu araştırma ve istatistik sonuçlarına ulaşma için gereken bütçe ve kadroların tahsisi sağlanmalıdır. Çözüm süreçlerinin en önemli aşamasının eldeki veriler olduğundan hareketle, konuya titizlikle yaklaşılmalıdır. Değerlendirme ve sonuçlara ulaşmada, üniversitelerin ilgili birimleri ile ortak çalışma planları hazırlanmalı ve uygulamaya konulmalıdır.

<sup>107</sup>Koray, a.g.t. s.65.

#### 2.4.3.2.2. Ulusal İstihdam Planları Hazırlama

İşsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerde, yürütme ile görevlendirilen birimlere yüklenen bir görev de ulusal istihdam politikaları oluşturulmasını sağlamaktır. Buna, 1990 yılında yeniden yapılanma sürecini tamamlamış İngiltere'yi örnek olarak verebiliriz. Bu ülkede oluşturulan merkezi istihdam birimi, diğer görevlerinin yanı sıra, istihdam planları ile de görevlendirilmiştir. Bu amaca yönelik olarak konu ile ilgili, üniversite birimleri, diğer kamu kurumları ile işçi ve işveren örgütlerinin katılımı ile sağlanan bir kurul oluşturulmalı, ulusal bazda gerekli istihdam verilerinin toplanması ve değerlendirilmesi yoluyla, bir taraftan kurumun kendi faaliyetlerinin etkinliği sağlanırken, diğer taraftan işsizliğin önlenmesine yönelik yapısal planlar hazırlamak üzere ülke bazında bir koordinasyona gitmelidir. Bilindiği gibi işsizlik sigortası uygulaması pasif bir istihdam politikası olup, özellikle ülkemiz istihdam koşulları dikkate alındığında, etkisi kısa süreli ve ödenek miktarı ile yetersizdir. Asıl olan ise aktif istihdam politikalarının en kısa sürede hayata geçirilmesidir. Böyle bir oluşuma gidilmediği takdirde bir kısır döngü içerisinde kalınacak, işsizlik sigortası uygulamasından beklenen yarar sağlanamayacaktır.

#### 2.4.3.2.3. Mesleki Eğitim ve İşe Yerleştirme Hizmetleri

İşgücünün mesleki yapısı ülkemiz için önem teşkil eden konulardan birisidir. Orta ve yükseköğretimdeki meslek edindirmeye yönelik okulların ve kapasitelerin azlığı, diğer taraftan mesleki eğitim alanında verilen diploma ve belgelerin, kişilerin bilgi ve becerileri yeterince ve güvenilir biçimde yansıtmadığı görüşü işverenler ve diğer kurumlar tarafından dile getirilmektedir.<sup>108</sup> Zira işverenler verimlilik esasına göre hareket ettikleri için kalifiye elemana yönelmekte, diğer işgücü için istihdam şansı hemen hiç kalmamaktadır. Mesleki eğitime verilen önem ve meslek okullarının sayılarının hızla artmasına rağmen genel lise eğitimine olan talep devam etmektedir.

<sup>108</sup> Yaşar Okuyan, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.38.

Yükseköğrenim kapasitesinin yetersizliği sonucu, özellikle lise mezunu gençlerin hiçbir altyapıya sahip olmaksızın emek piyasasına akmasına ve ciddi bir işsizlikle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır.<sup>109</sup>

Eğitim alanında maliyeti en yüksek olan dal, mesleki eğitimidir. Gerek kurumdaki eğitim personelinin ve kadrosunun yetersizliği, gerek eğitim alanları sağlamada karşılaşılan güçlükler ve gerekse mesleki eğitim araç gereçlerinin pahalılığı önemli bir engel olarak ortaya çıkmaktadır. Bu hizmetin daha az bir maliyetle ve daha etkin çözümü için ortaöğretimde mesleki eğitimin teşviki, eğitim bütçeleri ve kadrosu bakımından, bu alanda etkin bir yapılanma gerekir. Bu yöntemle bir taraftan vasıfsız işgücü sayısı gittikçe azaltılmış olacak, diğer taraftan işsizlik sigortasının finansmanını teşkil eden primlerin etkin kullanımı sağlanmış olacaktır. İşgücü piyasasının gerektirdiği mesleki eğitimin sağlanması amacı ile kurum, Milli Eğitim Bakanlığı, üniversiteler, işçi ve işveren meslek örgütleri ve eğitime (staj) olanak veren işletmeler ile sıkı bir işbirliği içinde girmek üzere gerekli mevzuat düzenlemelerini sağlamalıdır.

Kapsam bakımından geniş bir hizmet olan bu konu, kurumsal yapı itibariyle de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. İş ve İşçi Bulma Kurumu 1988'de yürürlüğe giren yönetmeliği ile kurumun inisiyatifinde işgücü yetiştirme hizmetlerinin yaygınlaştırılması, istihdamın artırılması, iş piyasasının nitelikli işgücü ihtiyaçlarının karşılanması hedef alınmıştır. Bu amaçla vasıfsız işçilerin geçerli bir meslek kazanmalarına yönelik olarak işgücü yetiştirme kurslarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

İş ve İşçi Bulma Kurumunun yaptığı meslek tanımları oldukça yetersizdir. Meslek standartlarının ve buna dayalı sınav ve belgelendirme sisteminin kurulması gerekli görülmektedir. Tüm bu sorunlara çözüm bulmak ve mesleki eğitim veren kuruluşlarla, istihdam ve işveren kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayarak eğitim ve istihdam kuruluşlarını iş piyasası üzerinde daha etkin hale getirmek bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bu amaçla

<sup>109</sup> Nur Serter, "İşsizlik ve Çözüm Yolları", İşveren Dergisi, C.XXXVII, S.8, Mayıs 1999, s.25.



hazırlanan ve Çalışma Bakanı tarafından ifade edilen meslek standartları ile sınav ve belgelendirme sistemini oluşturan Ulusal Meslek Standartları Kurumu Kuruluş Kanunu tasarısının yasalaşmasına hız kazandırılmalıdır.<sup>110</sup>

Tablo 5. Mesleklere Göre İşgücü Yetiştirme Kursları (1998 Yılı)

MESLEK ADI	Kurs Sayısı	Katılan Sayısı		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Daktilolar ve Bilgisayar Operatörü	8	52	99	151
Muhasebeci ve Kasadar	1	2	18	20
Nakliye ve Haberleşme Elemanları	1	8	7	15
Satış İşçileri	3	13	40	53
Aşçılar	7	75	25	100
Garsonlar ve Barmanlar	14	174	33	207
Öteki Hizmet İşçileri	20	137	113	250
Tarım, Orman İşçisi, Balıkçı, Avcı	5	102	0	102
Dokumacı, Örtücü ve İlgili İşler	123	314	1807	2121
Tasarlayıcı, Boyacı ve Öteki Dokumacı İşçi	12	78	50	128
Debaglar ve Deri İşçileri	24	36	299	335
Terziler, Kürk ve Şapka İşçileri	56	158	1282	1440
Kesici, Dikişçi ve Döşemeciler	171	571	3424	3995
Ayakkabı ve Deri Eşya İmalat İşçileri	5	68	60	128
Mobilya ve ilgili Ağaç İşçileri	11	122	51	173
Taş Kesiciler ve Oyma İşçileri	1	15	0	15
Torna Tezgah Oprt.(Metal)	3	25	18	43
Elektrik ve Elektronik Montörleri	4	53	21	74
Sıhhi Tesisatçıları ve Boru Tesisatçıları	1	20	0	20
Kaynakçılar ve Pürmüzcüler	4	47	8	55
Metal Levha ve Metal İns.Haz. ve Kontrol	1	10	0	10
Mücevher, Cam, Kıl, ve porselen İşçileri	4	36	40	76
Kauçuk, Plastik Ürün ve Taşıt Las. İn.İşçileri	3	24	22	46
Öteki Boyacılar	1	0	14	14
Öteki İmalat İşçileri ve İlgili İşçiler	8	45	70	123
Marangoz ve Doğramacılar	5	43	5	48
TOPLAM	496	2228	7514	9742

Kaynak: İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1998 İstatistik Yıllığı, s.104

<sup>110</sup> Yaşar Okuyan, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.38-39.

Tablodan görüldüğü üzere, kurs ve kursiyer sayısı bakımından tekstil alanında yoğunlaşma gözlenmektedir. Kurum meslek çeşitlerinin tespiti , ulusal bazda ve bölgesel bazda mesleki ihtiyaçların belirlenmesi ve uygulamanın desteklenmesi amacıyla içinde meslek örgütlerinin çoğunluğu oluşturacağı bir kurul oluşturulması gereklidir. Bu kurul aracılığı ile bölgesel ve ulusal meslek planları hazırlanarak uygulanma tavsiyeleri geliştirilmelidir.

Önemli bir sorunda işe yerleştirme hizmetlerinin etkinliği için açık işlerin nasıl tespit edileceğidir. Kamu kurumları açısından bir bildirim zorunluluğu getirilebilmesi mümkün ise de, özel sektör kuruluşlarının buna sıcak bakmayacağı söylenebilir. Ancak etkin bir çözüm için, işçi çalıştıran işyerlerine, çalıştırılan işçilerin meslek vasıfları ve işçi sayılarının bildirim zorunluluğu getirilmelidir. Diğer taraftan açık işlerin kuruma bildirilmesi sağlanmalı ve kuruma kayıtlı işsizlerin işe alınmaları koşulu getirilmelidir. Burada dikkat edilecek temel husus işverenlerin tercihlerine müdahale etmeme ve kimin çalıştırılacağı değil, çalıştırılacak kişinin kuruma kayıtlı olup olmadığı esasdır.

İş bulmada aracılık hizmetleri vermek üzere son yıllarda tartışılan konulardan biri de özel istihdam bürolarına izin verilmesi gereğidir. İş aracılığı hizmetlerinde zorunlu olarak kabul edilen devlet tekeli ilkesi, istihdam piyasasında yaşanan gelişmeler doğrultusunda sorgulanmış ve birçok ülkede yeniden yapılanma yoluna gidilmiştir. Önceleri yurt dışına işçi göndermede önemli görevler üstlenen İş ve İşçi Bulma Kurumu, istihdam piyasasındaki hızlı gelişmelere ayak uyduramamış, iş arayan işsizlerin tamamına hizmet götürmemesi nedeniyle eleştirilere maruz kalmıştır.<sup>111</sup>

Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün işsizlik hakkındaki 2, ücretli iş bulma büroları hakkındaki 34, İş ve İşçi Bulma Servisi kurulması hakkındaki 88, yine ücretli iş bulma büroları hakkındaki 96, iş ve meslek ayırımı hakkındaki 111 ve istihdam politikasıyla ilgili 122 numaralı sözleşmeleri onaylamış ve kanun hükmü kazanmasını sağlamıştır. Özellikle ücretli iş bulma büroları hakkındaki 96 sayı

<sup>111</sup> Bircan, "Türkiye'de İstihdam Sorunu.....", a.g.m., s.13.

1951 tarihli sözleşmesinin 2. maddesi ile üye ülkelere tanınan iş aracılığı sistemi konusundaki serbesti doğrultusunda hareket edilebilir. Ancak Türkiye, adı geçen sözleşmenin iş ve işçi bulmaya aracılık etmede sadece devlet tekeli öngörmeyen ve özel iş ve işçi bulma kurumlarına da yer veren II. Bölümü ile esnek uygulamalara yer veren III. Bölümünü de onaylamış olmasına rağmen, yürürlükteki mevzuatımızın devlet tekeli öngörmesi bir çelişki olarak kabul edilmektedir.<sup>112</sup>

Almanya 1994 ve 1997 yıllarında yaptığı düzenlemelerle özel nitelikli iş bulma kuruluşlarına izin vermiştir. İsviçre’de iş bulma konusunda kamu ve özel istihdam kuruluşları çifte uygulamalı bir şekilde hizmet vermektedir. İsveç’te iş bulma konusundaki çalışmaya ilişkin olarak devlet tekeli 1993 yılında kaldırılmış, İngiltere’de ise 1990 yılında başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları sonucu, “Job Centre” adı ile istihdam piyasası politikası oluşturma, işe yerleştirme, işsizlik sigortası ve mesleki danışmanlık gibi hizmetleri yürütmek üzere kamu istihdam kurumu oluşturulmuştur. Ayrıca, özel istihdam kuruluşları da tamamlayıcı nitelikte hizmet vermek üzere faaliyette bulunmaktadır.<sup>113</sup> Benzer bir şekilde 1991 yılında Hollanda’da düzenlemeler yapılmıştır.

Emeğin sömürülmesi, işgücü planlanması, ekonomik nedenler ve eğitim politikaları endişeleri ile devlet tekeline verilen iş bulmada aracılık hizmetleri, son yıllarda ekonomik ve sosyal alanda yaşanan gelişmeler nedeniyle etkisini kaybetmektedir. Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme ile birlikte gelen uluslararası rekabet, işgücü piyasalarını da derinden etkilemektedir. İşgücü ve çalışma yapısında yaşanan gelişmeler sonrası oluşan değişim, işgücü taleplerinde de yeni tercihlerin doğmasına neden olmaktadır. Genelde düşük nitelik gerektiren ve tekrara dayalı işler azalmakta olduğundan, işçilerde yüksek mesleki nitelik aranmaktadır. Bütün bu değişim ve gelişmeler nedeniyle devlet tekelinin kaldırılarak özel işe yerleştirme hizmetlerinin yapılmasına da izin verilmesi gerekli görülmektedir.<sup>114</sup> Bugün gelinen noktada özel istihdam büroları kamu istihdam bürolarının alternatifi olmaktan çok

<sup>112</sup> Bircan, “Türkiye’de İstihdam Sorunu.....”, a.g.m., s.13.

<sup>113</sup> Bircan, “Türkiye’de İstihdam Sorunu.....”, a.g.m., s.14.

<sup>114</sup> Fikri Şahin, “İşe Yerleştirme Hizmetlerinde Özel Kesim de Yer Almalıdır”, *İşveren Dergisi*, C.XXXVIII, S.1, Ekim 1999, s.5.

onların boşluklarını dolduran, eksikliklerini tamamlayan ve istihdam piyasasının daha şeffaf hale gelmesini sağlayan kurumlar niteliğindedir. Özel istihdam bürolarının fonksiyonları arasında, açık işlerin doldurulması zamanının kısaltılması, açık işlerin tespitinin daha kısa sürede yapılması, kamu istihdam kurumlarının kapsama alamadığı vasıflı işgücünün ihtiyaçlarının karşılanması, uygun seçme ve yerleştirme metotları uygulayarak işgücü devrinin azaltılması ve değişen istihdam koşullarına daha kısa sürede uyum sağlayarak çözüm üretmesi gibi son derece önemli görevler sayılabilir.<sup>115</sup>

Bu sebeplerle özel iş aracılığı hizmetlerinin fiilen kurulmasını sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmeli, İŞKUR yasa taslağında da belirtildiği üzere “Özel İstihdam Büroları Dairesi Başkanlığı” kurularak, özel istihdam bürolarının izin işlemleri ve denetimlerinin sağlanması gerekmektedir.<sup>116</sup>

#### 2.4.3.2.4. Büro ve Veri İşlemlerinde Otomasyon

İşsizlik sigortası uygulamasında, gerek büro hizmetlerinin ve gerekse verilerin birimler arasında hızlı aktarımı, doğru değerlendirilmesi, büyük miktarlardaki verilerin depolanarak, bu verilere hızlı bir şekilde yeniden erişimin sağlanması amacıyla yönelik olarak kurum bünyesinde mutlaka bir bilgi işlem sisteminin oluşturulması gerekmektedir. İşsizlik nedeniyle gelir kaybına maruz kalmış bir kişi için esas olan ödeneklere en kısa sürede kavuşmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumunun yıllardır süren bu yöndeki açmazına İş ve İşçi Bulma Kurumu düşmemelidir. Şöyle ki, yaşlılık aylığı talebi ile kuruma müracaat yapıldıktan sonra, müracaatın sonuçlandırılması aylarca sürmektedir. Bunun yanı sıra değişik illerde mevcut çalışmalar varsa bu süre katlanarak devam etmekte, sigortalılar için hizmetten yaralanmanın maliyeti artmaktadır. İşsizlik nedeniyle gelir kaybı ortaya çıktığında ise ihtiyaç hali daha ağır olmaktadır. İşsizlik sonucu ihtiyaç halini kıdem tazminatı bir süre için giderse de kısa süreli çalışmalar sonucu işsiz kalmada işsizlik sigortası bağlanması daha etkin görülmektedir. Bu nedenlerle

<sup>115</sup> Yusuf Alper, “İşsizlik Sigortası”, *İşveren Dergisi*, C XXXVIII, S 1: Ekim 1999, s.9.

<sup>116</sup> Bircan, “Türkiye’de İstihdam Sorunu.....”, a.g.m., s.14.

sigortalıların, kurumun hizmetlerinden daha hızlı ve rahat yararlanmaları, hizmetlerin ancak bilgisayarlı otomasyon sisteminin kurularak hayata geçirilmesi ile mümkün olacaktır. Otomasyon sisteminin temel özellikleri gereği yararları şöyle sıralanabilir:

- Veri kayıplarının en düşük seviyeye indirilmesi
- İşlem hızlarının yüksek seviyelere çıkarılması
- İşlemlerin daha doğru yapılmasının sağlanması
- Bütün aktif değerlerin en ince şekilde hesaplanarak kayıpların düşürülmesi
- Geleceğe yönelik planların daha hızlı yapılmasının sağlanması
- İstatistiksel analizlerin daha hızlı bir şekilde güncelleştirilerek kullanıcıların hizmetine en kısa sürede sunulması
- Araştırma çalışmalarının değişik bölgelerde yürütümü sağlanırken, verilerin diğer bölge elemanlarına en kısa sürede ulaştırılmasının sağlanması ve böylece yerel bürolarla, hızlı veri paylaşımı sonucu genel planların daha etkin bir şekilde ortaya konulması.

Ulusal bilgisayar ağı kurulması ve hizmetlerin tamamının otomasyonu, çağdaş bir veri iletişim ve değerlendirme şekli olup, yararları nedeniyle öncelikli olarak dikkate alınmalıdır. Kurulacak bilgisayar ağı, bilgilerin tamamının tutulacağı ve işlem takiplerinin bir merkezden yapılacağı düzeneği barındırmalıdır. Bu amaçla kurumda bir bilgi işlem merkezi biriminin kurulması, veri toplama, istatistik ve bilgi işlem ortamı için program geliştirme uzmanı kadrolarının, merkezi ve mahalli nitelikte istihdam edilmesi gerekir.

## **2.5. Kıdem Tazminatı- İşsizlik Sigortası İlişkisi Açısından**

Kıdem tazminatı İş Hukuku'na 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir. Daha sonra çeşitli değişikliklere uğrayarak, 1475 sayılı İş Kanunumuzun 14. maddesi hükmü ile uygulamasını sürdürmektedir. Kıdem tazminatının niteliği hakkında gerek kanun koyucu ve gerekse doktrin tarafından çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Buda,

kıdem tazminatının diğer uygulamalarla ilişkisi bakımından oldukça önem arz etmektedir.

### 2.5.1. Kıdem Tazminatı ve İşlevleri

Kıdem tazminatı halen yürürlükte bulunan, 1475 sayılı İş Kanununun 14. maddesi uyarınca uygulanmaktadır. Buna göre asgari 1 yıl çalışmış olma ve hizmet akdi işveren tarafından, İş Kanununun 17. maddesi uyarınca maddenin 2. bendi dışındaki nedenlerden biri ile sona erdirilmesi, işçi tarafından İş Kanununun 16. maddesi uyarınca feshedilmesi, yaşlılık, malullük aylığına hak kazanma nedeniyle akdin sona erdirilmesi, kadın işçinin evlilik nedeniyle evlendiği tarihten bir yıl içinde başvurusu sonucu ve yine muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla akdin sona ermesi hallerinde, her yıl için bir brüt maaş tutarında yapılan ödemedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün, Sosyal Güvenliğin Asgari Normları hakkındaki 102 sayılı sözleşmesinde sayılan 9 sigorta kolundan işsizlik sigortası ile ilgili bölüme ülkemiz tarafından çekince koyulmasının temel nedeni olarak, ihbar ve kıdem tazminatlarının hiçbir Avrupa Birliği ülkesinde görülmeyen bir şekilde, çok fonksiyonlu ve etkili bir şekilde mevzuatımızda bulunmasıdır. Kıdem ve ihbar tazminatlarının başkaca fonksiyonları yerine getirdiği söylenebilirse de, kurulduğundan bu yana kanunların gerekçelerinde de belirtildiği gibi, ağırlıklı olarak iradesi dışında işsiz kalanların, işsizlik sonucu uğradıkları kayıpları tazmin etmeyi amaçlayan müesseseler olmalarıdır. Diğer bir deyişle işsizlik sigortası yerine ikame edilen ve toplu ödenen işsizlik yardımlarıdır.<sup>117</sup>

Kıdem Tazminatını, işsizliğin sonuçlarını tazmin edici yönlerini öne çıkararak değerlendirenler olduğu gibi, çalışma ile bağlantılı bir toplu ikramiye olarak değerlendirenler bulunmaktadır.

<sup>117</sup> Erdoğan Karakoyunlu, "İşsizlik Sigortası Yasası Üzerine Görüşler" İşveren Dergisi, C.XXXVII, S.11, Ağustos 1999, s. 4.

İş Kanunumuzun kıdem tazminatına ilişkin hükümlerin düzenlenmesi ve değişiklik teklifleri sırasında ortaya konan gerekçeler, kıdem tazminatının konuluş amacına da açıklık getirmektedir. Bakanlar Kurulunca 21.02.1964 tarihinde kararlaştırılan **“İş Kanunu Tasarısı”** ve gerekçesi ilişik olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulurken, gerekçede **“.....Kıdem tazminatı müessesesinin .....henüz işsizlik sigortasının da kurulmadığı göz önünde tutularak** bu konunun sözü edilen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar ele alınması uygun görülmüştür.....” ifadesi yer almıştır. Bakanlar Kurulunca 20.05.1974 tarihinde kararlaştırılan **“1475 sayılı İş Kanununun 14 ve 24’üncü maddeleri ile 98’nci maddesinin IV’ncü bendinin değiştirilmesi hakkında kanun tasarısı”** gerekçesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulurken gerekçesi, **“.....Kıdem tazminatı müessesesinin işçilerin gelir ve iş güvenliğini sağlayıcı** ve keyfi işten çıkarma işlemlerinin işçi aleyhine doğurduğu sonuçları giderici niteliği yanında güvenli ve gerçek hüviyetli bir sendikalaşma hareketine yardımcı hatta büyük katkıda bulunabileceği de günümüzde kabul edilen bir gerçektir. Kıdem tazminatına hak kazanmak için maddenin eski şeklinde öngörülen **“3 yıldan fazla çalışmış olma”** şartının yapılan değişiklikle 1 yıla indirilmiş olması işverenlerin sıradan ve önemsiz sebeplerle işçilerin işine son vermelerini frenleyici bir etkiye sahip olacağı gibi , ayrıca işçinin daha erken bir sürede kıdem kazanması yoluyla o işyerine bağlanması ve nitelikli işçi olması yolundaki amaç ve çabasının çeşitli iş değiştirmeleriyle kesintiye uğramamasını da sağlayacaktır” şeklinde ortaya konulmuştur. Yine 13.10.1980 tarihinde kararlaştırılan **“04.07.1975 tarihli ve 1927 sayılı Kanunun 6’ncı, 1475 sayılı Kanunun değişik 14’ncü maddeleri ile 193 sayılı Kanunun 25’nci maddesinin değişik 7’nci fıkrasının değiştirilmesi hakkında kanun tasarısı”** sunulurken, **“.....Kıdem tazminatı olarak ödenen bu para işten ayrılan işçinin yoksulluğa düşmesini önleyen bir ek güvencedir.....”** şeklinde gerekçesi ortaya konulmuştur.<sup>118</sup>

Kıdem tazminatının niteliği hakkında doktrince de tartışmalar süregelmış, sosyal taraflarca da değişik görüşler ortaya atılmıştır. Bir görüş kıdem tazminatının uzun süre işyerinde çalışan işçiye, sadakatle çalışmasının karşılığı olarak işten ayrılırken bir ikramiye olduğu öne sürerken, diğer bir görüş ise 1949 yılında yürürlüğe giren 5417

<sup>118</sup> “Kıdem Tazminatının Yeniden Düzenlemesi Şarttır”, *İşveren Dergisi*, C.XXXVIII, Sayı 1, s.2.

sayılı “İhtiyarlık Sigortası Kanununun” 40’ıncı maddesinin getirdiği hükme dayanarak işsizlik sigortası işlevini gördüğünü savunmaktadırlar. Diğer görüşler ise kıdem tazminatının bir ikramiye olduğu, kendine özgü bir nitelik taşıdığı ve diğer bağdaştırılan nitelikleri taşımadığı yönündedir.<sup>119</sup> Kıdem tazminatının işlevleri için yine, yaşlılık ödemesi, istihdam güvencesini sağlayıcı niteliği, ertelenmiş ücret olduğu, işsizliğe karşı güvence sağladığı görüşleri bulunmaktadır.<sup>120</sup>

Kıdem tazminatı ile ilgili tartışmalar İşsizlik Sigortasına ilişkin Kanunun gündeme gelmesi ile birlikte yeniden ve yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal taraflar konuyu kendi açılarından değerlendirerek savunmalarını buna göre geliştirmektedirler. İşverenler, işsizlik sigortasının uygulamaya konması ile artan işçi çalıştırma yükünü dikkate alarak kıdem tazminatının işsizliğin sonuçlarını telafi edici yönünü ön plana çıkarmakta, işsizlik sigortası ile birlikte uygulanamayacağı ve kaldırılması gerektiği savunmasını yapmaktadırlar. İşçi sendikaları ise var olan bir hakkın kaybolması açısından bir yaklaşım içine girerek, kıdem tazminatının kendine özgü bir ikramiye olduğu niteliği üzerinde ağırlıklı olarak durmakta ve işsizlik sigortası ile birlikte uygulanmasını gündemde tutmaktadırlar.

Ancak bir gerçektir ki, ülkemizde, kıdem tazminatı, diğer işlevlerinin yanı sıra işsizlik sigortası işlevini de görmüştür. Kıdem tazminatına ilişkin yapılan tartışmaların temelinde de bu ikilem yer almaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 102 sayılı sözleşmesi ile ortaya konulan dokuz riskten son iki risk olan aile yardımları ve işsizlik için önceleri kanuni düzenleme yapılmamış olmakla birlikte, her ikisi de çeşitli ikame edici yasal düzenlemelerle uygulama alanı bulmuştur. Aile yardımları, memurlar için mevzuat düzenlemeleri ile, işçiler içinse toplu iş sözleşmeleriyle bir hak olarak gelişme göstermiş, işsizlik için de kıdem tazminatı müessesesi geliştirilerek toplu işsizlik ödemesi şeklinde bir işsizlik yardımı politikası izlenmiştir.<sup>121</sup> Yukarıda da belirtildiği üzere, kanun gerekçeleri belirtilirken işsizlik unsuru da gerekçelerde yer almıştır.

<sup>119</sup> Mevlüt Can, “İşsizlik Sigortasının Özelliği ve Uygulaması”, *İş Hukuku Dergisi*, C.2, S.3, Temmuz Eylül 1992.

<sup>120</sup> Ali Nazım Sözer, Türkiye İçin Uygulanabilir Bir İşsizlik Sigortası Modeli, **II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, (Ankara-1992), s.151.

<sup>121</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine ...., **a.g.e.**, s.33.



Burada temel olarak ele alınması gereken konu sosyal dengenin sağlanmasına yönelik bir tutum içine girilmesi gereğidir. Uygulamadan ortaya çıkan gerçeklerin taraflarca göz ardı edilerek, kendi lehlerindeki açılardan bir yaklaşım içinde girmeleri ve diğer taraf açısından doğabilecek sorunları yokmuş gibi kabul etmeleri, sosyal barış içinde olumsuz sonuçlar doğuracaktır.

### 2.5.2. İşsizlik Sigortası İle Birlikte Uygulanabilirliği

3008 sayılı İş Kanunu yerine kabul edilen 28.07.1967 tarih ve 931 sayılı İş Kanununun gerekçesinde (ki aynı gerekçe bu kanunun Anayasa Mahkemesince iptalinden sonra yürürlüğe konulan 1475 sayılı İş Kanunu içinde geçerlidir) kıdem tazminatına ilişkin olarak “.....bu hakkın kaldırılmasının kazanılmış haklar bakımından sakıncaları düşünülerek ve henüz işsizlik sigortasının da kurulmadığı göz önünde tutularak, bu konun sözü geçen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar ele alınması uygun görülmüştür”<sup>122</sup> denilmek suretiyle, kanun koyucu tarafından yeniden düzenlemeye ilişkin açık kapı bırakılmıştır.

Kıdem tazminatı, genellikle işsizlik sigortasına sahip olmayan ülkelerde, bu eksikliği telafi eden bir müessese olarak görülmektedir. İran, Ürdün, Hindistan, Pakistan ve Afganistan’da ülkemizdekine benzer kıdem tazminatı müessesesi bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının dar kapsamlı olarak uygulandığı ülkelerde de ayrıca kıdem tazminatı müessesesi korunmuştur.<sup>123</sup>

Avrupa hukuk sistemi içerisinde kıdem tazminatı işsizlik sigortası ile birlikte uygulanmaktadır. Ancak uygulamalara bakıldığında kıdem tazminatı oranlarının bizdeki kadar yüksek olmadığı görülmektedir. Türkiye’de toplam üretim maliyetleri içerisinde işçilik maliyetlerinin ve bunlar içinde de kıdem ve ihbar tazminatlarının çok yüksek olduğu göz önüne alınacak olursa, işsizlik sigortası ile birlikte uygulama sonucu emek talebinde ciddi bir azalmanın ortaya çıkabileceğini söylemek mümkündür.<sup>124</sup> İşsizlik

<sup>122</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine ....., a.g.e., s.34.

<sup>123</sup> Müjdat Şakar, “Kıdem Tazminatı-İşsizlik Sigortası İlişkileri”, *İş ve Hukuk Dergisi*, Yıl 27, S 229, Eylül 1992, s. 4.

<sup>124</sup> Özaydın, “İşsizlik Sigortasının İşgücü.....” a.g.m., s.305.

sigortasının kıdem tazminatı ile birlikte, günümüz mevzuatı çerçevesinde uygulanmasının ortaya koyacağı bir diğer sonuçta kayıt dışı çalışmanın artacağıdır. İşverenler açısından yükselen işgücü maliyetleri ya kayıt dışı çalışmanın artmasına veya artan işgücü maliyetinin ürün fiyatlarına yansıtılması ve dolayısıyla enflasyonist baskılara neden olabilecektir. Ürün fiyatlarının artması sonucu, rekabet gücünde olumsuz etkiler meydana gelecek, üretim düzeyindeki düşüşler nedeniyle işverenlerin işçi çıkarması sonucunu beraberinde getirecektir. Bu sarmal ülkedeki toplam istihdam potansiyelinin düşmesine ve işsizliğin bir ölçüde artmasına neden olabilecektir. Kıdem tazminatının işverenlerin mali gücünü zayıflatacak düzeyde tutulması, işsizlik tehlikesine karşı bir koruma aracı olmaktan çok işsizliğin sebebi ve işveren açısından bir istihdam cezası haline gelmesi söz konusu olabilecektir.<sup>125</sup>

Avrupa birliği ülkelerinde kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası arasında hassas dengeler kurulmuş olup, mükerrerlik yaratabilecek uygulamalardan özenle kaçınılmıştır. İngiltere’de 2 yıl hizmetten sonra: 18-22 yaş için sene başına 0,5 haftalık ücret, 22-41 yaş için sene başına 1 haftalık ücret, 41 yaş üzeri 1,5 haftalık ücret öngörülmüş olup tavan süre 20 yıl ile sınırlandırılmıştır. Belçika’da münferit fesihler için sadece ihbar süresine ilişkin ücret, toplu fesihlerde işçi işsiz kalmışsa tavanla sınırlı net ücreti ile işsizlik sigortası ödeneği arasındaki farkın yarısı 4 aylık bir süre için ödenmektedir. İtalya’da her sene için o yıl alınmış ücretler toplamının 13.5’e bölünmesi suretiyle elde edilen miktar ödenmektedir. Fransa’da 2 yıl çalışmış olma koşulu ile sene başına aylık ücretinin 1/10’u, yani 3 günlük ücret, 10 yıllık hizmetten sonra her fazla yıl için ayrıca aylık ücretinin 1/15’i, yani 2 günlük ücreti kıdem tazminatı olarak ödenmektedir. Almanya’da kanunla düzenlenmiş bir kıdem tazminatı olmamakla birlikte uygulamada “sosyal planlar” sonucu sene başına azami yarım aylık ücret olabilmektedir. Hollanda’da ise kanunla düzenlenmiş bir kıdem tazminatı yoktur. Ancak uygulamada rasyonalizasyon tedbirleri ve işyeri kapatmalarında bir miktar tazminat anlaşmaları görülmektedir.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Müjdat Şakar, “İşsizlik Sigortasının Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kıdem Tazminatı Müessesesi İle İlişkileri”, *İş Hukuku Dergisi*, C II, S 2: Nisan-Haziran 1992, s.202.s

<sup>126</sup> İşsizlik Sigortası Üzerine ....., a.g.e., s.22.

Avrupa Birliği ülkelerinde kıdem tazminatına atfedilen anlam farklı olup işsizlik sigortasının yürütülmesi nedeniyle doğabilecek olumsuzlukları önlemek maksadı ile mükerrerlik teşkil eden uygulamalardan kaçınılmaktadır. Ülkemizde ise ihbar ve kıdem tazminatlarına atfedilen anlamlar, işsizlik sigortası ve istihdam güvencesi fonksiyonlarına dayandırıldığından ve bu iki müessesenin kurulmaları geciktiğinden gittikçe artan düzeylere çekilmiştir. İşsizlik sigortasının gündeme gelmesinden bugüne kadar, kıdem tazminatının işsizlik sigortası ile birlikte ele alınması, işverenler tarafından sürekli gündemde tutulmaktadır.<sup>127</sup> İşsizlik sigortası ve iş güvencelerine ilişkin düzenlemeler gerçekleştiğçe kıdem tazminatının da yeniden ele alınması gerekecektir.

Günümüzde geniş kapsamlı bir işsizlik sigortasına sahip ülkelerde işten çıkarma tazminatları sembolik düzeylere çekilmiştir. Ülkemizde kıdem tazminatının işsizlik sigortası ile birlikte uygulanması durumunda işverenlerin mali yüklerinin artacağı üzerinde durulmaktadır. Buda rekabetin olumsuz etkileneceği anlamına gelmektedir. Bu halde üretim ve istihdam kapasitelerinde bir daralma meydana gelebilecektir. Öte yandan üreticilerin yaygın olan uygulaması gereği maliyetlerin ürün fiyatlarına yansıtılması, ekonomi üzerine enflasyon baskılarını artıracaktır. Diğer taraftan kıdem tazminatının iş güvencesine sağladığı katkılar önemsenmektedir.

İşçi örgütleri tarafından gelecek baskılar ve hukuken kazanılmış haklar prensibi düşünölmekle beraber, gelişmiş ölkelerde olduğu gibi yeniden düzenlenerek, üretim maliyetlerinin artmasına neden olmayacak seviyelere çekilmesi sağlanmalıdır. Kıdem tazminatı ödenek tutarlarının, işsizlik sigortası için öngörölen işveren katkı payı dikkate alınarak indirim tabi tutulması ile belirli bir denge kurulabilecektir. İşsizlik sigortasının gelişimi için gerekli düzenlemeler yapılarak zamanla olgunlaştırılması sürecinde, işsizlik sigortası ödeneklerinin bugünkü düzeyinden daha yukarılara çıkarılması sağlanmalı ve bu paralelde kıdem tazminatı oranlarında da indirim gidilerek Avrupa standartlarında bir yapıya kavuşturulmalıdır. Böylece işveren açısından ortaya çıkan ek yük ortadan kaldırılabilceği gibi, işçi açısından ortaya çıkabilcek kayıplar en aza indirilebilecektir. İşsizlik sigortasının kurulmuş olması kıdem tazminatının

<sup>127</sup> Refik BAYDUR, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri konuşması, (Ankara. 18 Mayıs 2000), s.9.

kaldırılmasını gerektirmese bile bugünkü şartlarında ve miktarında bir düzenleme yapılması kaçınılmazdır. Görüldüğü üzere Avrupa Birliği ülkelerinde de, işsizlik sigortası yanında işten çıkarma tazminatları varlığını sürdürmekte, ancak işletmelere ek yük getirici uygulama niteliği taşımamaktadır. Bu yönüyle istihdamı daraltıcı, işçi devrini artırıcı ve kayıt dışı çalışmaya sürükleyici bir etki yapmamaktadır.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Şakar, "İşsizlik sigortasının Türkiye'de...", a.g.m. s.207.

## SONUÇ

İşsizlik sigortasının kuruluşu ile birlikte yararlanacak kişilere ilişkin kapsam sorunu gündeme gelmiştir. Gerek işsizlik sigortasının sigorta tekniklerine sıkıca uyularak gerçekleştirilmesi ve gerekse ülkemizde istihdamın tarım sektörü ağırlıklı yapısı, tarım sektörünün hemen tamamının kapsam dışında tutulmasına neden olmaktadır. Kapsam sorunu sadece tarım sektörü ile ilişkili olarak kalmamakta, istihdam piyasasına yeni giren işsizler, belirli bir süre prim ödediği halde ödeneklerden yararlanamayacak olanlar ve yaşlı işsizler bakımından da ortaya çıkmaktadır.

İşsizlik sigortası her ne kadar sigorta tekniklerine göre uygulamaya konulsa da, Avrupa Birliği ülkeleri uygulaması da incelendiğinde, pasif istihdam politikası niteliğinde bir sosyal politika aracı olduğu görünümü hakimdir. İşsizliğin olumsuz sonuçlarına çözüm amaçlı yaklaşımlar gerçekleştirilirken, sosyal devlet ilkesi de dikkate alınarak, istek ve olanakları dışında işsizlik sigortası uygulamasının dışında kalanlar için uygulanmak üzere tamamlayıcı işsizlik sigortası benzeri çözümlerin eş zamanlı olarak işsizlik sigortası ile birlikte harekete geçirilmesi gerekli görülmektedir. Aksi durumda devlet katkısı olduğu halde, işsizlik sonucu uğranılan gelir kaybının sadece sigortalılar açısından giderilmesi sonucu doğacak, sosyal eşitsizlik kaçınılmaz hale gelebilecektir.

İşsizlik sigortası uygulaması sırasında, hizmet akdinin sona erme şeklinin yargısal kararlarla değişmesi durumunda, işsizlik sigortası bakımından kaybedilebilecek ödenek ve diğer hakların sağlanabilmesi için kanunda özel bir düzenlemeye yer verilmesi sağlanmalıdır.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi ile oluşan tablo sonucu yaşlı işsizlerin durumu da dikkate alınmalı, belirli bir mesleki tecrübe gerektirmeyen işlerde çalışmak durumunda olanlar için iş bulma olanağının az olması nedeniyle, erken emeklilik veya işsizlik ödeneği sürelerinin artırılması gibi alternatif uygulamalar yasal bir zemine kavuşturulmalıdır.

İşsizlik sigortası uygulamasının başarısı, uygulandığı ülkedeki tam istihdam durumu ile yakın ilişki içerisindedir. Tam istihdama yakın bir istihdam düzeyine ulaşmış ülkeler için işsizlik sigortası göstergeleri olumlu çıkmaktadır. Bunların başında sigortadan yararlananlar/prim ödeyenler oranının olumlu çıkması sonucu ortaya çıkan güçlü finansman yapısıdır. Böyle bir durumda, kapsam, süre, ödenek miktarları ve diğer hizmetler bakımından genişletici alternatif uygulamalar geliştirilebilmektedir. Tam istihdama yakın olunması durumunda işsizlik sigortası ile sadece çok az bir işsiz grubu ve işgücü hareketliliği sonucu doğacak işsizlik durumu için çözüm geliştirilecektir.

Tam istihdamdan uzaklaştıkça başarı düşmekte, finansman sorunları sonucu, devletin sosyal güvenlik açıkları gündeme gelmektedir. Ülkemizdeki açık işsizlik oranları dikkate alındığında, işsizlik sigortasının olumlu etkilerinin kısıtlı kalabileceği söylenebilir. Açık işsizliğin yüksek oluşu nedeniyle, işsizlik sigortasından yararlananların, toplam işsizlere oranı düşecektir. Bu durum da kapsam ile ilgili yetersizliğin olduğu görüşünü kuvvetlendirecektir. Ödenek miktarları ve iş arama sürelerinin ödenek süreleri ile karşılaştırılması sonucu ortaya çıkan tabloda tatmin edici bulunmayabilecektir.

Pasif istihdam politikası olarak işsizlik sigortasının uygulamaya konulması yeterli olmayıp, ülkemiz açısından, aktif istihdam politikalarının eş zamanlı olarak tartışılması ve istihdam yaratmaya yönelik programların da uygulamaya konulması gerektiği kanısındayız. Aktif istihdam politikaları ile tam istihdama yaklaşıldıkça, işsizlik sigortası ve benzeri uygulamalar da etkinlik kazanabilecektir. Diğer yandan, yeniden işe yerleştirme hizmetleri daha çok istihdam alanları ile yakından ilgilidir.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek hizmetlerden biride mesleki eğitim hizmetleridir. Mesleki eğitim, maliyetinin yüksekliği ile karşımıza çıkmaktadır. Ülkemiz, işgücünün mesleki niteliği itibariyle çeşitli etkiler altında olumsuz bir tablo çizmektedir. Özellikle kente göç olgusu ile birlikte tarımdan sanayiye geçiş süreci yaşanmaktadır. Bu da tarım sektöründe iken vasıflı kabul edilen işgücünün göç sonucu vasıfsız işçi konumuna düşmesine neden olmaktadır. Mesleki eğitimin süresi ve

maliyeti ile hemen gelir elde etme zorunluluğu birleşince, vasıfsız beden işçisi konumundaki sayı hızla artmaktadır. Beden işçisi konumundaki bu kişilerin yoğunluğu, mesleki eğitim maliyetini yükseltmek suretiyle finansman sorunlarına neden olabileceği gibi fiziki olanakların yetersizliği sonucunu da ortaya koyabilecektir. Bu nedenlerle mesleki eğitimin orta ve lise düzeyinde büyük oranda sağlanması zorunludur. Bu yöntemle mesleki eğitim maliyetlerine çözüm bulunabileceği gibi işgücü hareketliliği ile yeniden işe yerleştirme faaliyetleri de rahatlayabilecektir.

İşsizlik sigortasını yürütmekle görevli organlar açısından önceden var olan sorunların giderilmemesi durumundan, diğer sosyal güvenlik uygulamaları gibi işsizlik sigortası da olumsuz etkilenecektir. Sosyal Sigortalar Kurumu açısından prim tahsilatındaki güçlükler ve kayıt dışı çalışmanın önlenememesi işsizlik sigortasını da etkileyebilecektir.

Özellikle kayıt dışı çalışmanın önüne geçilebilmek amacıyla iş güvencesi konusunun ivedilikle yasal bir zemine oturtulması gerekmektedir. Kanunla getirilen sigortalının kendisini bildirme yükümlülüğü uygulamada ancak iş güvencesi ile mümkündür. Aksi takdirde hiçbir güvencesi olmayan çalışan, birde işini kaybetmekle karşı karşıya kalmak istemeyecektir.

İş ve İşçi Bulma Kurumu açısından ise mesleki eğitim ve istihdam olanaklarının az oluşu, hizmetlerini gerektiği gibi yapamaması sonucunu doğuracaktır. Mesleki eğitim için gerekli ekipman ve personel, üniversiteler ve Milli Eğitim Bakanlığı genel eğitim kurumlarından yararlanmak suretiyle sağlanabilir. Diğer yandan Kurumun hizmetlerinde etkinliğin sağlanması amacıyla yeniden bir idari yapılanma gerekmektedir. Bütün bunların yanı sıra işe yerleştirme hizmetlerinde, özel istihdam bürolarının kurulması ve işleyişi ile ilgili düzenlemelere gidilerek kurumun rahatlatılması sağlanabilecektir. Avrupa Birliği ülkelerinin son yıllarda bu yönde gelişmeler sağlaması dikkate alınabilecek durumdadır. Kaldı ki ülkemiz tarafından da imzalanan uluslararası sözleşmelerde yerini bulmuş düzenlemeler olarak görülmektedir. Kuruluş izinleri ve denetim yetkisi İş ve İşçi Bulma Kurumunda bulunmak üzere özel

istihdam bürolarının kurulması mesleki eğitim ve işe yerleştirmede yeni teknik ve uygulamaların geliştirilmesine ve etkinliğin artırılmasına katkıda bulunabilecektir.

İşsizlik sigortası ile birlikte ortaya çıkan bir sonuçta, işverenler açısından artan işgücü maliyetleridir. Kıdem tazminatının işsizliğe karşı bir önlem olduğu görüşünden hareketle, kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesi talepleridir.

İşverenlerin, maliyetlerdeki artış sonucu, kayıt dışı işçi çalıştırma veya maliyetlerdeki artışı ürün fiyatlarına yansıtması, sosyal ve ekonomik sorunlara neden olabilecektir. Avrupa Birliği ülkelerinin böyle durumlarda mükerrer uygulamalardan kaçınması için ortaya koyduğu düzenlemeler dikkate alınarak soruna çözüm geliştirilmelidir. Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi bizde de, işsizlik sigortasında yaşanan gelişmeler sonucu, kıdem tazminatı kademeli olarak azaltılmak suretiyle sembolik rakamlara çekilmelidir.



## KAYNAKÇA

Akalın, Güneri. "Maliyeci gözüyle Sosyal Güvenlik Reformu", **İşveren Dergisi**, C.XXXVII, S.11, Ağustos 1999

Alper, Yusuf. "İşsizlik Sigortası", **İşveren Dergisi**, C XXXVIII, S 1: Ekim 1999

Andaç, Faruk. **Niçin İşsizlik Sigortası**, Kayseri: 1991

Andaç, Faruk **İşsizlik Sigortası**, Tüm Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No:33, Ankara: 1999

Arıcı, Kadir. "İşsizlik Sigortasında Özerklik Gereği İhmal Edilmiştir", **İşveren Dergisi**, C.XXXVII, S.11, Ağustos 1999

Arkan, İsmail. "İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri", **İİBK İşgücü Dergisi**, Yıl 2, Sayı 5, Ocak 1997

Ayhan, Abdurrahman. **İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulama Olanağı**, Muğla:1995

Bağdadioğlu, Enis. "İşsizlik Sigortası", **Türk-İş Dergisi**, Sayı:338, Nisan-Mayıs 2000

Baydur, Refik. İşsizlik Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** konuşması, Ankara. 18 Mayıs 2000

Berberoğlu, Necat. **Çalışma Ekonomisi**, Eskişehir: Ant Matbaacılık. 1995

Bircan, İsmail. "Türkiye'de İstihdam Sorunu, İŞKUR Yasası ve Özel İstihdam Büroları", **İşveren Dergisi**, C.XXXVIII, S.7, Nisan 2000

Blanpain, Roger- Engels, Chris. **European Labour Law**, Four and Revised Edition, 1997

Can, Mevlüt. "İşsizlik Sigortasının Özelliği ve Uygulaması", **İş Hukuku Dergisi**, C.2, S.3, Temmuz Eylül 1992.

Centel, Tankut. "İşsizlik Sigortası Kanunu'na Eleştirel Yaklaşım", **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C.16, S.2, Mayıs 2000

Demir, Fevzi. "Sosyal Devlet ve Kayıt Dışı İşçiliğin Önlenmesi", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl. 2, S. 6 Kasım 1999 – Ocak 2000

Demir, Fevzi. "Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortası", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, Ankara:1992

Devlet İstatistik Enstitüsü, **Çalışma İstatistikleri 1997**, Ankara: Şubat 1999

Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye İstatistik Yıllığı 1997**, Ankara: Nisan 1998

Devlet Planlama Teşkilatı. **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl(1963-1967)**, Ankara: Ocak 1963

Devlet Planlama Teşkilatı. **Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl(1968-1972)**, Ankara: 1967

Devlet Planlama Teşkilatı. **Kalkınma Planı Altıncı Beş Yıl(1990-1994)**, Ankara, 1989

Dilik, Sait "Türkiyede İşsizlik Sigortası Kurulmalı mı?", **İşveren Dergisi**, C.XXXVI, S.1, Ekim 1997

Ekin, Nusret. **İşsizlik Sigortası**, Ankara: 1994

European Commission, **Labour Market Studies United Kingdom December 1996**,  
Luxemburg: Office For Official Publications of the European  
Communities, 1996

European Commission, **Labour Market Studies Germany May 1997**, Luxemburg:  
Office For Official Publications of the European Communities, 1997

European Commission, **Labour Market Studies Greece December 1996**, Luxemburg:  
Office For Official Publications of the European Communities, 1996

European Commission, **Labour Market Studies Netherlands October 1996**,  
Luxemburg: Office For Official Publications of the European  
Communities, 1996

European Commission, **Labour Market Studies Portugal December 1996**,  
Luxemburg: Office For Official Publications of the European  
Communities, 1996

European Commission, **Labour Market Studies Ireland December 1996**, Luxemburg:  
Office For Official Publications of the European Communities, 1996

**Eurostat Yearbook 2000**, Luxemburg: Office For Official Publications of the  
European Communities, 2000

**Eurostatistic 2000**, Luxemburg: Office For Official Publications of the European  
Communities, 2000

İş ve İşçi Bulma Kurumu, **1998 İstatistik Yıllığı**, Ankara:1999

**İşsizlik Sigortası Üzerine Görüş ve Öneriler**, Türkiye İşverenler Sendikası  
Konfederasyonu; İnceleme Yayınları, No: 7

Juiter, Arnaud. İşsizlik Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** konuşması, Ankara. 18 Mayıs 2000

Koray, Meryem. "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, Ankara:1992

Karakoyunlu, Erdoğan. "İşsizlik Sigortası Yasası Üzerine Görüşler" **İşveren Dergisi**, C.XXXVII, S.11, Ağustos 1999

"Kıdem Tazminatının Yeniden Düzenlenmesi Şarttır", **İşveren Dergisi**, C.XXXVIII, Sayı:1

Kızılay, Ender. "İşsizlik Sigortası", **MESS Dergisi**, Yıl 36, Sayı 717, Eylül 1999

Kutal, Gülten. "Türkiye'de İşsizliğin Yapısal Özellikleri", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, Ankara:1992

Kutal, Metin. "Türkiye'de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri", İşsizlik Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** sunuşu, Ankara. 18 Mayıs 2000

Lordoğlu, Kuvvet. **Çalışma Ekonomisine Giriş**, İstanbul. Alan Yayıncılık. 1986

Meral, Bayram-Kılıç, Salih İşsizlik Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** konuşması, Ankara. 18 Mayıs 2000

Müller, Gerhild Pinkvoss. İşsizlik Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** konuşması, Ankara. 18 Mayıs 2000

OECD, **Economic Outlook**, June 1999

OECD, **Employment Outlook**, Haziran 1998

OECD, **Labour Force Statistics**, Paris: 1999

Okuyan, Yaşar İşsizlik Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunca düzenlenen **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri** konuşması, Ankara. 18 Mayıs 2000

Özaydın, Mehmet Merve. "İşsizlik Sigortasının İşgücü ve İstihdam Üzerine Etkileri"  
**Kamu-İş**, C.4, S.4

Elif Pürsünlerli, "Türkiye'nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirilmesi", **İşveren Dergisi**, C.XXXVIII, S.2, Şubat 2000

**Sayılarla Türkiye ve Avrupa Birliği(1991-1996)**, DİE Yay., Ankara: Temmuz 1996

**Seçilmiş Ülkeler için Ekonomik ve Sosyal Göstergeler**, Ankara: Temmuz 1996

Serter, Nur. "İşsizlik ve Çözüm Yolları", **İşveren Dergisi**, C.XXXVII, S.8, Mayıs 1999

**Social Security Programs Throughout the World**, 1999

Sözer, Ali Nazım. "Türkiye İçin Uygulanabilir Bir İşsizlik Sigortası Modeli",  
**II. İstihdam Haftası Tebliği-1992**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları,  
No:276, Ankara:1992

Şahin, Fikri. "İşe Yerleştirme Hizmetlerinde Özel Kesim de Yer Almalıdır", **İşveren Dergisi**, C.XXXVIII, S.1, Ekim 1999

Şakar, Müjdat. "İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Getirdiği Yeni Yükümlülükler", **Mercek Dergisi**, Yıl:4, Sayı:16, Ekim 1999

Şakar, Müjdat. "4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir", **BASİSEN Dergisi**, S.62, Kasım 1999

Şakar, Müjdat. "Kıdem Tazminatı-İşsizlik Sigortası İlişkileri", **İş ve Hukuk Dergisi**, Yıl 27, S 229, Eylül 1992

Şakar, Müjdat. "İşsizlik Sigortasının Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kıdem Tazminatı Müessesesi İle İlişkileri", **İş Hukuku Dergisi**, C II, S 2, Nisan-Haziran 1992

Savaşır, Rebi. **Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerine Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları**, Kamu-İş Yayınları, Ankara: 1999

Taştekel, Sevda "İşsizlik Sigortasının Finansmanı", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları, No:276, (Ankara-1992)

Tuncay, A.Can, "4447 Sayılı Kanun ve getirdiği Yeni Haklar", **Mercek Dergisi**, Yıl:4, Sayı:16, Ekim 1999

"Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısına ilişkin Görüş ve Önerileri", **İşveren Dergisi**, C.XXXVII, S.10, Temmuz 1999

**Uluslararası Çalışma Teşkilatı(ILO) Türkiye tarafından Onaylanan Sözleşmeler**, Türk-İş, Yayın No:137, Ankara, 1980

Wagner, Alexandra. "Early Retirement in Germany", **Unemployment in Theory and Practice**, 1998,

Zaim, Sabahattin. **Çalışma Ekonomisi**, 9. Baskı. İstanbul: Filiz Kitapevi, 1992