

T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICI OLARAK
İŞSİZLİK SİGORTASI: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR
DEĞERLENDİRME

Can Burak ERGUN

2501150479

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. Nazan SUSAM

İSTANBUL-2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : CAN BURAK ERGUN Numarası : 2501150479
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : MALİYE Danışmanı : PROF. DR. NAZAN SUSAM
Tez Savunma Tarihi : 31.07.2019 Saati : 10.30
Tez Başlığı : OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICI OLARAK İŞSİZLİK SİGORTASI: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜ'NE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜ'NE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. NAZAN SUSAM		Kabul
2- PROF. DR. MURAT ŞEKER		Kabul
3- DOÇ. DR. BAŞAK ERGÜDER		Kabul
4- DR. ÖĞR. ÜYESİ ŞERİF EMRE GÖKÇAY		Kabul
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ EZHAN DOĞRUSÖZ		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. NAGİHAN OKTAYER İŞIKLAR		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ ENGİN CAN		

ÖZ

OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICI OLARAK İŞSİZLİK SİGORTASI: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME Can Burak ERGUN

Bir toplumun sahip olduğu sosyal problemlerin ilk sıralarında işsizlik bulunmaktadır. İşsizlik, işsiz kalan birey ve ait olduğu toplum açısından ekonomik anlamda çok ciddi bir sorun yaratmakla birlikte, sosyal ve psikolojik sonuçlar da doğurmaktadır. İşsizlik sigortası da çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın işini kaybeden çalışanların yaşadığı sosyoekonomik sorunları minimum seviyede tutabilmek, yeni bir iş bulmasına ve işe girmesine yardımcı olmak amacı ile belli bir süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren ve finansmanına genellikle işçi, işveren ve devletin katkıda bulunduğu, devlet tarafından kurulan bir sigorta koludur. Kuşkusuz farklı ülkelerin iktisadi, sosyal, demografik özellikleri farklılık gösterdiği gibi, işsizlikle mücadele çerçevesinde uyguladıkları politikalar da farklılık göstermektedir. Ülkemizde ise işsizlik sigortası uygulaması; 12 Temmuz 1999'da TBMM'ye sunulan yasa tasarısı neticesinde 25 Ağustos 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile kabul edilmiş ve 8 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu tez çalışmasında, işsizlik sigortasının Türkiye'deki uygulanma şekli ve otomatik istikrar sağlayıcı olarak etkinliği değerlendirilmiştir. Çalışmanın temel amacı, Türkiye'deki işsizlik sigortası sistemi için bir kaynak oluşturmak ve uygulamada yaşanan sorunlara dikkat çekmektir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İşsizlik Sigortası, İşçi, İşveren, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Sigortalı, İşsizlik Sigortası Fonu

ABSTRACT

UNEMPLOYMENT INSURANCE AS AN AUTOMATIC STABILIZER: AN ASSESSMENT ON TURKEY

Can Burak ERGUN

Unemployment is one of the social problems of the society. Unemployment creates a serious economic problem for the unemployed and the society in which it belongs, and it also has social and psychological consequences. Unemployment insurance was created to keep the socio-economic problems of the unemployed despite being willing to work to a minimum level, to help them find a job and also being operated under a certain insurance technique for a limited period and amount of payment, and financed generally by workers, employers and the state. Undoubtedly, the economic, social and demographic characteristics of different countries differ, as well as the policies they implement in the fight against unemployment. Unemployment Insurance system in our country; the law draft, Law No. 4447 of 25 August 1999 submitted to the Turkish Grand National Assembly on July 12, 1999 and was published on September 8, 1999 in the Official Gazette and entered into force immediately.

This thesis contains the discussions on the way of the work of the unemployment insurance in Turkey and also reviews the efficiency of the system as an automatic stabilizer. The main aim of this study is to create a source for the unemployment insurance system in Turkey and call attention to the problems experienced in practice.

Keywords: Unemployment, Unemployment Insurance, Employee, Employer, 4447 Unemployment Insurance Act, 5510 Social Security and General Health Insurance Law, Insuree, Unemployment Insurance Fund

ÖNSÖZ

Mevcut istihdam seviyesinin korunması, ekonomik büyümenin sağlanması ve sürdürülmesinde, bütün ülkelerin ekonomileri ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerin ekonomileri açısından istikrarın belirleyici bir faktör olduğu görülmektedir. Ekonomik istikrar da, iradi maliye politikalarının uygulanmasının yanı sıra, otomatik istikrar sağlayıcıların devreye girmesiyle sağlanmaktadır. Otomatik stabilizatörler kanuni bir işleme ihtiyaç duyulmadan kendiliğinden devreye girdiklerinden, istikrarın sağlanmasında iradi maliye politikalarına önemli birer yardımcıdırlar.

İşsizlik sigortası, ekonominin genişleme dönemlerinde sigorta için ödenen primlerin artması ve işsizlere verilen işsizlik ödeneklerinin azalması, daralma dönemlerinde ise işsizlere yapılan ödemelerin artması ve toplanan primlerin azalması sayesinde otomatik istikrar sağlayıcı bir işleve sahiptir. Bu çalışmada, işsizlik olgusunun olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla oluşturulmuş olan işsizlik sigortasının, ülkemizde ve dünyadaki oluşum süreci anlatılmış ve Türkiye'deki işsizlik sigortası sisteminin otomatik istikrar sağlayıcı olarak fonksiyonel olup olmadığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Tez çalışması boyunca destek ve anlayışını esirgemeyerek bana yol gösteren danışman hocam Prof. Dr. Nazan Susam'a teşekkürlerimi sunarım.

İstanbul, 2019
Can Burak ERGUN

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	x
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICILAR

1.1. Ekonomide İşsizlik Sorunu.....	4
1.1.1. İşsizlik Tanımı.....	4
1.1.2. İşsizlik Türleri.....	5
1.1.2.1. Konjonktürel işsizlik.....	6
1.1.2.2. Friksiyonel İşsizlik.....	6
1.1.2.3. Yapısal İşsizlik.....	7
1.1.2.4. Eksik Talep İşsizliği.....	9
1.1.2.5. Teknolojik İşsizlik.....	9
1.1.2.6. İradi İşsizlik.....	10
1.1.2.7. Gayri İradi İşsizlik.....	10
1.1.2.8. Mevsimlik İşsizlik.....	10
1.2. İşsizliğin Süreç İçerisindeki Gelişimi.....	14
1.3. İşsizliğin Nedenler.....	14
1.4. İşsizliğin Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Yoksulluk.....	16
1.5. İşsizlikle Mücadele Politikaları.....	18
1.6. İşsizlikle Mücadelede Otomatik İstikrar Sağlayıcılar.....	24

İKİNCİ BÖLÜM
OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICI OLARAK
İŞSİZLİK SİGORTASI

2.1. İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Amacı.....	30
2.1.1. İşsizlik Sigortasının Tanımı.....	30
2.1.2. İşsizlik Sigortasının Amacı.....	32
2.2. İşsizlik Sigortasının Tarihsel Süreci.....	34
2.3. İşsizlik Sigortasının Özellikleri.....	42
2.3.1. İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği.....	42
2.3.2. Zorunluluk Özelliği.....	42
2.3.3. Prim Ödeme Özelliği.....	43
2.3.4. Devlet Tarafından Kurulma Özelliği.....	43
2.3.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği.....	44
2.4. İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	44
2.4.1. Sektörlere Göre Kapsam.....	46
2.4.2. İşletme Büyüklüklerine Göre Kapsam.....	46
2.4.3. Çalışma Biçimine Göre Kapsam.....	47
2.4.4. Yaşa ve Cinsiyete Göre Kapsam.....	48
2.5. İşsizlik Sigortasından Yararlanabilme Koşulları.....	49
2.5.1. İsteği Dışında İşsiz Kalmak.....	49
2.5.2. Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş Olmak.....	50
2.5.3. Belirli Bir Süre Beklemiş Olmak.....	50
2.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı.....	51
2.6.1. İşçinin Payı.....	51
2.6.2. İşverenin payı.....	52
2.6.3. Devletin Payı.....	53
2.7. İşsizlik Sigortasına Katkı Türleri.....	53
2.7.1. Düz Katkı.....	53
2.7.2. Oransal Katkı.....	54
2.7.3. Ücret Sınıflarına Göre Katkı.....	54
2.7.4. Devlet Katkısı.....	55
2.8. İşsizlik Sigortasının Yararları ve Zararları.....	55

2.8.1. İşsizlik Sigortasının Yararları.....	55
2.8.2. İşsizlik Sigortasının Zararları.....	56
2.9. İşsizlik Sigortası Uygulama Örnekleri.....	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICI OLARAK İŞSİZLİK SİGORTASI VE FON UYGULAMASI

3.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve Yasal Düzenlemeler.....	62
3.2. Türkiye’de Kalkınma Planlarında İşsizlik Sigortası.....	69
3.3. İşsizlik Sigortasının Türkiye’de Uygulanmasının Gecikme Sebepleri.....	74
3.4. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	76
3.4.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Yönetimi ve İŞKUR.....	78
3.4.2. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları.....	85
3.4.3. İşsizlik Sigortası Kapsamında Verilen Hizmetler.....	86
3.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı ve İşsizlik Fonu.....	87
3.5.1. İşsizlik Sigortası Fonu’nun Gelir, Gider ve Varlıkları.....	89
3.5.2. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi.....	92
3.5.3. İşsizlik Sigortası Fonu’nun Denetimi.....	93
3.5.4. İşsizlik Sigortası Fonu’nun Uygulanmasında İdari Para Cezaları.....	94
3.5.5. İşsizlik Sigortası Fonu’nun Etkinliği.....	95
3.6. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Değerlendirilmesi.....	103
SONUÇ.....	106
KAYNAKÇA.....	109

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1: Bazı AB ve OECD Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Uygulamaları.....	60
Tablo 2.2: Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	61
Tablo 3.1: İşsizlik Sigortası Fonu’nun Yıllar İçinde Değişimi, 2000-2009.....	95
Tablo 3.2: İşsizlik Sigortası Fonu’nun Yıllar İçinde Değişimi, 2010-2018.....	96
Tablo 3.3: Türkiye Ekonomisi Göstergeleri, 2000-2009.....	96
Tablo 3.4: Türkiye Ekonomisi Göstergeleri, 2010-2018.....	97
Tablo 3.5: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir - Gider Tablosu, 2000-2018.....	97

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1: Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Organizasyon Yapısı.....81



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1: Türkiye’deki İşsiz Sayısının, İşsizlik Ödeneği İçin Başvuran ve Hak Edenlerin Yıllar İçinde Değişimi, 2002-2018.....	103
---	-----



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AMK	: Anayasa Mahkemesi Kararı
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanları
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
bkz.	: Bakınız
C	: Cilt
CED	: The Committee for Economic Development
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E	: Esas
FAO	: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GSYH	: Gayri Safı Yurtiçi Hasıla
HD	: Hukuk Dairesi
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IOM	: Uluslararası Göç Örgütü
İBYKP	: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
İSMMMO	: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
K	: Karar
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
m.	: Madde
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
No.	: Numara
OECD	: Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü
RG	: Resmi Gazete

s.	: Sayfa
S	: Sayı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSA	: Social Security Administration
SSP	: Social Security Programs
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜFE	: Tüketici Fiyatları Endeksi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
ÜBYKP	: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri

GİRİŞ

Modern toplumlarda her bir bireyin yaşama hakkıyla doğrudan bağlantılı olarak çalışma ve sosyal güvenlik hakları da bulunmakta ve devlet tarafından sağlanmak zorundadır. Bir topluma bağlı olarak yaşamının temel kurallarından biri olan iş bölümü ve çalışma ise emek unsuruna bağlıdır. Toplumlarda emek unsuru geçimin temelini oluşturmaktadır. Ancak bu süreç sürekli olarak bir değişim ve gelişim içerisinde olmakla birlikte, devletlerin yaşadıkları ekonomik dalgalanmalara bağlı olarak bireyler sıklıkla işsizlik riski ile karşılaşabilmektedir. Dolayısıyla çalışma hakkını kullanamayan kişi, ekonomik varlığını sürdürememekte ve bu durum da yalnızca birey açısından değil, bireyin ailesi, geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler, bağlı olduğu toplum ve ülke için de maddi-manevi tehlike yaratmaktadır.

İşsizliğin toplumda ortaya çıkardığı riskler, bugün hemen hemen tüm ülkelerin çözülmesi gereken sorunlarının başında gelmektedir. Bireylerin ekonomik varlıklarını kaybetmesinin dışında, suç işleme, alkol ya da madde bağımlılığı, intihar, boşanma gibi sosyal ve psikolojik sonuçlar da doğurmaktadır. İşsiz kalınan süre uzadıkça birey aynı zamanda, mesleki yeteneklerinin körelmesi, tembelleşme ve edinebileceği tecrübeden mahrum kalması dolayısıyla işverenlerce tercih edilme şansının azalması gibi olumsuzluklarla da karşılaşabilmektedir. Son yıllarda ülkemizde ve dünyada yaşanan ekonomik krizler de bireylerin bu risklerle karşılaşma olasılıklarını arttırmaktadır. Ülkemizde 2015 yılından 2018 yılına kadar olan dönem için istihdam verilerini incelediğimizde, toplam 2.805.000 kişilik istihdam artışı sağlanırken, işsiz sayısı 684.000 kişi artarak 2018 yılı sonu itibariyle 3.537.000 kişiye ulaşmıştır. Oransal olarak ifade etmek gerekirse, istihdam oranı %45,5'ten %47,4'e yükselmiş, işsizlik oranı ise %9,9'dan %11'e yükselmiştir.

Ülkemiz örneğinden yola çıkarak işsizliğin bu boyutlara ulaşması, yalnızca çalışarak gelir elde edebilen bireylerin yaşadığı sorunları, bireysel sorunlar olmaktan çıkarak toplumsal bir sorun haline getirmektedir. Bu maddi ve manevi zararların minimum seviyeye indirilebilmesi ve toplumsal refahın korunması ise işsizlik

sigortasının en temel amaçlarındandır. Dolayısıyla işsizlik sigortasının hem işsizlik riskiyle karşı karşıya olan bireylerin hem de yaşadıkları toplumun hayat standartlarının sigortası olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

1900'lü yılların başından itibaren İngiltere ve Fransa gibi ülkelerin uygulanmasına öncülük ettiği işsizlik sigortası, yıllar içerisinde gelişerek günümüzde 100'e yakın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Ülkemizde ilk kez 1946 yılında gündeme gelen işsizlik sigortası, çeşitli sebeplerle kabulü yıllarca ertelendikten sonra, 12 Temmuz 1999'da TBMM'ye sunulan yasa tasarısı sonucu 25 Ağustos 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile kabul edilmiş ve 8 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Sosyoekonomik ve hukuki açıdan gelişmiş bir toplum olmanın en önemli gerekliliklerinden biri de sosyal güvenlik sisteminin tam olarak oturmuş olmasıdır. Bugün AB adayı bir ülke olarak, bu gerekliliğin yerine getirilmesi ülke olarak önceliklerimizdendir. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda bu konunun önemli bir yer tutması da bunun göstergelerindendir. Ancak ülkemizde oldukça geç uygulanmaya başlayan sosyal güvenlik politikalarından işsizlik sigortası'nın uygulamadaki sorunlarının giderilmesi ve etkinliğinin artırılması gerekmektedir.

Bu çerçevede oluşturulan çalışmanın amacı, bir otomatik istikrar sağlayıcı olarak işsizlik sigortasının ülkemizdeki uygulamasını inceleyerek eksikliklere dikkat çekmek, gelişim alanlarını tespit etmek ve etkinliğinin artırılması için yapılabileceklerin belirlenmesi için bir kaynak oluşturmaktır.

Bu amaç doğrultusunda tezin birinci bölümünde işsizliğin tanımı yapılmış ve işsizlik türleri açıklanmıştır. İşsizliğin Dünya'daki ve Türkiye'deki gelişimi ele alınmış ve işsizliğin sebep ve sonuçlarına değinilmiştir. İşsizlikle mücadele kapsamında uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarından bahsedilmiş ve son

olarak, esas olarak pasif istihdam politikalarından olan işsizlik sigortası uygulaması ile birlikte diğer otomatik istikrar sağlayıcılar ele alınmıştır.

Tezin ikinci bölümünde işsizlik sigortasının tanımı yapılmış ve ardından tarihsel süreci anlatılmıştır. İşsizlik sigortasının özellikleri, kapsamı ve finansmanı ile sigortadan hangi koşullarda yararlanılabileceği ve sigortaya hangi şekillerde katkı yapılabileceği açıklanmıştır. Sonrasında da işsizlik sigortasının yararları ve zararlarından bahsedilip çeşitli ülkelerdeki işsizlik sigortası uygulamaları incelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünün başında Türkiye’deki İşsizlik Sigortası Fonu’nun kuruluşu ve kuruluşunun gecikmesinin nedenleri anlatılmıştır. Ardından Türkiye’deki işsizlik sigortası sisteminin kapsamı, yönetimi, yararlanma koşulları, hizmetleri, finansmanı, denetimi ve uygulama kapsamında verilen idari para cezaları açıklanmıştır. Son olarak da ülkemizdeki İşsizlik Sigortası Fonu’nun etkinliği irdelenmiş ve işsizlik sigortası uygulamasının değerlendirilmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE

OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICILAR

1.1. Ekonomide İşsizlik Sorunu

1.1.1. İşsizlik Tanımı

9. yüzyılda, işsiz denilince, genel olarak yeterli niteliğe sahip olmadığı için meslek sahibi olamamış veya kötü repütasyon nedeniyle işsiz kalmış, zamanını düzenli bir uğraş ile değerlendiremeyen insan akla gelmekteydi (Zaim, 1968: 124). Bu tanımlamadaki bakış açısına göre; işsiz olmanın doğrudan insanın kendi eksikliklerinden kaynaklandığı belirtilmektedir. Ancak günümüzde bu bakış açısı tamamen değişerek, işsizlik tanımlaması yapılırken, kişinin çaba göstererek iş aramasına rağmen, iş bulamaması hali akla gelmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nın 1954 yılında yaptığı tanım çerçevesinde ise aşağıdaki gruplara giren kişiler işsiz sayılırlar;

- Düzenli bir iş arayışında olan, çalıştığı firma ile sözleşmesi sona eren veya geçici olarak dondurulan, hâlihazırda çalışmayıp düzenli maaş alabileceği bir iş arayan işçiler,
- Ücretli ve düzenli bir iş arayışında olan, fikir ve fiziksel olarak çalışmaya hazır, daha önce çalışmamış ya da çeşitli sebeplerle işinden ayrılan kimseler,
- Yasal olarak hak ettiği ücretleri alamadan bilinmeyen bir süre için ya da kalıcı olarak iş akdi feshedilmiş kişiler.

Bu tanımlamalardan yola çıkıldığında işsizlik kavramı, çalışma arzusuna ve gerekli yeteneklere sahip olmasına rağmen, kendi yeteneklerine uygun bir iş

bulamamış kimselerin vaziyetini anlatmaktadır. Bunun yanında, işsizlik sadece onunla mücadele eden kişi için değil, ailesi ve içinde bulunduğu toplum açısından da hem ekonomik hem de sosyal yönden gelişme düzeyini etkileyen önemli faktörler arasında yer almaktadır (Yaman, 1977: 46).

1.1.2. İşsizlik Türleri

İşsizlik; etkisi, zamanı, ortaya çıkış şekli ve sebep olduğu kayıplar açısından farklı türlere ayrılıyor olsa da, sıklıkla genel bir sorun olarak bir bütün halinde değerlendirilme hatasına düşülmektedir. Bugüne kadar farklı öğretiler tarafından, işsizlik türleri hakkında çok farklı yaklaşımlar öne sürülmüştür. İşsizlik, işsiz kişinin cinsiyeti, yaşı, eğitim durumu gibi türlü şahsiniteliklere göre gruplandırılabilceği gibi, coğrafi konum, uğraşı, işsizliğin uzunluğu-kısalığı ve nedenine göre gruplandırma yöntemi de tercih edilebilir (Yıldırım ve Karaman, 2001: 310).

İşsizlik olgusu üzerine yapılan çalışmalara genel olarak bakıldığında, işsizliğin incelendiği en önemli kriter olarak; ülkelerin gelişmişlik düzeyleri karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş bir sanayi ve güçlü bir ekonomiye sahip görünen ülkelerle zayıf bir ekonomisi olan ya da gelişmekte olan ülkelerde işsizlik birbirinden farklılık gösterebilmektedir. Teknolojik gelişmelerin, bilgi toplumuna geçişin ve globalleşmenin; istihdamı, işgücü pazarını ve üretme şekillerini doğrudan etkilediği görülmektedir. Bu karşılıklı etkilenme neticesinde ortaya çıkan işsizlik türlerinin özellikleri aşağıda izah edilmektedir (Kenar, 2001: 21).

İşsizliğin nedenlerini içinde barından işsizlik türlerinin yanı sıra, işçinin çalışma şevkinin bulunup bulunmaması veyeni bir iş bağlantısının oluşturulamaması gibi kriterlere göre gerçekleşen işsizlik türleri de literatürde yerini almaktadır. Son üç işsizlik türü arasında sıralayacağımız, iradi işsizlik, gayri iradi işsizlik ve mevsimlik işsizlik bu özellikleri taşımaktadır.

1.1.2.1. Konjonktürel İşsizlik

Piyasada yer alan herhangi bir ürün veya hizmetin satışının azalması, bu ürün ve hizmetlere olan talebi de azaltmakta ve bu sebeple daha az çalışma, dolayısıyla daha az çalışan gerektirmektedir. Arz ve talepteki bu değişimin sonucunda oluşan işsizlik türüne konjonktürel işsizlik denilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2014: 551; Ülker, 2011: 10; Zaim, 1997: 177).

Periyodik olarak ortaya çıkan krizlerin sonucunda meydana gelen konjonktürel işsizlik, gayri iradi bir işsizlik türü olarak sınıflandırılmaktadır. Ekonomik krizlerin sebep olduğu talep dalgalanmaları sonucu oluşan bu işsizlik türü, pek çok gelişmiş ülkede olduğu gibi, yeterince kaynağı olmayan ve dolayısıyla yatırımlardan da faydalanamayan gelişmekte olan ülkeleri de derinden etkileyen kapitalist sistemin kaçınılmaz sonuçlarından biridir (Seymen, 2004: 79; Eyüboğlu, 2003: 15).

1.1.2.2. Friksiyonel İşsizlik

Bir ekonomide işgücüne yeni katılanların ya da mevcut işini değiştirenlerin oluşturduğu, iş bulmanın ya da iş değiştirmenin belirli bir zaman almasından kaynaklanan işsizlik türüdür. Friksiyonel işsizlik, bazı sektörlerdeki (özellikle tarım, turizm ve inşaat sektörlerinde) işgücünün belirli bir kısmının mevsime bağlı olarak çalışırken bazı dönemlerde işsiz kalmaları nedeniyle ortaya çıkan mevsimsel işsizliği de içerir. Friksiyonel işsizlik her ekonomide az da olsa ortaya çıkan ve ortadan kaldırılması mümkün olmayan bir işsizlik türüdür (Özbudak, 2015).

Bu durumdaki bir kimsenin işsizliğinin nedeni, ekonomik gidişatın negatif bir yönde seyretmesi değildir. Bu süreçte aslında hâlihazırda piyasada işçi arayan işverenler de vardır; fakat işveren kendi aradığı nitelikteki işçinin varlığından, işsiz kişi ise bu işverenden habersizdir ve bu iki tarafın birbirlerine ulaşınca kadar geçen süredeki durum friksiyonel işsizlik olarak adlandırılmaktadır. Üniversiteden yeni

mezun olmuş bir öğrencinin iş aramaya başlaması veya bir şirketteki işinden ayrılıp, bir diğer şirkette kısa bir süre sonra yeniden çalışmaya başlayacak kişinin durumu da bu işsizlik türü ile açıklanabilmektedir. Bu özelliklerinden dolayı friksiyonel işsizlik, arızı (geçici) işsizlik olarak da adlandırılmaktadır (Eyüboğlu, 2003: 15-16).

Şirketlerde çalışan sirkülasyonunun arttığı dönemlerde friksiyonel işsizlik de artış göstermektedir. Lakin bu süreç ekonomide olumlu gidişatın bir göstergesi sayılmakta, çalışanların üretim piyasasında niteliklerine uygun boşlukları doldurabilmesi ve iş piyasasının sağlıklı işleyebilmesi için bir zorunluluk sayılabilmektedir (Ülker, 2001: 5). Bir ülkede işgücü arzı ile işgücü talebi birbirine eşit olsa bile friksiyonel işsizlik her zaman vardır. Oranı ise %4'lere kadar normal kabul edilmektedir.

1.1.2.3. Yapısal İşsizlik

Zaman içinde üretim teknolojisinde ve tüketici tercihlerinde meydana gelen değişimlerin ekonomideki talep ve üretim arasındaki senkronizasyonu bozarak yol açtığı işsizliğe yapısal işsizlik denir. Bu değişimleri sırasıyla inceleyebiliriz (Yıldırım ve Karaman, 2001: 310-312);

- Üretim teknolojisinin değişmesi: İktisadi büyüme ile birlikte verimliliği arttırmak için ekonomide emek yoğun teknolojiler yerini sermaye yoğun teknolojilere bırakmaktadır. Sermaye yoğun teknoloji uygulamalarına tarım sektöründe mekanizasyon, sanayi sektöründe de otomasyon adı verilir.
- Tüketici tercihlerinin değişmesi: zaman içinde tüketici tercihlerinin değişmesi, geleneksel ürünlerin üretiminde çalışanların işlerini kaybetmesine yol açmaktadır. Yeni zevk ve tercihler, talebin yönünü değiştirerek, modası geçen malların üretimini caydırmaktadır. Dolayısıyla modası geçen malların üretiminde uzmanlaşan işçiler işlerini kaybetmektedirler.

Yukarıdaki açıklamalara bağılı olarak, yapısal işsizlik bir ülkenin ekonomik yapısında meydana gelen değişmelerin sebep olduğu işsizlik türüdür. Yapısal işsizliği en kolay şekilde tanımlamak gerekirse; hâlihazırda iş piyasasında bulunan işler ile işsiz kişilerin kabiliyetlerinin birbiriyle uyuşmaması durumudur. Bu işsizlik türünde mevcut iş piyasasında işçi arzı vardır. Ancak, iş arayan kimselerde o iş için yeterli nitelikler bulunmamaktadır.

Bu işsizliğe sebep olarak; talepteki değişmeler sonucu emek talebinin yapısının değişmesi, teknolojik değişimler, ekonomide genellikle makineleri daha fazla kullanan bir yapı değişikliğine gidilmesi gösterilebilir. Ancak, bir yandan bu yapısal veya teknolojik değişimden işsizlik ortaya çıktığı gibi, diğer yandan da teknolojik değişmeler yeni iş imkanları da oluşturmaktadır. Ekonomi geliştikçe bazı üretim dalları da ortadan kalkabilmekte ve o üretim dalında çalışanlar da işsiz kalmaktadır. Çeşitli el sanatlarının yerini fabrika ürünleri almakta ve yok olan meslek kollarında çalışanlar da işsiz kalmaktadır. Örneğin, kalaycılık ve faytonculuk bu meslek dalları arasında sayılabilir.

Bir ülkede üretimin temel taşlarından biri olan işgücü, sermayeye oranla yüksek kalıyorsa, bu orantısızlık yapısal işsizliğe sebep olmaktadır. Gereğinden fazla işgücü olduğu halde, çalışmak için yeterli işyeri ve iş sahası bulunmaması sebebiyle oluşan işsizlik olarak da tanımlanmaktadır. Gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde bu işsizlik türüyle daha fazla karşılaşılmaktadır. Bu ülkelerde nüfus artışının daha fazla olması bu durumun en önemli sebebidir. Üretim ve kazanç politikalarının, uzun ya da kısa vadede yapılması gereken planlarla yürütülmesi yerine kendi gidişatına terkedilmesi, yani iktisadi bir istikrarın olmaması da yapısal işsizliğin sebeplerinden birisi olarak sayılabilir.

Yapısal işsizlik konusundaki esas problem; boş pozisyonlar ile iş arayan kişi arasındaki istikrarsızlıktan değil, boş pozisyonlar için istenen nitelikler ve iş arayan kişilerin sahip oldukları nitelikler arasındaki uyumsuzluktan ortaya çıkmaktadır.

1.1.2.4. Eksik Talep İşsizliği

Eksik talep işsizliği, bir ülkede ekonominin periyotlar halinde durgunluğa ve hatta küçülmeye gittiği, ekonominin büyümeye imkan bulamadığı piyasalarda ortaya çıkan bir durumdur. Ekonominin büyüme yönünde ivme kazandığı dönemlerde ürün ve hizmetler için talep artmaktayken, durgun olan ya da küçülmeye geçilen ekonomik dönemlerde talep de durmakta veya daralmaktadır (Kocaoğlu, 1997: 159).

1.1.2.5. Teknolojik İşsizlik

Teknolojik işsizlik; insan gücünün yerini makine gücüne bırakmasından veya daha fazla verim almak için insansız üretimin uygulanmasından kaynaklanan, teknolojinin ilerlemesiyle birlikte günümüzde oldukça büyük artış gösteren, makine çağının doğurduğu işsizlik türü olarak karşımıza çıkmaktadır (Zaim, 1997: 182).

Gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu sermaye birikimi arttıkça, bu artış ile birlikte gelişen son teknoloji üretim tekniklerinin, işgücünün yoğunlukta olduğu üretim tekniklerine göre daha çok sermaye ağırlıklı olduğu görülmekte, dolayısıyla da bu birikim istihdamın azalmasına sebep olmaktadır. Tüm bu teknolojiler, “emek tasarruf edici” nitelikte olmamakla birlikte, esnek üretim sisteminin fordist kitlesel üretime karşı egemen olmaya başlamasıyla, emeğin üretim içindeki payı da azalmaya başlamıştır.

Belirtildiği üzere teknolojik gelişme daha az işgücünün kullanılmasına sebep olabileceği gibi, el emeğinin büyük önem taşıdığı bazı eski mesleklerin, örneğin konfeksiyon atölyelerinde seri üretim teknolojilerinin yaygınlaşması ile birlikte terzilik mesleğinin neredeyse kaybolması gibi, ortadan kalkmasına da neden olabilmektedir. Her ne kadar teknolojik gelişmeler, istihdamın belli başlı bazı sektörlerde artmasınaneden olsa bile teknolojik işsizliğin etkilerini yok edememektedir. Zira gelişen teknoloji, bazı sektörlerde çalışan işçilerin sahip oldukları kabiliyetlerini kullanamamalarını da beraberinde getirmekte ve böylece iş

arayanlar ile açık işler arasındaki nitelik bakımından uyuşma sorununa da neden olmaktadır (Biçerli, 2000: 425).

1.1.2.6. İradi İşsizlik

Çalışanların mevcut kazançlarıyla, yetenek, çalışma şartları ve kapasitelerine uygun görmedikleri pozisyonda çalışmayı tercih etmemesi iradi işsizliğe sebep olmaktadır. Bu açıklamadan yola çıkarak, iradi işsizlik türünde, piyasada hâli hazırda iş bulunmasına rağmen, iş arayan kişi tarafından kabul edilmemektedir. Özet olarak, yapısal işsizliğin tam tersi bir durum olduğu görülmektedir. Bireyler, üşengeç kişilikleri, geçerli ücret seviyesi ve iş şartlarını kendi yeteneklerine uygun görmemeleri veya ücrete ihtiyaçları olmamalarından dolayı çalışmamayı yeğleyebilirler (Eyüboğlu, 2003: 13).

1.1.2.7. Gayri İradi İşsizlik

İşsiz bir kimsenin kapasitesinin ve mevcut ücret seviyesinin altında çalışmayı kabul etmesine rağmen iş bulamaması gayri iradi işsizlik olarak adlandırılır. İradi işsizlikte kişi kendi tercihi dolayısıyla çalışmazken, gayri iradi işsizlikte bir nedenle piyasada halihazırda çalışabilecek bir iş bulunmamakta ya da işsiz kişi bulamamaktadır. Bu tür işsizlik çoğunlukla gelişmiş, iş bölümünün ve eğitim seviyesi yüksek çalışanların yoğun olduğu ülkelerde görülmektedir. Bu işsizlik türünün sebebi yetersiz talep ile ilgili olabileceği gibi, işsiz standardın altındaki çalışma koşullarına razı olmasına rağmen bir işyeri bulamamasından ya da yapısal sebeplerden kaynaklanabilmektedir (Ünsal, 2003: 47).

1.1.2.8. Mevsimlik İşsizlik

Ülkenin içinde bulunduğu coğrafi koşullar göz önüne alınarak, tabii sebepler veya sosyal faaliyetler yüzünden bazı mevsimlerde iktisadi gelişmenin yavaşlaması neticesinde üretim yoğunluğunun düşmesi "*mevsimlik işsizliğe*" sebep olmaktadır.

Genellikle nüfusun yoğun olarak tarım ile geçindiği ülkelerde görülen gayri iradi bir işsizlik türü olarak nitelendirilebilir. Belli meslek grupları için üretimin durduğu, ölü sezon olarak adlandırılan dönemlerde, hayat standartlarını sürdürebilmek için bir iş arayışında olan, ancak niteliklerine uygun bir iş bulamayan kişilerin içinde bulunduğu durumdur. Örneğin, dönemsel olarak tarım sektörünün durduğu ya da yavaşladığı periyotlarda, mevcut koşullar dahilinde çalışmaya razı olduğu halde kendine bir işyeri bulamayan tarım işçilerinin yaşadığı durumdur ve üretim şartlarına göre değişkenlik gösterir. Gelişmekte olan ülkelerde görülen mevsimlik işsizliğin en önemli sebebi, tarımsal faaliyetlerin yılın yalnızca belli aylarında aktif olarak yürütülmesidir. Bu işsizlik türünün önemini arttıran bir diğer önemli etmen ise aktif nüfusun çoğunluğunun tarım sektöründe çalışmasıdır. Kırsal kesimde yaşayan aktif nüfus yılın bazı aylarında da olsa tarımsal faaliyetler sayesinde iş bulabilmektedir. Bu sebeple, bu kişiler, yılın önemli bir bölümünü işsiz olarak geçirmektedirler (Ünay, 1996: 350). İnşaat sektöründe yapılan çalışmalar, sektör içinde yaşanan ani dalgalanmalar sebebiyle bu işsizlik türünün bir diğer önemli kalemini oluşturmaktadır.

Mevsimlik İşsizlik, en yaygın biçimde tarım, turizm ve inşaat sektörlerinde görülmektedir. Mevsimlik işsizlik dünyanın farklı pek çok noktasında görülmektedir. Fakat daha sık olarak, teknolojik gelişmelere ayak uyduramayarak tarımda makineleşme konusunda geri kalan ve makinelerden ziyade işgücünün yoğun olarak kullanıldığı gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılmaktadır. Tarım sektöründe teknolojik gelişmelerden faydalanarak makineleşen ülkelerde ise, daha az insan gücüne ihtiyaç duyulacağı için daha az iş alanı yaratılmış olacak ve bu işsizlik türü "*gizli işsizliğe*" ya da "*teknolojik işsizliğe*" evrilecektir (Gediz, Yalçınkaya, 2000: 5).

1.2. İşsizliğin Süreç İçerisindeki Gelişimi

İşsizliğin temeli olarak görülen ilk sorunların, 18. yüzyılda Sanayi Devrimi sebebiyle İngiltere’de yaşandığını söylemek doğru olacaktır. Bu dönemde istihdam kaynaklı sorunlar, işsizliği kaçınılmaz hale getirmiştir (Işığışok, 2011: 15-20).

18. yüzyılın son dönemlerini ve 19. yüzyılı işsizlikle mücadele çerçevesinde ele aldığımızda, başka pek çok problem ile benzer şekilde, işsizlik probleminin de piyasanın kendi gidişatına bırakıldığı görülmekte ve mevcut piyasa mekanizmasının kendiliğinden bu problemi çözeceği düşünülmektedir (Işığışok, 2011: 78-85).

İşsizliğin tarihsel gelişim sürecine bakıldığında; işsizlik oranı pek çok ülkede benzer şekilde değişkenlik göstererek, 1930'lu yıllarda yüksek işsizlik, 1950-1970 yılları arasında düşük işsizlik, 1970-1990 yılları arasında yeniden yüksek işsizlik, 1990'lı yıllar ve 2000 yılı başlarında da düşük işsizlik görülmüştür. 2008 yılındaki global ekonomik kriz sebebiyle de işsizlik yeniden yükselişe geçmiştir. Esasen 90'lı yıllardan sonra işsizlik sorununun, dünyada karma bir şekle büründüğü söylenebilir.

Farklı ülkelerde görülen işsizlik oranlarının aynı olmamasını ve işsizliğin sebeplerini ortaya koymayı amaçlayan çeşitli fikirler öne sürülmüştür: 19 OECD ülkesi üzerinde (1956-1984 dönemi) Bean vd. (1986: 20) tarafından yapılan araştırmaya göre; makroekonomik değişkenlere karşı hassas olan işsizlik oranı, direkt olarak kurumsal yapılardan etkilenmemektedir. 20 OECD ülkesi üzerinde (1960-1995 dönemi) Nickell vd. (2005: 22) tarafından yapılan araştırmada ise, farklı iktisadi göstergelere sahip ülkeler arasındaki işsizlik oranı farklılıklarının, bu ülkelerin kendi içlerinde barındırdığı kurumsal parametreler ile izah edilebileceği anlatılmaktadır. Ülkelerin reel faiz seviyelerinin işsizlik oranına tesir ettiğini söyleyen Phelps (1994: 3), artan reel faizlerin işsizlik oranında artışa sebep olduğunun altını çizmiştir. ABD'nin 1954-1994 dönemine ilişkin, Carruth vd. (1998: 627) tarafından yapılan araştırma sonucunda ise, artan petrol paritesinin emek maliyetini arttırması sonucu, emek talebinin azalmasına ve dolayısıyla işsizlik oranının yükselmesine sebep olduğu ileri sürülmüştür (Duruel ve Kara, 2009: 358-360).

Hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerin yıllardır çözüm bulmaya çalıştığı sosyal problemler arasında işsizlik ilk sırada yer almaktadır. Bilhassa teknolojik gelişmelere ayak uydurarak önemli gelişmelere imza atan ülkeler, üretim

biçimlerini değiştirerek ağırlıklı olarak makineleşmeye gitmekte, bundan dolayı da işgücüne yönelik talep azaldığı için, artan nüfus karşısında istihdam seçenekleri yetersiz kalmaktadır (Güney, 2009: 4).

Globalleşmeye paralel olarak 1980’li yıllardan itibaren uygulanmaya başlanan iktisadi uygulamalar; sendikaların gücünü yitirmesi, devlet kurumlarının özelleştirilmesi, uluslararası alanda faaliyet gösteren firmaların daha az maliyet yaratacak işgücü arayışına girmesi, işsizliğin dünya çapında bir sorun haline gelmesine sebep olmuştur. Ülkemiz de bu olumsuz gidişattan payını almış ve 80’li yıllardan itibaren Türkiye’de de işsizlik ciddi bir artış göstermeye başlamıştır (Güney, 2009: 135). Özellikle 1980’lerden itibaren şirketlerin istihdam politikaları, giderek, kaliteli çekirdek işgücünün yanı sıra, iş güvenlik prosedürlerinin uygulanmadığı, basit işgücüne ihtiyaç duyan, yarı zamanlı ve düşük ücretli veya geçici işçi konumundaki bir kitlenin istihdamı şeklini almaya başlamıştır. Bununla birlikte, sosyal devlet anlayışının benimsendiği ülkemizde, işverenlere müdahalenin engellenmesi, kısıtlanması ve sendikaların güçlerini yitirmeleri de işsizlik oranının artmasına sebep olan etkenlerdendir (Güney, 2009: 151).

Hızlı kentleşme, yoğun iç göç, göçle birlikte yaygınlaşan çarpık kentleşme (gecekondulaşma), şehir merkezine göç eden tarım işçilerinin işsiz kalması (ya da çocuk bakıcılığı, temizlikçilik gibi kayıt dışı gündelik işlerde çalışması), çocuk işçilerin istihdamının artması, kayıt dışı işgücünün artması, işsizliğin sosyal yapıda yarattığı sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Güney, 2009: 140).

21. yüzyıldaki işsizlik ile ilgili gelişmeler ise 4.0 sanayi devrimine bağlanmış durumdadır. Gelecek 20 yıl içinde işgücüne olan ihtiyaç yeni sanayi devrimi ve makineleşme ile birlikte azalacağı öngörülmektedir. Ancak yeni meslek alanlarının ön plana çıkması ile yeni dönemde makineleri tasarlayacak, programlayacak, algoritmalarını oluşturacak insan gücüne de ihtiyaç olacaktır. Bu nedenle diğer sanayi devrimlerinde olduğu gibi bu devrimin de bir istihdam kaynağı olacağı düşünülmektedir.

1.3. İşsizliğin Nedenleri

İşsizlik, ülkelerin sosyo-ekonomik durumlarına göre farklılık gösterse de çoğu ülkenin önemli sorunlarından bir tanesini oluşturmaktadır. Bu sorunun hafifletilmesi hatta mümkünse ortadan kaldırılması, en büyük amaçlardan birtanesidir. Çünkü birçok sorunun kaynağı ve destekleyicisi, işsizliktir. Standart tanımlara göre işsizlik, genel olarak piyasadaki ücret düzeyinde çalışma istek ve gücünde olup iş arandığı halde iş bulunamaması durumu olarak kabul edilmektedir (Ünsal, 2000: 14). Herhangi bir kişinin işsiz sayılabilmesi için bir işte çalışmıyor olması, iş arıyor olması ve cari ücret düzeyinde kendisine bir iş teklif edildiğinde bu teklifi kabul ediyor olması gerekmektedir. İşsizlik oranı ise ekonomideki işsiz sayısının, işgücü sayısına oranlanması ile elde edilmektedir (Reynolds, 1974: 125).

İktisatçılar, ekonomik olduğu kadar sosyal açıdan da kritik önem taşıyan istihdamın artırılması için işsizliğin nedenleri ile ilgili çalışmalara büyük önem vermektedirler. Neo-liberal iktisadın tezlerine dayalı egemen görüşe göre işsizliğin nedeni, işgücü maliyetleri (ücret+vergiler) ile işten çıkarma maliyetlerinin yüksekliği, emek piyasası katılıkları, yasalar ve güçlü sendikalardır (Ay, 2012: 322). Keynesci iktisatçılara göre, ücretlerin milli gelir içindeki payında yaşanan gerileme ile azalan tüketim talebinin, yatırım ve büyümeyi yavaşlattığı böylece işsizliğin aslında yüksek ücretlerden değil düşük ücretlerden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Marksist iktisadın tezleri doğrultusunda yapılan açıklamalar ise kapitalizm içinde tam istihdam olanağının bulunmadığı şeklindedir. Çünkü tam istihdam güçlü işçiler anlamına gelir ve güçlü işçiler, kar oranlarının ve ardından büyümenin düşmesine yol açarak dönemsel krizlere ve artan işsizlik oranlarına neden olacaktır. Diğer bir görüş ise işsizliğin nedenleri, küreselleşmenin etkilerine bağlanmaktadır. Küreselleşme, firmalar üzerinde rekabet baskılarını artırmakta ve büyümenin istihdam yaratıcı etkisini düşürmektedir (Ay, 2012: 323). Günümüzde ise yeni sanayi devrimi ile birlikte makineleşme işsizliği artırırken uzmanlaşmayı gerektirecek yeni istihdam alanları açacaktır.

İşsizlik, bireylerin hayatlarını sürdürebilmeleri açısından olumsuz bir durum olduğu için temelde işsizliğin en önemli nedeni ekonomi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik nedenleri sıraladığımızda (Duruel ve Kara, 2009: 358-360);

- Nüfus ve ekonomik büyüme arasındaki ters orantı önemli bir etken olarak gösterilmektedir. Diğer bir deyişle, ekonomik büyüme nüfusun artış hızının gerisinde kaldığı zaman, aktif nüfusun istihdam imkânları azalmakta ve dolayısıyla da işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Nitekim artan aktif nüfus iş arayışı içine girecek, ancak ekonomik büyüme yeterli seviyede olmadığı için bu bireylere iş olanağı sağlanamayacaktır.
- İşsizliğin ortaya çıkmasında etkili olan ikinci neden, yine ekonomik temelli istihdam imkânlarının gerekli sürede istenen seviyeye çıkarılamaması olarak öne çıkmaktadır. Ekonomik alanda faaliyet gösteren yapılanmalar içerisinde gerçekleşen üretim talebinin az olması, istihdam imkânlarının arttırılması önünde bir engel teşkil etmektedir. Bu durum da, mevcut işsizliği arttırmakta ve artan aktif nüfusun da işsizler sınıfı içinde yer almasına neden olmaktadır.
- İşsizliğin nedenleri arasında gösterebileceğimiz üçüncü neden, biraz dolaylı bir neden olarak görülebilse bile, toplum içindeki sınıflaşmanın getirdiği işsizlik sorunudur. Nitekim iyi imkânlara sahip ailelerde yetişen bireyler, gereken eğitimleri en iyi yerlerde aldıktan sonra, profesyonel iş hayatına kolaylıkla atılabilmektedir. Diğer taraftan standart sayılabilecek bir seviyede eğitim alan/alamayan bireyler istihdamdan faydalanamamaktadır. Bu durum, toplum içindeki gelir dağılımının da işsizliğe neden olabileceğini göstermektedir.

Görüldüğü üzere işsizliği tek bir nedene bağlamak mümkün olamamaktadır ve dahası işsizliğin, yetersiz gelir, yetersiz yatırım, eğitim politikalarının yetersizliği, gelişmişlik düzeylerinin farklılık göstermesi, yüksek enflasyon, kentleşme, istihdam olanaklarındaki artışın beklentinin altında kalması, gelir dağılımında görülen çeşitlenme, hızla büyüyen nüfus gibi çok çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

1.4. İşsizliğin Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Yoksulluk

Bir toplumun sahip olduğu sosyal problemlerin ilk sıralarında işsizlik bulunmaktadır. İşsizlik yoğunsa ve gün geçtikçe azalmak yerine artıyorsa, o toplumda sağlıklı bir dağılım olduğu söylenebilir. İşsizlik, işsiz kalan kişilerde hem maddi hem de manevi sıkıntılara sebep olmasının yanında, o ülkenin mevcut ekonomik kaynaklarının verimli kullanılamamasına, bu nedenle de ülkenin sahip olması gereken refah seviyesine yükselememesine sebep olmaktadır.

İşsizlik aynı zamanda, işgücünün kısıtlı bir bölümünün kullanılarak daha az üretim yapılmasına neden olmaktadır. Okun yasası¹'nda belirtildiği üzere; işsizlik oranında meydana gelen %1'lik her artış, o ülkenin GSYH'sini olması gerekenden takribi %2 uzaklaştırmaktadır. Buradan da anlaşılabileceği üzere, bir ülke ekonomisindeki büyüme ve gelişmeyi engelleyen en önemli etmenlerden biri işsizliğin artışıdır.

Ekonomik güvencenin kaybedilmesi de işsizlikle birlikte gelen problemlerin bir diğeridir. Zira iş piyasasında yer alarak kazanılan maddi-manevi kazançlardan faydalanma hakkını kaybeden kişi, hayat standardının düşmesinin yanı sıra, psikolojik anlamda bir takım zorluklar yaşamakta ve bu durum fiziksel rahatsızlıklara da neden olabilmektedir. Bu sebeple işsizliğin yarattığı sonuçları

¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖÇER, İ.: “Okun Yasası: Türkiye Üzerine Bir Uygulama”, **Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi** , C.1, S.1, 2015, 05.01.2019.

yalnızca iktisadi boyutuyla incelemek doğru olmayacaktır. İşsizlik, işsiz kalan birey ve ait olduğu toplum açısından ekonomik anlamda çok ciddi bir sorun yaratmakla birlikte, sosyal ve psikolojik sonuçlar da doğurmaktadır.

İşsizlik üzerine yapılan pek çok araştırma; suça karışma, alkol bağımlılığı, intihar, boşanma ve uyuşturucu kullanımı gibi sosyal ve sağlıkla ilgili problemler arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu ortaya koymuştur. Yine ülkemizde yapılan pek çok araştırma; bir suça karışmış ya da psikolojik tedavi amacıyla hastanede yatan kişilerin %32-56'sının işsiz olduğu ve işsizliğin, toplumun geneline göre bu kişiler arasında daha yüksek olduğunu göstermiştir.

Günümüz koşullarına bakacak olursak; kişinin niteliklerine uygun bir iş bulabilmesi her geçen gün daha zorlaşmaktadır ve bu durum çalışanları; “yapılan işin niteliğinin önemi yok, önemli olan bir işe sahip olmak” düşüncesinden, “alınan maaşın önemi yok, yeter ki bir işimiz olsun” düşüncesine sevk etmektedir. İşsizliğin artmasının, maaş seviyesini genel olarak düşürmesinin yanı sıra, azalan gelirlerini tamamlamak isteyen çalışanların olması gerekenden daha uzun süre çalışmasını gerektirmektedir. Bir toplumda işsizlik sebebiyle suça karışma oranının yükselmesi, toplumsal yalnızlık, işsiz ailenin çocuklarının eğitim alamaması gibi sebeplerle de fakirlik sürekli hale gelmekte ve nesilden nesile aktarılmaktadır (Güney, 2009: 153).

İçinde bulunduğumuz çağda, işsiz kalmanın bireylerde sebep olduğu sorunların başında, işsizliğin uzun sürmesi nedeniyle mesleki yeteneklerin zayıflaması ve maddi kazanç sağlayamamak gelmektedir. Bu sebeple işsiz kalmak ve fakirlik arasındaki bağ incelenirken işsiz kalan süre oldukça büyük önem arz etmektedir. Gelişen ülkelerde istihdam sorunlarından ziyade yoksulluk sorunu çok daha önemli bir problem olarak dile getirilirken, birçok ülkede istihdam sorunlarının yoksulluğa ve yoksunluğa dönüştüğüne işaret edilmektedir.

Yoksulluğu ölçümleyecek çok fazla sayıda gösterge vardır; gelir-gider oranı, sosyal belirtiler, işsizlik süresi uzadıkça karşılaşması daha olası hale gelen riskler

bunlardan bazılarıdır. Genelde yoksulluğu ölçmenin yolu, gelir ve tüketim seviyesine dayanmaktadır. Kişinin elde ettiği gelir, kendisinin, varsa bakmakla yükümlü olduğu kişilerin en basit gereksinimlerini bile karşılayamayacak bir seviyeye düşüyorsa, bu kişi yoksul olarak görülmektedir.

Bahsedildiği üzere; işsizliğin neden olduğu sorunların başında gelirden mahrum kalma sebebiyle yoksulluk gelmektedir. Yoksulluğu önlemek için ise “sosyal koruma”nın devlet eliyle bireye ve topluma sunulması bir zorunluluk olmaktadır. Zira, işsizlik riski ile karşılaşan bireylere sosyal koruma ile yeterli ve düzenli gelir güvencesi sağlanması, bireye sağladığı yararların yanı sıra toplumsal dayanışma ve barışa da katkı sağlamaktadır. Ülkemizde diğer birçok ülkeye nazaran oldukça geç olabilecek bir dönemde 1999 yılında yasalaşan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında işsizler için planlanan fon ödenekleri 01.03.2002 tarihinde ödenmeye başlanmıştır. Ancak bu işsizlik ödeneği, hem yararlanma şartları bakımından hem de tutarı ve verilme süresi bakımından yeterli bulunmamaktadır.

Sosyal koruma harcamaları, kısa vadede yoksulluğun yol açtığı yaraları tedavi etmenin yanında, çalışanlara gelir güvencesi sağlayarak işgücünün istikrarına, dolayısıyla ekonominin üretkenliğine ve verimliliğine olumlu etki etmektedir. Ayrıca sosyal koruma çerçevesinde sağlanan gelir güvencesi tüketim düzeyinde ve dolayısıyla ekonomik büyüme ve istikrara da katkı sağlamaktadır. Nihayetinde siyasi açıdan, sosyoekonomik eşitsizlikleri azaltarak, sosyopolitik istikrarı sağlamaya, sosyal adaleti ve toplumsal barışı geliştirmeye yardımcı olmaktadır (Handayani, 2009: 101; Kapar, 2005: 8).

1.5. İşsizlikle Mücadele Politikaları

İşsizliğe karşı mücadele politikaları literatür taramalarında ağırlıklı olarak, işsizlikle mücadelede pasif ve aktif istihdam politikaları olarak değerlendirilmiştir;

Pasif istihdam politikaları, işsiz kalanlara istihdam yaratıp iş bularak işsizlik oranını azaltamayan ancak bu problemin negatif neticelerini yok etmeyi hedefleyen ve bu amaçla işsiz bireylere belirli miktarda ekonomik yardım temin etmeyi amaçlayan tedbirlerin bütünüdür. Pasif istihdam politikaları genel olarak işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası primlerinden meydana gelmektedir.

Genel anlamda işsizlik sigortası, “bir iş ya da işyerinde çalışırken, yasalarda belirlenmiş sürelerde işsizlik sigorta primi ödeyen, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın işini kaybeden işçilerin bir yandan yeni bir iş bulmasına yardım eden, bir yandan da işsiz kalan kişinin ve ailesinin bu dönem içerisinde zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belli bir süre ve ölçüde ödeme yapan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren ve finansmanına genellikle işçi, işveren ve devletin katkıda bulunduğu, devlet tarafından kurulan bir sigorta koludur” (Genç, 1999).

Öncelikle işçi sendikalarının yardım sandıkları ile gündeme gelen işsizlik yardımları 1900’lü yılların başında önce gönüllü sonra zorunlu sigorta olarak yasallık kazanmıştır (Koray, 2005). İşsizlik yardımının finansmanı tamamen devlet tarafından karşılanan, genellikle süresi bitmiş olmasına rağmen henüz bir işe yerleştirilemeyenlere ödenen ve ancak işsizlik ödemelerinden daha düşük bir ödemeyi kapsayan; belirli bir süreyi kapsayabildiği gibi muhtaçlık, fakirlik durumu devam ettiği sürece ödenen bir yardım türüdür. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımı arasındaki fark, işsizlik sigortasının finansmanı işçilerin çalışırken ödediği primlerle yapılırken, işsizlik yardımında finansmanın devlet tarafından sağlanmasıdır. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımları dışında bazı ülkelerde farklı pasif istihdam politikaları da uygulanmaktadır. Bu politikalar, çalışma süresinin kısaltılması, erken emeklilik, iş kaybı tazminatı, kıdem tazminatı, ihbarlı işten çıkarma gibi çalışma yasalarında yer alan politikalardır (Varçın, 2004).

Pasif istihdam politikaları genellikle gelişmiş ülkelerde görülen, işsizliğin bireyler ve aileleri üzerinde yarattığı ekonomik sıkıntıları azaltmak ve alım gücünün

düşmesiyle birlikte piyasada meydana gelen ürün ve hizmetlere olan talep azalışının doğurduğu işsizliği engellemek amacıyla alınan önlemlerdir (Güney, 2009: 154).

Aktif istihdam politikaları ise; çalışanların etkinliğini yükseltmek ve yaratılan yeni istihdam alanlarına erişimi herkes için kolaylaştırmak adına alınan tedbirler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Aktif istihdam politikaları, emek piyasasındaki sorunların ortadan kaldırılması ve böylece işler hale getirilmesi amacını taşımaktadır. Bu doğrultuda işverenler ile işsizler ortak noktada buluşturularak, danışmanlık, eğitim ve istihdam yaratma hizmetleri verilmektedir (Karabulut, 2007: 45).

Aktif istihdam politikalarının en önemli tesirlerinden biri, işsiz kalınan zaman aralığının daha kısa olmasına yardımcı olarak, kişilerin niteliklerine uygun bir işe yerleşmelerini hızlandırmaktır. Örneğin, Türkiye’de uygulanan aktif istihdam politikalarının ciddi bir bölümünü, kişilerin sahip oldukları ya da olmak istedikleri mesleklere yönelik olarak aldıkları eğitim ve iş bulma yardımı odaklı politikalar oluşturmaktadır. Bahsedilen bu eğitimler; KOSGEB, İŞKUR ve MEB aracılığıyla verilmektedir. Mahalli yönetimlerin düzenledikleri meslek kursları da ayrıca bu eğitimleri destekleyici niteliktedir. İş bulma yardımı ise, özel istihdam ofisleri ve İŞKUR tarafından verilmektedir (Güney, 2009: 155).

Kuşkusuz farklı ülkelerin iktisadi, sosyal, demografik özellikleri farklılık gösterdiği gibi, işsizlikle mücadele çerçevesinde uyguladıkları politikalar da farklılık göstermektedir. Örneğin, daha çok pasif istihdam politikaları üzerinde duran Almanya’nın uyguladığı politikanın esasını “işsizlik sigortası” çalışmaları meydana getirmiş ve bununla ilgili ilk kanuni uygulama 1927 yılında “*Weimar Cumhuriyeti-Weimarer Republik*” zamanında düzenlenmiş olup, bugün yürütülen işsizlik sigortası çalışmaları da bu esas üzerine geliştirilmiştir.

Bu düzenleme üzerine, Weimar Cumhuriyeti döneminde uygulandığı şekilde işsizlik sigortası sistemi, devlet mesuliyetine verilmiştir. Bu sebeple bahse konu olan sigorta uygulaması daha çok bir “*transfer sistemi*” mahiyetindedir. Takip eden

dönemde, o zamanın ihtiyaçlarını karşılamak üzere sigorta uygulamalarına, “*Kısa Çalışma Ödeneği*”, “*İşsizlik Yardımı*”, “*İşsizlik Parası II*”, “*Transfer Ödemeleri*” ve “*İflas Parası*”nın yanı sıra başka birtakım pasif istihdam politikası uygulamaları da eklenmiştir (Glismann ve Schrader, 2010: 37-40).

Özellikle, 1970’li yıllar işsizliğin bütün dünyada yaygınlaştığı yıllar olmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü 1970’li yılları işsizlikle mücadele on yılı ilan etmesine, bu konuda çeşitli araştırmalar yaptırarak üye ülkeler için istihdamı artırıcı politikalar önermesine karşın, ne 1970’li yıllarda ne de 1980’li yıllarda soruna çözüm bulunamamıştır. Bu çerçevede AB üyesi ülkelerde geniş kapsamlı istihdam politikaları geliştirilmiştir.

Birbirinden farklı ülkelerde yapılan iktisadi kuramlara göre yapılan çalışmalarla ortaya konan politika uygulama alternatiflerinin birincisi; “bırakınız yapsınlar” olarak da açıklanabilen, işsizlikle mücadelede devletin hemen hemen hiç tedbir almadan, sorunun piyasa içerisinde kendi kendine hallolacağını öngören yaklaşımdır.

Bir diğer politika alternatifi ise; Yeni Keynesyen ve Keynesyen teorilerin yanı sıra, işgücü ve mal piyasaları ile bunların birbirleriyle olan etkileşimini sağlayan sistemle ilgili yürütülen çalışmaları temel alan “talep yönlü” yaklaşımdır. Buna göre; devlet, ya kamu istihdam politikaları ile doğrudan çalışma alanları açarak ya da genişletici para ve maliye politikaları ile piyasadaki ürün ve hizmet talebini arttırarak işsizliği düşürür.

Yukarıda bahsedilen her iki politikanın da esinlendiği Keynesyen teoriye göre; kısa vadede ücretler talepteki değişikliklerden etkilenmemektedir. Bu bağlamda resesyon, emek ve mal piyasalarına olan talep yetersizliğinden kaynaklanmakta ve birbirlerinden beslenmektedirler. Üretilen mal ve hizmetlere olan talep yetersizliği sebebiyle ortalamanın altında üretim yapan şirketlerde çalışanlar işsiz kalmakta ve bireyler işsiz oldukları için de bu mal ve hizmetlere olan talep yetersiz kalmaktadır.

Piyasadaki mal ve hizmetler arasındaki bu birbirine bağımlı durum, talep yönlü politikalara işlevsellik kazandırmaktadır. Mesela; devletin kendisine bağlı sektörlerde yarattığı istihdamdaki artış, bireylere ekonomik güç sağlayarak mal ve hizmetlere olan talebi arttırmakta ve bu durum da firmaların işgücü ihtiyacının artmasıyla sonuçlanmaktadır. Bir diğer örnek olarak; devletin uyguladığı vergilerde indirim yapması gibi çeşitli teşvikler sayesinde mal ve hizmetlere olan talep artmakta, bu durum işgücüne olan talebi arttırmakta ve işgücüne olan talebin artması ile birlikte insanlar ekonomik güç kazanmakta, böylece, mal ve hizmetlere olan talep de artmaktadır.

Alternatif politikalardan bir diğeri olan “Arz yönlü” politikalar ise, nitelikli işgücünü, altyapı yatırımlarını ve istihdam alternatiflerini arttırmak için alınan tedbirleri içermektedir.

“Arz yönlü” politikaların ilki; işgücü etkinliğini ve altyapı yatırımlarını artırma yoluyla yeni bir istihdam alanı yaratmayı teşvik etmeye ve vergi yüklerini azaltmaya yönelik politikalar aracılığıyla sabit varlıkların ortaya çıkışını çabuklaştırmaya dayanmaktadır. Mal veya hizmet üretimi boyunca işgücü ve anamalin tamamlayan konumunda olması düşünülünce anamal artırımını destekleyen benzeri politikalar işgücü etkinliğini de arttırmaktadır.

“Arz yönlü” politikalardan ikincisine değinecek olursak; direkt olarak anamal artırımını amaçlayan tedbirleri kapsamaktadır. Devletlerin uygulayabileceği arz yönlü alternatif politikalardan bir diğeri de; bilhassa uzun süre işsiz kalmış bireylere yönelik iş ve eğitim fırsatları, işverenlere ise çalışan sağlamak için yapılan destekleyici ve bilgilendirici gelişim uygulamalarıdır. Alternatif arz yönlü politikaların sonuncusu ise, genellikle Avrupa’da uygulanan ve işsiz kalan bireylerin aldıkları iskan yardımı neticesinde farklı bir yere yerleşmelerine mani olunması yerine, bireylerin iş için farklı bir yere yerleşmelerine yardımcı olmak amacıyla maddi destek vermek gibi tedbirlerdir.

1970 ve 80’lerde Avrupa’da gördüğümüz işsizlikteki artışın sebepleriyle ilgili yapılan araştırmalar, ne ekonomideki iniş çıkışların ne de arza ilişkin problemlerin yalnız başına bu artışa sebep olamayacağını göstermektedir. Söz konusu araştırmalarda vergi yüzdelerindeki farklılıklar, petrol fiyatlarındaki ani değişimler, yüksek asgari ücret ve faiz oranı, demografik dengesizlik, etkinlik hızının ivme kaybetmesi,...vb. etmenler de göz önüne alınmıştır. Fakat bu problemlerden birkaçı, işsiz sayısının artışının belirli bir oranda sebebi olmakla birlikte, yalnız ya da toplu olarak kronikleşen işsizlik problemini tam anlamıyla izah edemedikleri için Avrupa’daki artan işsizlik problemine yönelik “kurumsal politikalar” öne sürülmüştür. Bunu öneri olarak sunanlar, istihdam politikalarının işsizliğin asıl sebebi olduğunu ve işgücü piyasası müesseselerinde temelden yapılacak yeniliklerle birlikte yeni istihdam alanları yaratılabileceğini savunmaktadırlar.

2000’li yıllara değin Avrupa’da azaltılamayan işsizliğin sebeplerine yönelik araştırmalar doğrultusunda belirlenen sonuncu politika alternatifi; “sözleşmelere yönelik” politikalar olarak öne çıkmaktadır. Erken emeklilik, işgücü dağılımı, işe giriş-çıkış maliyetlerinin düşürülmesi, yüksek olmamak suretiyle maaş yardımı, kar paylaşımı ve istihdam vergilerinin düşürülmesi, iş bulma yardımı, uzun süre işsiz kalan bireyler için sosyal yardım ödemeleri,...vb. tedbirleri kapsamaktadır (Öz, 2010: 1-3).

Günümüzde işsizlik sorununa yönelik ortaya konulan çarelerden en önemlisi “esneklik” olarak öne çıkmaktadır. “Esneklik”, çalışma hayatındaki en katı kuralların bile esneyerek, iş saatleri, iş sözleşmesi yasaları ve sorumlulukları üzerine daha fazla serbestlik verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu amaçla emek piyasasındaki lüzumsuz denetlemelerin kaldırılmasının, daha güçlü bir piyasa ve yeni çalışma sahaları yaratacağı öngörülmektedir.

Kısa vadede işsizlikle mücadelenin en etkili yolu, emek piyasası içerisinde atıl kalmış olan işgücünün işler hale getirilmesidir. Uzun vadedeyse, nüfus artış

hızının düşürülerek, eğitim-öğretimin öneminin artırılması şarttır (Ataman, 1999: 99).

1.6. İşsizlikle Mücadelede Otomatik İstikrar Sağlayıcılar

İktisadi istikrarın oluşturulması ve devamlılığının temin edilmesinde kendi kendine görev yapan, istikrar sağlamada etkili olan sosyoekonomik veya mali kuruluşlara “otomatik dengeleyiciler” veya “istikrar sağlayıcılar” denilmektedir. Örnek olarak; artan oranlı vergiler, bütçe açığı ve fazlası, işsizlik sigortası ödemeleri, kuruluş artırımları ve tarım ürünlerine yapılan maddi destek sayılabilir.

İktisadi dalgalanmalara karşı etkili bir silah olan otomatik istikrarlandırımcılar, iktisatçılar tarafından günümüze kadar farklı şekilde adlandırılmışlardır. “Otomatik telafi edici ayarlamalar” (*automatically compensatory adjustments*), “otomatik esneklik” (*automatic flexibility*), “gömülü azaltıcılar” (*built-in mitigators*), “tam istihdam bütçe dengesi” (*full-employment budget balance*), “kurumsal istikrarlandırımcılar” (*institutional stabilizers*), “destekler” (*props*) ve “istikrar araçları” (*stabilization devices*) bunlardan bazılarıdır (Clement, 1960: 61; Keiser, 1956: 424).

Son dönemlerde, hem iktisadi düşünceye dâhil olan görüşler hem de bazı ekonomik ve siyasi birleşmeler (*Avrupa Birliği*) iktisadi yazına yansımış ve bu paralelde otomatik istikrarlandırımcılar da Keynesyen görüşler çerçevesinde yeniden analiz edilmiştir. Bu bağlamda, otomatik istikrarlandırımcılara ilişkin hem teorik, hem de etkinliğini ölçme amaçlı ampirik çalışmalar yapılmıştır. İlk ve temel çalışmalar CED (*The Committee for Economic Development*), Freidman, Hart, Musgrave ve Miller tarafından yapılan çalışmalardır. Bu paralelde, Musgrave ve Miller gibi bazı iktisatçılar, otomatik istikrarlandırımcıları sadece vergiler bazında tartışırken, John M.Clark gibi bir takım iktisatçılar da işsizlik sigortası ve artan oranlı vergileri çalışmalarına dâhil etmişlerdir (Keiser, 1956: 429).

Otomatik istikrarlandırııcılara ilişkin temel yazın incelendiğinde işsizliğı de kapsayan çalışmalar çerçevesinde; Eilbott (1966) ABD’de 1948-1960 yılları arası dönemdeki üç resesyon ve üç genişlemede otomatik istikrarlandırııcıların etkisi üzerinde çalışmış, çalışmalarında marjinal tüketim ve tasarruf eğilimlerine de yer vermiş ve özellikle, işsizlik sigortası sisteminin güçlendirilmesiyle (tüm çalışanların kapsaması, ödeneklerin artırılması, ödenek süresinin uzatılması vb.) elde edilecek etkinin artabileceğini ifade etmiştir. Dungan ve Murphy (1995) Kanada ekonomisi için, işsizlik sigortası sisteminin otomatik istikrarlandırııcı olarak etkinliğini ortaya koymuşlardır ve işsizlik sigortasının otomatik istikrarlandırııcılığına ilişkin yapılan önemli çalışmalardandır. Cohen ve Follette (2000) otomatik istikrarlandırııcıların teorik ve ampirik analizlerini yapmışlar ve istikrarlandırma sürecinde önemli bir role sahip olduklarını ifade etmişlerdir. Kişisel tüketim harcamalarında etkili, arz şoklarında ise çok az bir etkisinin olduğunu ileri sürmüşler, nihayetinde, ABD ekonomisi için ılımlı bir etkiden bahsetmişlerdir.

Otomatik istikrar sağlayıcıların, kanuni bir düzenlemeye gerek duyulmadan ve bu düzenlemeye duyulan ihtiyaç ile düzenlemenin tesir etmesi arasında bir zaman kaybına sebep olmadan, iktisadi istikrarın elde edilmesi ve sürdürülmesinde önemli bir fonksiyonunun olmasıyla birlikte, iktisadi dalgalanmaların şiddetli olduğu dönemlerde istikrarsızlığı tamamen yok ettikleri söylenememektedir. Otomatik istikrar sağlayıcılar istikrarsızlıkları bütünüyle ortadan kaldıramasalarda, belirli bir ölçüde hafifletebilmektedirler. Bu sayede otomatik istikrar sağlayıcılar, maliye ve ekonomi politikasına destek sağlayan kurumlar haline gelmişlerdir. İşsizlik sigortası primleri ve işsizlik yardımlarının da dahil olduğu bu otomatik dengeleyiciler aşağıda sıralanmıştır (Ataç, Önder ve Turan, 2004: 95-115);

- i. **Vergiler:** Bireylerin gelir seviyesindeki artış ve azalışlar karşısında ödedikleri vergi oranındaki değişiklikler, vergilerin otomatik istikrar sağlayıcılığı üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Gelir seviyesi yükselen bireyler, nispeten daha yüksek oranda vergi ödeyeceklerinden, otomatik

istikrar sağlayıcı etki daha görünür duruma gelmekte ve sadece ödenen vergi artış göstermekle kalmamakta, vergi/gelir düzeyi oranı da artmaktadır.

Vergiler otomatik istikrar sağlayıcı nitelikleri açısından değerlendirildiğinde; gelir vergisi, artan oranlı vergiler arasında en fazla dengeleme özelliğine sahip olandır. Gelir seviyesi düştükçe yüksek vergi diliminden düşük vergi dilimine geçen mükelleflerin aksine, gelir seviyesi yükselen mükellefler daha yüksek vergi dilimine girerler ve daha önce vergi ödemeyen mükellefler de kayıt altına alınarak bu kapsama dahil edilirler. Otomatik istikrar sağlayıcı niteliğe sahip bir diğer vergi çeşidi de kurumlar vergisidir. Fakat, bu verginin tek oranlı olması esneme özelliğini azaltmaktadır. Tüketim vergisi ise, şayet şahsi bir gider vergisi özelliği taşımıyorsa, gelir seviyesindeki artış ve azalışlardan daha az etkilenmektedir. Otomatik istikrar sağlayıcı etkisinin neredeyse hiç görülmediği vergi türü ise; varlık vergisidir. Kişisel gelir vergisinin otomatik istikrar sağlayıcılık görevini kendiliğinden yapabilmesi için sahip olması gereken nitelikler şunlardır:

- Umumi vergi olma özelliği taşınmalı, tüm gelir ve kazançlar vergilendirilmelidir.
- Artan oranlı tarife statüsüne dahil olmalıdır.
- Kesinlikle vergi kaçırma söz konusu olmamalı ve büyük oranda mahsup yoluyla toplanabilmelidir.
- Mükellef, en düşük gelir vergisi dilimine dahil olmamalıdır.

- ii. **Bütçe Açık ve Fazlası:** Bütçe, devletlerin gelecekteki belirli bir dönemde gerçekleşmesi öngörülen gelir ve giderlerin karşılıklı tahminlerini içeren cetveldir. Vergiler ise bu cetvelin en önemli gelir kaynağıdır. İktisadi bakımdan gelişme kaydedilen dönemlerde vergilerden sağlanan gelir; çalışan nüfus, üretim, tüketim ve ulusal gelir seviyesinin artmasına bağlı olarak yükselmektedir. Fakat iktisadi gelişme gösterilen dönemlerde vergiler artarken, kamu harcamaları aynı şekilde artmamaktadır. Sonuç olarak; devlet

bütçesinin verdiği fazla oranında ekonomiden para çekilmekte ve bu durum da ülke ekonomisinde küçülme etkisi yaratmaktadır.

Öte yandan ekonomik küçülme yaşanan bu dönemlerde vergi gelirleri düşmekte, bütçeye eklenen ödeneklerin tümü harcanmakta ve bu sebeple bütçe açığı meydana gelmektedir. Bu açığın kapatılabilmesi amacıyla çeşitli kaynaklara müracaat edilmesi, piyasaya yeni para girişi demektir ki bu durumda da piyasadaki para arzının artmasıyla birlikte fiyatlar genel seviyesi aşağı çekilir ve böylece iktisadi bir genişleme evresine girilir.

- iii. **Aile-Kişi ve Kurum Tasarrufları:** Kurum/kuruluş karlarının azaldığı, iktisadi gerileme ve duraklama evrelerinde, temettü dağıtımı önceki dönemlere oranla azaltılmaz ve kurumların izlediği bu yol sayesinde, piyasa şartlarına rağmen, hissedarların alım gücünün azalması önlenir.

Kurum/kuruluş karlarının arttığı, iktisadi gelişme ve genişleme evrelerindeyse, temettü dağıtımı önceki dönemlere oranla arttırılmayarak oto finansmana gidilmektedir. Bu sayede kişisel giderlerin arttırılması engellenirken, şirketlerin bu finansman kaynağını yeni yatırımları için kullanmasına olanak tanınmakta ve böylece toplam arz arttırılmaktadır.

Benzeri bir durum da aile tasarruflarında görülmekte, iktisadi duraklama ve gerileme evrelerinde kişiler, gelirleri azalsa bile, alışkın oldukları hayat standartlarını sürdürmek isterler ve bunu başarabildikleri ölçüde de otomatik istikrar sağlayıcı görevi görmüş olurlar.

İktisadi gelişme ve genişleme evrelerindeyse kişilerin, gelirlerinin artmasına karşın, alışkın oldukları hayat standartlarını sürdürmeleri, sadece istikrar sağlayıcı bir etki yaratmamakta, sermaye stokunda artış meydana getirecek yatırımlar için de kayda değer kaynaklar elde edilmektedir.

- iv. **Piyasa Ekonomisinde Stok Artış ve Azalışı:** Piyasa ekonomisi içerisindeki rekabet sebebiyle üreticiler, bilinmeyen müşterileri için ürün meydana getirirler. Bundan dolayı minimum sayıda da olsa ürün stoklamak zorunda kalmaktadırlar ve bu sayede, üretilen ürüne olan talep beklenenin üzerinde olduğu takdirde bu fazla talep hazır olan stoktan karşılanmaktadır. Bu durumla karşılaşan üretici fazladan üretime gerek duymamakta ve eldeki stok bu ekstra talebi karşıladığı için ürün fiyatında artışa gitmeye de gerek olmamaktadır. Ancak bahsedilen ürünün piyasadaki talebi azalınca, üretim azaltılmadan devam ettirilmektedir. Yalnızca stoklar artmakta, hazırda bulunan stokta meydana gelen yükselme veya düşüşler kendi kendine iktisadi bir denge sağlamaktadır.
- v. **İşsizlik Sigortası Primleri ve İşsizlik Yardımları:** Ülke ekonomisinin genişleme ve gelişme evrelerinde piyasadaki hareketlilik sebebiyle işsizlik oranı genelde azalmaktadır. Bu gibi zamanlarda işsizlik sigortası için sosyal güvenlik kurumlarına ödenmekte olan primler çalışmakta olan işçi sayısı ile birlikte artmakta ve primlerin birikmesiyle sosyal güvenlik kurumlarında azımsanamayacak çapta bir fon meydana getirir. Öte yandan piyasanın hareketlendiği ve işsizliğin nispeten azaldığı genişleme evrelerinde, işsiz bireylere verilen sigorta ödemeleri de azalmaktadır.

İktisadi duraklama ve küçülme evrelerinde ise sigortalanan işçiler işsiz kaldığında, sosyal güvenlik kurumlarının bu kişilere ödediği işsizlik aylıkları sayesinde, işsizler eski satın alma güçlerini nispeten benzer bir seviyede tutabilmektedirler. Dolayısıyla sosyal güvenlik kurumları da bütçeye fon aktarabilirler.

Özetle üretim, tüketim ve istihdam, işsizlik sigortası primleri ve yardımları sayesinde desteklenir. Böylece iktisadi kriz dönemlerinin şiddetli etkileri azaltılır ve istikrar sağlayıcı etki gerçekleşmiş olur.

Otomatik istikrarlandırııcıların etkisinin arttırılabilmesi için aşğıdaki ölçütlere sahip olması gerekmektedir (Keiser, 1956: 425; Paya, 1997: 350);

- i. Daimi olarak sisteme yerleştirilmiş olmalıdır.
- ii. Ana koşulları ve amaçları iyi tanımlanmalıdır.
- iii. Dalgalanmalara duyarlı gösterge ya da kriterlere güvenilir bir şekilde bağlanmalı ve böylelikle bu göstergeler harekete geçme ihtiyacını gösterir göstermez ilgili mekanizmalar devreye girmelidir.
- iv. Daralma dönemlerinde bütçe açıklarına, genişleme dönemlerinde bütçe fazlasına neden olmalıdır.
- v. Kamu nakit stokunu daralma dönemlerinde azaltmalı, genişleme dönemlerinde artırmalıdır.
- vi. Daralma dönemlerinde kamu nakit talebini azaltmalı, genişleme dönemlerinde artırma eğiliminde olmalıdır.
- vii. Herhangi bir yeni karar beklemeksizin devreye girmelidir.
- viii. Kamu gelir ve harcamaları, konjonktürün akışı ile birlikte kendiliğinden değişecek bir esnekliğe sahip olmalıdır (*built-inflexibility*).
- ix. Konjonktürün akışına göre kendi kendini ayarlayan, kamu gelir ve harcamaları konjonktüre karşıt olmalıdır (*built-in stability*).
- x. Hükümetin uygulayacağı paralel politika ile devre dışı kalmamalıdır.

Türkiye’de son dönemde yapılan birtakım çalışmalar, yukarıdaki özellikleri taşıdığı takdirde, işsizlik ödeneğinin otomatik istikrar sağlayıcı olarak çalışabileceğini ortaya koymaktadır. Ancak, istikrar sağlayıcı olması halinde de işsizlik oranları azalmamakta, sadece işsizliğin oluşturduğu negatif etkiler hafiflemektedir. Ekonomik dalgalanmaların mevcut olduğu durumlarda işsizlik ödeneği otomatik istikrar sağlayıcı olarak beklenen etkiyi gerçekleştirebilmektedir. Fakat bu noktada işsizliğin etkilerinin olduğu kadar, işsizlik oranlarının da azaltılması gerektiği açıktır. Bu yüzden Türkiye’de otomatik istikrar sağlayıcıların yanında istihdamı arttıran iradi maliye politikalarının da uygulanması ekonomik dalgalanmaları azaltabilir ve tam istihdam dengesine yaklaşılabilir.

İKİNCİ BÖLÜM

OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICI OLARAK

İŞSİZLİK SİGORTASI

2.1. İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Amacı

2.1.1. İşsizlik Sigortasının Tanımı

İşsizlik kavramının sözlük tanımına bakıldığında, oldukça sade bir biçimde, “iş sahibi olmayan kimse” olarak tanımlandığı görülmektedir. Ancak, kurum veya kuruluşlar tarafından yapılan tanımlamalarda, bu sadeliğin bir kenara bırakılarak gittikçe detaylandırılan tanımlamaların yapıldığı görülmektedir. Bu detaylandırma ihtiyacı; işi olmayan birey şeklindeki bir tanımlamanın kapsamına herkesin dâhil edilebileceği ve bu şekilde de yasal bir zemine oturtulan sigorta sisteminden faydalanma hakkı konusunda karışıklıkların ortaya çıkabileceği endişesinden ortaya çıkmıştır.

İşsizlik sigortası esas itibariyle pasif istihdam politikaları arasında yer almaktadır. Bunun yanı sıra, çalışırken işini kaybeden bireylerin yararlanmaya hak kazandığı bir uygulama çeşididir. Diğer bir anlatımla, hiçbir şekilde çalışma sahasına girmeyen bireylerin faydalanabileceği bir uygulama çeşidi değildir.

İşsizlik sigortası kavramının ortaya çıktığı günden bugüne, bu sigorta uygulamasıyla ilgili oldukça fazla tanımlama yapılmıştır. Tanımlamalar genel olarak ülkesel ve ülke içindeki bölgesel uygulama farklılıklarına göre değişiklik göstermekle beraber, bireylerin eksik gördükleri veya beklentilerini belirttikleri tanımlamalar olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, tam anlamıyla ortak kabul gören bir tanımlamadan söz etmek mümkün değildir. Ancak, tüm bu tanımlamalardan öne çıkan birkaçını belirtmek gerekirse, işsizlik sigortası;

- Çalışma arzu ve kabiliyetine sahip olmasına karşın, herhangi bir sebeple iş hakkı fesh edilerek işsizlikle karşı karşıya kalan bireye ve ailesine, karşılaştıkları gelir kaybına karşı belli bir ölçüde satın alma gücü sağlama yoluyla yaşamını sürdürme şansı vermektir (Törüner, 1991: 6).
- İşsiz kalan bireylere uzun süreli olmamak kaydıyla bir müddet geçerli olmak üzere gelir güvencesi vermek ve bu sayede onlara yeni bir iş sahibi oluncaya değin ya da önceki işlerine tekrar başlayana kadar maddi destek sağlamaktır (Tuna, 1995: 2).
- Herhangi bir sebeple işinden çıkan veya çıkarılan bir kimseye, yeni bir iş buluncaya kadar, muhtaç duruma düşmeden geçimini en asgari hadde sağlayabilmesini temin maksadıyla yapılan maddi yardım, işsizlik sigortasını ifade etmektedir (Polat, Güvenç ve Andaç, 1968).
- Bir sözleşmeye bağlı ve ücretli olarak çalışılan iş yerinden, çalışma arzu, kabiliyet ve tecrübesine rağmen, bir kusur ya da kastı bulunmaksızın çıkarılan çalışanların, bir taraftan iş aramalarına yardımcı olurken, diğer yandan işsizlik sebebiyle kaybettikleri satın alma güçlerini kazanmaları için nispeten de olsa destek olmak ve bu sayede hayatlarını aile üyeleriyle bir arada geçirmeye devam edebilmeleri için aldıkları ödemedir.²

Yapılan bu tanımlamalara baktığımızda, ortak noktaların şunlar olduğunu belirleyebiliriz:

- Her şeyden önce işsiz kalan bireyin üçüncü tanımda belirtildiği gibi işinden herhangi bir nedenle değil de, aksine arzusu, kusuru ya da kastı olmadan ayrılmış olması gereklidir.
- Sadece kendi emeği ile geçinmek durumunda olan işçiler ve aileler, işsizlik riski ile karşı karşıya kaldıklarında, yeni bir iş bulununcaya

² İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı Taslağı ve Gerekçesi, İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1979, Teksir, s.3.

kadar, geçinememek ve en gerekli ihtiyaçlarını giderememek tehlikesiyle mücadele etmek zorunda kalırlar.

- Bu dönemlerde asgari bir gelire olan gereksinimlerinin giderilmesi zorunludur. Böylece gelir kayıplarına karşılık kendilerine ortalama bir satın alma gücü sağlanmaktan başka, yeni bir iş aramakta olan işsiz, kendine uygun bir iş bulabilmesi için pazarlık gücü yükseltilmektedir.

Sistemin en önemli yanlarından biri; işsiz bireye yeni bir iş bulunmasına ilişkin kısmen de olsa gösterilen çabalardır. Çünkü işsizlere ne eğitim ne de iş olanağı sağlamayan bir işsizlik sigortası, işsizliğe son bir çare olmaktan öteye gidemez. Bu sebeple işsizlik sigortası tanımını şu şekilde yapmak daha doğru olacaktır; işsizlik sigortası; kendi isteği dışında işini kaybeden, çalışma arzu ve yeteneğinde bulunan, iş bulmak için gerekli bütün çabayı gösteren, buna rağmen iş bulamayan bireylerin, işsiz kalmalarından dolayı karşılaştıkları gelir kaybını gidermeyi ve işsizliği önlemeyi amaçlayan bir sosyal güvenlik sistemidir (Howenstine, 1968: 22).

2.1.2. İşsizlik Sigortasının Amacı

İşsizlik riskiyle karşı karşıya kalan kişinin maddi bir güvenceye sahip olması, işsizlik sigortasının öncelikli amacıdır. Bu sayede, işsiz ve birlikte yaşadığı aile bireylerinin alışkın oldukları hayat koşulları, işsiz kalan kişi iş sahibi oluncaya ya da önceden çalıştığı yere yeniden başlayıncaya değin güvence altına alınmakta ve satın alma gücü korunmaktadır. Bu yardıma sadece maddi destek değil, iş temin etmek için verilen destekler de dahildir. Bu nedenle işsizlik sigortası yalnızca geçici bir maddi destek kaynağı olarak değil, işsiz kişilerin iş bulmasını da amaçlayan bir uygulama olarak görülmelidir.

İşsizliğin önlenmesi için yapılan çalışmalar büyük oranda işsizlik sigortasının ikincil amaçlarını oluşturmaktadır. Bireylerin işsizlik sonucu uğradığı maddi ve manevi zararları minimum seviyeye indirmek ve bu sayede aile ve toplum genelinde

huzuru korumak işsizlik sigortasının en temel görevlerindendir. Bu sebeple işsizlik sigortasının sadece kapsamı dahilindeki kişilerin değil, içinde yaşamakta oldukları ailelerin ve en nihayetinde de yaşanan toplumun hayat standartlarının sigortası olduğunu söylemek yerinde olacaktır (Sönmez, 2004: 11).

İşsizlik sigortasının bireysel yönden en önemli amacı, bireyin ve ailesinin minimum ihtiyaçları için yaptıkları harcamaları dengeye oturtmaktır. Aileden bir bireyin işini kaybetmesinin yaratacağı maddi manevi zararların önüne geçmek için yapılan birikimler kifayetsiz kalabilmektedir. Çünkü pek çok çalışan, olası ani maddi kayıplar sonucu karşılaşılabilecek zor durumlar için birikim meydana getirme konusunda öngörüsüz davranabilmektedir. Genellikle bireyler, uzun vadeli planlar yapmayarak içinde bulundukları dönemdeki refah seviyelerini arttırmak için çalışmaktadırlar (Tuna, 1995: 11).

Bunların asıl sebebi işçilerin geleceği görememeleri ya da eksik bilgi sahibi olmalarıdır. Bunun önlenmesi için de sosyal sigorta sistemi geliştirilmiştir. Çalışanların aldıkları ücretlerin bir kısmını mecburi olarak biriktirmesi işsizlik sigortası sayesinde sağlanmaktadır. Bu vesileyle çalışanların harcamaları düzene girmekte ve maddi açıdan rahatlığa kavuşmaktadırlar.

İşsizlik sigortasının bireysel yönden ikinci amacı ise, çalışma hayatına işlerlik kazandırmaktır. İşsiz bireye mali yardım temin eden işsizlik sigortası, bir anlamda iş aranması noktasında ihtiyaç duyulan kaynakları sunarak çalışanın gayretinin sürekliliğini temin etmektedir. İş sahipleri yönünden amacı ise, işsiz kalan bireylerin satın alma güçlerinin azalmasına bağlı olarak ortaya çıkabilecek ekonomik durgunlukların önüne geçmektir.

Endüstrinin tekrardan yapılandırılmasını sağlamak, işsizlik sigortasının en genel hedeflerinden biridir. İşsizlik sebebiyle endüstride meydana gelebilecek maddi yük, bu uygulamanın yardımıyla nispeten daha az bir maliyet ile ortadan kaldırılmaktadır (Tuna, 1995: 12).

2.2. İşsizlik Sigortasının Tarihsel Süreci

Aktif işgücünü oluşturan bireyler, sanayi devrimiyle birlikte, tarlalardan fabrikalara doğru kaymış ve sermayenin minimum maliyet, maksimum kar şıarı neticesinde kötü, sağlık ve iş güvenliği şartlarına uygun olmayan bir ortamda, işverenlerin istedikleri gibi belirledikleri çalışma süreleri dahilinde çalışmak durumunda kalmışlardır. Sanayi devrimi sonrası değişen üretim ilişkileri ile birlikte sosyal sınıflar belirginleşmiş, üretimden kazanılan değerlerin adaletsiz dağıtılması ve fakir kesimin her geçen gün büyümesi, toplumun güven duyduğu kuruluşların gücünü yitirmesine neden olmuştu. Bu sebeple ülkeler, sefaletle savaşmak adına, toplumsal refah anlayışını geliştirmişler ve sosyal refah kurumları oluşturulmaya başlanmıştır (Güneş, 2002: 59).

Sosyal sigortalar genel olarak XIX. yüzyılın ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Esasen daha XV. ve XVI. yüzyıllarda birçok ülkede bugünkü sosyal sigortaların çekirdeğini teşkil eden yardım sandıkları bulunmaktaydı. Ancak modern anlamda sosyal sigortalar ancak XIX. yüzyılda, özellikle ikinci yarısında sanayi ülkelerinde kurulmuş ve böylece iş ve çalışma yaşamında ortaya çıkan birtakım risklere karşı bir güvenlik kurumu olarak yer alması düşünülmüştür. Bu noktadan yola çıkarak işsizlik sigortası da, yeni bir sosyal sigorta sistemi olarak doğup gelişmiştir (Tuna, 2011: 210-211).

İşsizlik sorunundan doğan zararın karşılanması amacıyla ilk işsizlik sigortası organizasyonu, 1893'te İsviçre'nin Bern şehrinde kurulmuştur. İsviçre'den sonra Almanya, İngiltere ve Belçika gibi ülkelerde de aynı amaçla, işçi örgütleri tarafından geliştirilen, tamamen isteğe bağlı ve sendika yardım sandığı niteliğinde girişimler görülmüştür. XX. yüzyılın başına kadar bu girişimler, devletin veya işverenin herhangi bir katkısı olmadan yürütülmüştür.

Birinci Dünya Savaşı, tüm dünyada yarattığı yıkımın yanı sıra, çeşitli sosyal politika hareketlerinin gelişmesinde de önemli rol oynamıştır. Bu savaşa kadar işçiler,

iyiliksever aydınların ve düşünürlerin harcadıkları çabalara yeterince ilgi gösterememişler ve onlara yürekten inanmamışlardır. Fakat savaş, işçilerin o zamana kadarki durumlarında ve fikirlerinde büyük değişiklikler yaratmıştır. Savaş sayesinde, ekonomik ve sosyal huzursuzluğun savaştan daha derin yaralar açabileceği görülmüştür. Çünkü sosyal ve ekonomik alanda huzuru, güvenliği ve adaleti sağlamadan, gerçek barışa ulaşmak mümkün olamamaktadır (Talas, 1981: 105).

Dünya genelinde sosyoekonomik gelişmelerin yol açtığı problemlerin çözülmesinde yetersiz kalınması ve uluslararası düzeyde büyük uçurumların olması nedeniyle, Birinci Dünya Savaşı ertesinde egemen olan ekonomik, sosyal ve felsefi görüşlere son verilerek, emeğin korunması bakımından işgücü ve çalışma şartları ile ilgili sorunlara barışçı yollardan çözüm getirilmeye ilişkin çalışmalar hız kazanmıştır. Bu çalışmaların hızlanmasında, Rusya'daki yeni Sovyet rejiminin batılı ülkelerin siyasal ve ekonomik sistemine yönelik gerçekleştirdiği saldırıların da etkili olduğu ileri sürülebilir (Serter, 1994: 3).

Tarihsel süreç içerisinde işsizlik sigortasının uygulanmasında uluslararası kuruluşların yürüttükleri çalışmalar da önemli etkiye sahiptir. Bu kuruluşların yaptığı çalışmalara bakacak olursak;

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

Birinci Dünya Savaşı sonrasında imzalanan Versailles Barış Antlaşması'nın 427. maddesi ile tüm dünyada sosyal kanunların çıkarılması öngörülmüştür. Buna bağlı olarak kurulan ve dünya çapında çalışma ve sosyal güvenlik alanındaki en yetkili kuruluş olan örgüt Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'dur. ILO, hazırladığı sözleşmeler ile iş hayatına yön vermekte, bu sözleşmeleri imzalayan ülkeler de kendi çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatlarını yeniden düzenlemektedir (Yılmaz, 2003: 218). 29 Ekim 1919 tarihli işsizlik hakkında "2" numaralı Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi'nin 1. maddesinde, işsizliğe karşı mücadele ile ilgili alınmış ve alınacak tedbirler ve her türlü bilgiler dahil, işsizlik ile ilgili mevcut bilgi

ve istatistiğin bu sözleşmeyi onaylayan üyelerce, Uluslararası Çalışma Bürosu'na belirlenen sürede gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir.³

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1934 yılında kabul edilip, Haziran 1938'de yürürlüğe giren 44 sayılı sözleşmesi de bu alanda önemli bir kaynaktır. Bu sözleşmeye imza koyan devletler, işsizlik sigortasını kurma yükümlülüğüne girmişlerdir. Anılan sözleşmede, kendi isteği olmaksızın işsizlikle yüzleşmek zorunda kalan ve bir işte çalışmak için gerekli nitelikleri ve isteği olanlardan bu niyetini bir işe yerleşmek için yetkili kurumlara başvurarak belirtenleri kapsayan biçimde bir sigorta uygulaması tasarlanması gerekliliği belirtilmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü bu süreçte, 10 Mayıs 1944'te, ABD'de, Philadelphia şehrinde 26. Genel Konferansı'nda bir araya gelerek, "Philadelphia Bildirgesi"ni yayınlamıştır. Philadelphia Bildirgesi'nde, emeğin bir mal olmadığı ve fakirliğin dünyanın her yerinde toplumun huzuru için tehlikeli olduğu belirtilerek, korunma ihtiyacı olan her bir bireye satın alma gücü kazandırmak adına alınacak toplumsal önlemlerin geliştirilmesi kararı alınmıştır (Andaç, 2010: 75).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 tarihli 102 no.lu "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi"nde sosyal güvenlik, "sağlık bakımı, hastalık yardımı, işsizlik yardımı, emekli ödeneği, yaralanma tazminatı, aile yardımı, doğum yardımı, iş görememezlik tazminatı, dul ve yetim ödeneği" olarak 9 ana dalda düzenlenmiştir. 102 sayılı ILO Sözleşmesi 29.07.1971 tarihinde Türkiye tarafından çekince konularak onaylanmıştır (Özsoy, 2000: 22). Dokuz ana daldan yedisi kabul edilmiş, ancak işsizlik yardımı ile aile yardımı benimsenmemiştir.

Bu uluslararası belgelerde işsizlik sigortasından yararlanmanın bazı temel ilkelerine yer verilmektedir. Bunlar (Kurt, 2003: 604);

- Çalışma istek ve yeteneğine sahip olması,

³ Bu sözleşme Türkiye tarafından 16 Şubat 1950'de, 5543 no.lu kanunla onaylanmıştır.

- Belirli bir sigortalılık veya prim ödeme süresini doldurması,
- İstihdam ofisine iş aradığına ilişkin kayıt yaptırması,
- Cari ücret düzeyinde çalışmayı kabul etmesi vb. ilkelerdir.

Uluslararası Çalışma Örgütü Yönetim Kurulu'nun davetiyle 6 Haziran 1962 tarihinde Cenevre'de gerçekleşen 46. toplantıda, üye ülke vatandaşı olup olmama şartı aranmadan sosyal güvenlik alanında eşit şartlara sahip olunması konusundaki tüm teklifler kabul edilerek uluslararası sözleşme haline getirilmesi kararlaştırılmış, 28 Haziran 1962'de 118 no.lu "1962 Sosyal Güvenlik Eşit Muamele Sözleşmesi" adıyla tüm üye ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Bu sözleşme Türkiye'de, 09.06.1973 tarihinde 14559 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak, 25 Haziran 1974 yılında yürürlüğe girmiştir.⁴

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1981 yılında Cenevre'de düzenlediği Genel Konferans'ta üye ülkeler tarafından, işçilerin, sağlık, güvenlik ve çalışma ortamlarına ilişkin yapılan önerilerin kabulüne ve bu önerilerin bir uluslararası sözleşme şeklini almasına karar verilerek, ilgili maddelerin düzenlendiği "İş Sağlığı ve Güvenliği Sözleşmesi" 22 Haziran 1982 tarihinde kabul edilmiştir. Bu sözleşmeye göre;

- *"Her üye, ulusal koşullar ve uygulamaya göre ve en fazla temsil kabiliyetine sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danışarak iş güvenliği, iş sağlığı ve çalışma ortamına ilişkin tutarlı bir ulusal politika geliştirecek, uygulayacak ve periyodik olarak gözden geçirecektir.*
- *Bu politikanın amacı, işle bağlantılı olan veya işin yürütümü sırasında ortaya çıkan kaza ve yaralanmaları, çalışma ortamında bulunan tehlike nedenlerini mümkün olduğu ölçüde asgariye indirerek önlemek olacaktır.*
- *İş sağlığı ve güvenliği ve çalışma ortamı ile ilgili durum; sorunların tespiti, bunların çözümü için etkin metotların geliştirilmesi, öncelikler ve sonuçların değerlendirilmesi amacıyla, ya top yekun, ya da belirli alanlar itibarıyla belirli aralıklarla gözden geçirilecektir. "*

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 14559 sayı 09.06.1973 tarihli Resmi Gazete, Kanun No: 1453, Kabul Tarihi: 09.07.1971, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14559.pdf> , 16.06.2019.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1981 yılında kabul ettiği ‘‘İş Sağlığı ve Güvenliği Sözleşmesi’’, Türkiye’de 13.01.2004 tarihinde 25345 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak, 22 Nisan 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁵

31 Mayıs 2006’da, Cenevre’de 95. oturumunu gerçekleştiren Uluslararası Çalışma Örgütü, iş kazaları, meslek hastalıkları ve bunlara bağlı ölümlerin küresel boyutunun farkında olarak ve bunları azaltmak için gerekli tedbirlerin alınmasının devam ettirilmesinin gerekliliğine inanarak, bu tekliflerin uluslararası bir sözleşme şeklini almasını kararlaştırdıktan sonra, 15 Haziran 2006 tarihinde 187 no.lu ‘‘İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi’’ni kabul etmiştir. Böylece ‘‘İş Sağlığı ve Güvenliği’’ne ilişkin 1981 tarihli 155 sayılı Sözleşme ve 164 sayılı Tavsiye Kararı’nın sürerliliğini garanti altına almıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 2006 yılında kabul ettiği bu sözleşme, Türkiye’de 08.10.2013 tarih ve 28789 no.lu Resmi Gazete’de yayınlanarak 16 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁶

Birleşmiş Milletler

26.06.1945’te San Fransisco’da 50 devletin temsilcisi tarafından imzalanan ‘‘Birleşmiş Milletler Antlaşması’’nın 55. maddesinde; ‘‘Milletlerarası hak eşitliği prensibine ve her milletin kendi mukadderatını kendisinin tayin etmesi hakkına saygı gösterilmesine dayanan barış ve dostluk münasebetlerini sağlamak için lüzumlu istikrar ve refah şartlarını yaratmak üzere, Birleşmiş Milletler,...hayat seviyesinin yükselmesini, tam çalıştırmayı, ekonomik ve sosyal alanda ilerleme ve gelişme şartlarını kolaylaştıracaktır’’ hükmüne yer verilmiştir.

Birleşmiş Milletler Antlaşması şerhinin bu hüküm ile ilgili açıklamasında; konferans esnasında ‘‘tam çalıştırma’’ terimi üzerinde uzun tartışmalar yapıldığı redaksiyon komitesinin ‘‘el emeğinin en yerleşik ve en tam bir şekilde kullanılması’’ ifadesini teklif etmesine karşın, genellikle büyük oranda işsizliğin mevcut

⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 25345 sayı ve 13.01.2004 tarihli Resmi Gazete, Kanun No: 5038, Kabul Tarihi: 07.01.2004, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040113.htm#3> , 16.06.2019.

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 28789 sayı ve 08.10.2013 tarihli Resmi Gazete, Kanun No: 5356, Kabul Tarihi: 23.08.2013, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/10/20131008-7.htm> , 16.06.2019.

olabileceğinin kaçınılmaz olarak önceden kabulü gerekmediği düşüncesiyle, tam çalışma deyiminin tercih edildiği belirtilmiştir. Türkiye de bu antlaşmayı 24.08.1945'te onaylamıştır.

10.12.1948'de Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu tarafından yayımlanan 'İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesine göre; 'herkes işsizliğe karşı korunma hakkına sahiptir'. 25. maddesine göre ise "herkes işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir" (Özsoy, 2000: 22) denilmektedir. Ülkemizde de bu bildirge 6 Nisan 1949 tarihinde onaylanmıştır.

Türkiye'nin yıllardır çözmeye çalıştığı genç işsizlik sorununa karşı Birleşmiş Milletler'in öncülüğünde, FAO, ILO, IOM ve UNDP'nin ortak girişimiyle 'İnsana Yakışır İş Ülke Öncelikleri Mutabakat Zaptı' düzenlenmiş ve 20.02.2009'da Türkiye tarafından imzalanmasıyla, "Birleşmiş Milletler Ortak Programı-Herkes İçin İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması" isimli proje hayata geçmiştir. Bu dev ortak proje, 15-24 yaş aralığındaki genç işgücü için yeteneklerine uygun istihdam seçeneklerini çoğaltmayı amaçlamaktadır. BM Ortak Programı'nın Türkiye'deki ortağı ise Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) olmuştur. Bu kapsamda gerçekleştirilen alt projelerde de eğitim istihdam bağlantısının sağlamlaştırılması, işgücünün yeteneklerinin güçlendirilmesi, eğitim kurumlarının genç nüfusun çalışma hayatına katılımını kolaylaştırılması, eğitim seviyesinin yükseltilmesi ve girişimciliğin desteklenmesi önceliklendirilmiştir (TÜİK, 2017).

Avrupa Birliği (AB)

İtalya'nın Torino kentinde 18.10.1961 tarihinde imzalanıp, 1965 senesinde uygulamaya konulan "Avrupa Sosyal Şartı", İngiltere haricindeki, 11 AB üyesi ülke tarafından onaylanmış ve kanuni bağlayıcılığı olmamasına rağmen, işçi sağlığı ve iş güvenliği Avrupa Birliği'nin güvencesi altına alınmıştır. Avrupa Sosyal Şartı'nın 12. maddesi, sözleşmeyi kabul eden ülkeler arasında, ülke vatandaşlarının ve "sosyal

güvenlik’’ hakkı olarak alınan desteklerin korunması ve bu haklar dolayısıyla tüm vatandaşlara eşit şekilde uygulanmasını içermekteyken, 1961 yılında yapılan bir diğer ekleme ile 12. ve 13. maddelerin 4. fıkralarında bahsedilen hükümlerini haklı kılmak adına, sözleşmeyi kabul eden ülkelerden birinde oturma ve çalışma hakkına sahip olan vatandaşların, yine sözleşmeyi kabul eden bir diğer ülkenin vatandaşlığına geçmeleri durumunda, sosyal güvencenin aynı şekilde uygulanmasını da kapsamına alan bir düzenleme yapılmıştır. Sosyal güvenlik düzenlemelerinin sadece yurttaşlık hakkı olmadığı, yeryüzünde yaşayan herkesin hakkı olmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun Avrupa Birliği’nin adını aldığı 7 Şubat 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması ve antlaşmanın eki olarak kabul edilen ek Protokol ile getirilen Ekonomik ve Parasal Birlik, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası, Adalet ve İçişlerinde İşbirliği gibi yenilikler sayesinde gelişen anlaşma, sosyal güvenlik için önemli olan; gelişmiş insan kaynakları, istihdam ve çalışma koşullarını iyileştirmek gibi kalemleri de kapsamına almıştır (Erdoğan, 2005: 22).

Avrupa Birliği ülkelerince 2 Ekim 1997’de imzalanan Amsterdam Antlaşması, yine üye ülkeler tarafından 1992’de imzalanmış Maastricht Antlaşması’nın şartlarında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 1 Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Parlamentosu’nun yetkileri arttırılmış; demokrasi, bireysel hak ve özgürlükler, AB vatandaşlık hakkı gibi alanlarda yenilikler getirilmiştir. İşçiler için özgür, güvenli ve adil bir çalışma ortamı yaratılması adına AB kurumlarında da değişiklikler yapılması gibi mevzular Amsterdam Antlaşması ile karara bağlanmıştır (Çelik, 2004: 5). 12-13 Aralık 1997 tarihlerinde devlet ve hükümet başkanlarını bir araya getiren Lüksemburg Zirvesi’nde, katılımcı ülkelerde uygulanan istihdam politikalarının benzer şekilde işleyebilmesi için bir istihdam kılavuzu belirlenmiş ve Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturulmuştur. İstihdamda artış, uzun süreli işsizliği engellemek, gençlere fırsat eşitliği sunmak, girişimciliği teşvik etmek, işletme-çalışan uyumunu artırmak gibi kararlar bu kılavuzun konusunu oluşturmuştur (Kumaş, 2012: 1-79).

Amsterdam Antlaşması'nın imzalanmasının ardından günümüze kadar geçen sürede, alınan kararlar çerçevesinde yapılan düzenlemeler Avrupa Anayasası içerisinde istihdam ve sosyal politika olmak üzere iki ayrı başlık altında düzenlenmiş, fakat sosyal politikalarla ilgili bazı kararlar Avrupa Anayasası'na girerken, istihdam konusunda uzun bir süre yeni bir düzenleme getirilmemiştir. Ancak Avrupa Anayasası II. Bölümü'nde aynen belirtilen AB Temel Haklar Şartı, Anayasa'nın uygulamaya konulması durumunda geçerli olacağı şartına bağlanmıştır.

AB Temel Haklar Şartı, Konsey, Komisyon ve Parlamento başkanları tarafından imzalandıktan sonra 7 Aralık 2000'de törenle ilan edilmiştir. Üye ülkelerin iç hukuk sistemlerinde onay sürecini 2004 yılına kadar tamamlayamayan Şart, 29 Ekim 2004'te Anayasal Antlaşma ile geliştirilmiş ve sonunda 1 Aralık 2009'da yürürlüğe girmiş olan Lizbon Antlaşması sayesinde hukuki bağlayıcılık kazanmıştır.

AB Temel Haklar Şartı'nın ilan edilmesini takiben, Avrupa Birliği'ne girmeye aday Türkiye gibi ülkelerin bazı yeni yükümlülükleri olup olmayacağı sorusu gündemdeki yerini almıştır. AB Temel Haklar Şartı, Avrupa Birliği hukuki değerlerinin yazıya dökülmüş halidir. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin dışişlerinde uygulayacağı insan hakları politikası doğrultusunda, bu değerlere Avrupa Birliği'ne girmeye aday ülkelerin uyması zorunludur.

AB Temel Haklar Şartı'nda yer alan istihdam ile ilgili öncelikli maddelere göre; üye ülke vatandaşları diğer tüm üye ülkelerde eşit şartlarda olmak koşuluyla:

- Meslek seçme, çalışma ve ticari faaliyette bulunma özgürlüğü
- İşçilerin işletme içinde bilgi alma ve danışma hakkı
- Toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı
- İşe yerleştirme hizmetlerinden yararlanma hakkı
- Haksız işten çıkarmaya karşı koruma
- Adil ve hakkaniyete uygun çalışma koşulları
- Çocuk işçi çalıştırmanın yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması

- Aile, ekonomik ve meslek yaşamının korunması
 - Sosyal güvenlik ve sosyal yardım
- gibi ortak hizmet ve haklardan yararlanması kararlaştırılmıştır.⁷

2.3. İşsizlik Sigortasının Özellikleri

Sosyal güvenlik kurumlarının sahip oldukları nitelikleri barındırmasının yanında, farklı olarak birtakım özgün unsurlara sahip olan işsizlik sigortasının bu ayırt edici özellikleri şunlardır:

2.3.1. İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği

Sosyoekonomik sebeplerle, kendi iradesi olmaksızın işini kaybetmiş bireyler, işsizlik sigortası kapsamındadır. Yegane geçinme araçları maaşları olan çalışanlar, işsiz kaldıklarında, yaşam standartlarını sürdürme konusunda birtakım sorunlar yaşamaktadırlar. Bu çalışanların işsizlik sebebiyle yaşadıkları sorunlar, yalnızca kendi yakın çevrelerini değil, ait oldukları topluluğu da iktisadi ve siyasal açıdan çok ciddi olarak etkilemektedir. Bu kişiler için uygun çalışma ortamı yaratılamıyorsa, maaş kesintisinin doğuracağı sorunları sınırlı bir süre için bile olsa giderecek uygulama, işsizlik sigortasıdır. Kendi isteği dışında işsiz kalan birey, belirsiz bir süreliğine maaşını da kaybetmiştir ve bu süreç ne kadar uzarsa yeni bir iş bulma şansı da o derece azalacaktır. Oysaki sektörel ve fiziki sebeplerle işini kaybeden bireyler, bu sorunların ortadan kalkmasıyla birlikte işlerine geri dönüş hakkına sahiptir (Andaç, 2010: 60-62).

2.3.2. Zorunluluk Özelliği

Uygulamaya bakıldığında, işsizlik sigortasının özellikleri arasında en sık rastlanan özelliktir. Zorunlu olması bu sigorta türünü diğerlerinden farklı kılan en önemli özelliktir. Zira bireylerin, ülkelerin kendilerine özgü olarak oluşturdukları

⁷ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu İnternet Sayfası, (Çevrimiçi), <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> , 12.05.2019.

yardım sandıkları ve şahsi sigorta uygulamalarına dahil olması kendi isteklerine bağlıdır.

Sigortada zorunluluk olmadığı taktirde, işsizlik riskinin olumsuz sonuçlarını karşılamak sosyal yardım kurumlarına kalacak ve bu durum kamuya maddi olarak ciddi bir ağırlık yükleyecektir. Bununla birlikte, genellikle kendi isteği ile tasarruf yapamayan, nispeten az maaş ile çalışan kesim, işsizlikle karşı karşıya kaldığında, zorunluluk özelliği sayesinde işsiz kalma riskine karşı hazır bulunmuş olacağından bu özellik oldukça önemlidir (Andaç, 2010: 41).

2.3.3. Prim Ödeme Özelliği

Prim ödeme temeline dayanan işsizlik sigortası, işsizlik durumunda bireyin yasal bir hakkıdır. Sigortacılık esaslarına uygun olarak sigortalının ödediği primlere, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde, sosyal adaleti sağlamak gayesiyle işverenle birlikte gerektiğinde devlet de katkı yapmaktadır.

Ödenecek primlerin tutarı sigortacılık teknikleri esas alınarak hesaplanmakta, işsiz kalan sürede bireylere maddi güvence sağlayacak tutardaki prim ödemesi, yasal ödeme süresi boyunca, ilgili taraflardan tahsil edilmektedir. Fakat bu tutarın, bireylerin çalıştıkları süre içerisinde geçinmelerini zorlaştırmayacak oranda belirlenmesi gerekmektedir (Ülker, 2001: 16).

2.3.4. Devlet Tarafından Kurulma Özelliği

Yukarıdaki bölümlerde işsizlik sigortasının tarihsel gelişim sürecinden bahsedildiği sırada, eskiden işsizlik sigortasının sendika, işveren ve mahalli idare aracılığıyla kurulduğu açıklanmıştı. Ancak, zamanımızda devlet aracılığıyla yasalar çerçevesinde oluşturulmaktadır. Türkiye’de de 1982 Anayasası’ndaki 60. maddede sosyal güvenlikle alakalı kararlar bulunmaktadır. Sosyal devlet anlayışından doğan bu maddede şöyle denilmektedir: “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet

bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”. Bu maddeye göre devletin görevi; çalışanların sosyal güvenlik hakkında faydalanabilmeleri için sosyal sigorta yardım kurumlarının kurulması ve kurdurulmasıdır (lker, 2001: 16).

2.3.5. Yeniden İşe Yerleştirme zelliği

İşsizlik sigortası, işsizlikle karşılaşan kişinin yaşadığı kaybı maddi yardım sağlayarak telafi etmenin yanında kişiye en hızlı şekilde iş bulmak zorundadır. Çünkü kişinin uzun süre işsiz kalarak sağlanan yardımlardan faydalanması maliyetlerin artması demektir.

İşsizliğin uzun sürmesi, kişinin mesleki yeteneklerinin ve çalışma arzusunun körelmesi, sosyal ve ruhsal sorunlar yaşanması, adli cürümler işlenmesi vb. sonuçlar yaratmaktadır. Dolayısıyla kişiye olabilecek en hızlı şekilde yeni bir işe yerleştirme zorunluluğu doğmaktadır. Bu sebeple işsizlik sigortası ve iş kurumu ortak hareket etmeli, mesleki eğitim kurumları ile bağlantıda olunmalı, işsizlik sigortası eğitimleri organize edilmelidir ki, ancak bu şekilde işsiz kişi, tekrar iş yaşamına dönebilmek için gerekli olan yeterliliklere sahip hale gelebilecektir (Andaç, 2010: 60-62).

2.4. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortasına sosyal politikalar açısından bakıldığında, kapsamı kuşkusuz bir işyerine bağlı olarak çalışırken, sosyoekonomik nedenlerden dolayı kendi arzusu olmaksızın işsizlikle karşılaşanlar oluşturmaktadır (Andaç, 1999: 51). Ancak işsizlik sigortası uygulamasında kapsam, devletlerin gelişmişlik düzeyine göre belirlenmekte ve bu sigorta kolundan yararlanmada çeşitli sınırlandırmalar getirilmektedir (Başterzi, 1996: 96).

Esas olarak çalışan her bireyin sosyal sigorta ilişkisi zorunludur. İşsizlik sigortası bakımından bu hususu değerlendirecek olursak, çalışanların yasalarda öngörülen şartlara göre, isteğe bakılmaksızın işsizlik sigortasının kapsamına

girecekleri ve sigortanın sağladığı haklardan vazgeçip, yükümlülüklerinden kaçamayacakları anlamına gelmektedir.

İşsizlik sigortası uygulamasında yasaların uygulama alanını belirtirken çeşitli ölçütlerden yararlanılmaktadır. Her şeyden evvel işsizlik sigortasını uygulayan gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde, sisteme katılım zorunlu olmakla beraber, tüm bağımlı çalışanlar bu sigorta kolunun uygulama alanı içinde kalmaktadır. Bu bağlamda kendi işinde çalışanlar ve kamu görevlileri işsizlik sigortasının kapsamına dahil olamamaktadır.

İşsizlik sigortası kapsamının belirlenmesinde zorunlu ve isteğe bağlı sigorta ilişkisi önemli rol oynamaktadır. Öte yandan kapsamı belirlemede kullanılan temel bazı ölçütlere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bunların başında işletmelerin büyüklüğü gelmektedir. Diğer yandan, sektörel ayrım da işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde önemli bir ölçüttür. Zira, bazı sektörlerde çalışanlar (örneğin, istihdam organizasyonunun zayıf ve düzensiz olduğu tarım sektörü) uygulamalarda işsizlik sigortalarının kapsamı dışında bırakılmaktadır. Kamuda çalışan görevlilerde ağırlıklı olarak bu sigorta kolunu kapsamı dışında bırakılmaktadırlar. Bağımlı-bağımsız çalışma ilişkisini dikkate alarak kapsamı belirlemeye çalıştığımızda ise bağımsız çalışanların işsizlik sigortası kapsamının dışında kaldıkları görülmektedir. Mevsimlik çalışanlar da bazı ülkelerde işsizlik sigortalarının kapsamına alınırken, bazılarında kapsam dışı bırakılmaktadırlar. Yaş ve cinsiyet ayrımı, yabancılık unsuru da işsizlik sigortalarında kapsamın belirlenmesinde belirleyici rol oynayan diğer unsurlardır. İsteğe bağlı işsizlik sigortasının kapsamı ise, işçi sendikaları tarafından oluşturulan işsizlik fonunun bulunduğu sanayilerle sınırlandırılmaktadır. Kapsanan sanayideki sendika üyelerinin işsizlik fonuna üyelikleri genellikle zorunludur. Ancak gönüllü olarak sendika üyesi olmayanlara da açık olabilmektedir.⁸

⁸ İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu İnceleme Yayınları, Ankara, 2000, s.57.

2.4.1. Sektörlere Göre Kapsam

Uygulamada en yaygın kullanılan yöntemlerden bir diğeri de çalışılan sektöre göre kapsamın belirlenmesidir. Sanayi ve hizmet sektöründe çalışanların tümü sigorta kapsamına alınmıştır. Tarım ve ulaştırma sektöründe çalışanlar için ise uygulamada bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Tarım sektörünün yapısı nedeniyle, işsizlik sigortasının uygulanma zorluğu bulunmaktadır. Sektör, küçük ölçekli ve yaygın çok sayıda işletmeden meydana gelmektedir. Sigorta hizmetlerinin ulaşabilmesi için gerekli olan kayıt olma, primlerin toplanması, denetim gibi hizmetler sağlansa bile yönetim maliyetleri çok yüksek olmaktadır. Tarım sektöründe zorluk yaratan bir diğer özellik ise mevsimlik çalışma ve düşük istihdamın yaygın olmasıdır. Bu durumda işsizliğin belirlenmesi güç olduğundan, işsizlik sigortasının uygulanması da oldukça güçtür. Bunların yanı sıra, çalışanların ücretlerinin her zaman parasal olmaması, kiracı ve ortakçı tipte çalışma şekillerinin bulunması primlerin toplanmasını zorlaştırmaktadır. Ancak gelişmiş ülkelerde tarım sektörünün modern yapısı, yukarıda belirtilen zorlukların daha çok gelişmekte olan ülkelerde görülmesine yol açmaktadır.

Ulaştırmada ise, gemi personeli ve demiryolu sektöründe çalışanlar genellikle kamu personeli olduklarından işsizlik sigortasının kapsamı dışında bırakılmışlardır (Törüner, 1991: 19).

Bazı işsizlik sigortası programları, mevsimlik ve geçici işçiler için özel hükümler uygulamaktadır. Özellikle inşaat işçileri, tersane işçileri, demiryolu çalışanları ve deniz adamları için birçok ülkede kurulan özel mesleki işsizlik sigortası programları mevcuttur (Tuna, 1995: 14).

2.4.2. İşletme Büyüklüklerine Göre Kapsam

İşletme büyüklüğü de işsizlik sigortası kapsamını belirlemede mühim bir unsurdur.

İşletme büyüklüğü dikkate alınmadan, tüm işletmelerin kapsam altına alınması hedeflenmesine rağmen, denetleme ve primlerin tahsil edilmesinde yaşanan birtakım sorunlar sebebiyle küçük ölçekli işletmeler kapsam altına alınırken zorlanılmaktadır.

Büyük ölçekli işletmeler yoğun olarak gelişmiş ülkelerde görülürken, küçük çaplı işletmeler ise gelişmekte olan ülkelerde ağırlıktadır. Dolayısıyla bu ülkelerde çalışan nüfusun çoğunluğu da bu işletmelerde çalışmakta ve sürekli olarak işsizlik riskiyle karşılaşmaktadırlar. Sigortanın yönetimi bakımından özellikle küçük ölçekli işletmelerde ciddi güçlüklerle karşılaşılması, bunların sigorta kapsamı dışında bırakılması sonucunu doğurmuştur (Başterzi, 1996: 98).

2.4.3. Çalışma Biçimine Göre Kapsam

Kişilerin çalışma şartlarına göre de işsizlik sigortası kapsamında olup olmadığı uygulandığı sisteme göre değişmektedir.

Belirli bir sözleşmeye bağlı olarak bir işverenin denetimi ve gözetimi altında yapılan çalışmaya bağımlı çalışma denilmektedir. İşsizlik sigortası uygulaması da genel olarak bağımlı çalışanları kapsamına almaktadır. Bağımsız çalışanlar ise pek çok ülkede işsizlik sigortası kapsamında olmamakta, bazı ülkelerde ise onlara özel uygulanan sigorta sistemlerinden yararlanmaktadırlar. Mesela ABD, İngiltere ve Kanada'da bağımsız çalışanlar açıkça işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır (Başterzi, 1996: 105-106).

Herhangi bir meslekte öğrenci olan çırakların, genellikle kapsam dahiline alınıp alınmayacakları tartışma konusu olmaktadır. Bazı ülkelerde belirli kriterlere göre dahil edilmektedirler: sözleşmeli çalışan olmak, belirli gelir seviyesine sahip olmak, çıraklık süresini doldurmak üzere olmak, meslek öğrenmek,... vb. (Törüner, 1991: 20).

Diğer özel bir durum mevsimlik istihdam ise kısa süreli çalışmanın özel bir şekli olmakla beraber ayrı bir değerlendirme gerektirmektedir. Çünkü bu tip çalışmada bir anlamda süreklilik vardır. Yılın aynı dönemlerinde aşağı yukarı aynı sürenin tekrar ediciliği vardır. Bu sürelerde çalışan bir kişi işini kaybettiğinde gelir kaybı sıkıntısına düşmektedir. Ancak bunun uygulamaya konulması kolay olmamaktadır. Bazı ülkelerde kapsam dışı bırakılırken, bazı ülkeler, mevsimlik belli bir süre çalışıldıktan sonra kalan sürede sürekli bir iş yapıyorsa, kapsam içine alıcı uygulamalar yapabilmektedir (Törüner, 1991: 21).

2.4.4. Yaşa ve Cinsiyete Göre Kapsam

Sigorta kapsamına dahil edilirken dikkate alınan önemli bir kriter de ‘yaş’ olarak belirlenmiştir. Bireyler belirli yaşlar arasında üretkendir. Dolayısıyla, işsizlik sigortası kapsamı, amacına hizmet edecek şekilde, iş görme yetisini koruyan faal haldeki çalışanlarla sınırlandırılmaktadır. Buradan anlaşılabileceği üzere, belli bir yaş altı ve üstü için sigorta kapsamına alınmak söz konusu olamamaktadır. Her ülkede farklı olan sigorta kapsamındaki yaş sınırı, bazılarında yalnızca 60 yaşındakiler sınır kabul edilerek, bu sınır altındakiler sigorta kapsamına alınmakta, bazılarında ise 65-16 yaşları arasındakiler sigorta kapsamına girmekte ve bu aralığın dışında kalan çalışanlar ise sigorta kapsamına alınmamaktadır (Başterzi, 1996: 112).

Cinsiyet unsuru ise; direkt olarak ayırt edici bir unsur olmasa da, sigorta kapsamını belirlemede önem taşımaktadır. Mesela İngiltere, sosyal güvenlik primini en düşük seviyeden ödemekte olan dul ve evli kadınları; Fransa, sözleşmeli işçiler ve çalışan eşlerini; İrlanda da, tarım işçisi kadınları sigorta kapsamına dahil etmemektedir. İsviçre’deki uygulamada ise, kantonlara göre farklılık göstermekle birlikte, bekar olmayan kadınlar sigorta kapsamına dahil edilmemektedir (Andaç, 2010: 89).

2.5. İşsizlik Sigortasından Yararlanabilme Koşulları

İşsizlik sigortasından yararlanmak için sektörel bazda bazı koşullar arandığı gibi, işçilerin de birtakım niteliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar; işçinin kendi iradesi dışında işsiz kalması, belirli bir zaman boyunca çalışmış olması ve bu zaman zarfında sigorta primini ödemesi ile işçinin işsizlik yardımını almadan önce belirli bir süre beklemiş olması olarak sıralanmaktadır.

2.5.1. İsteği Dışında İşsiz Kalmak

Bir işçinin işsizlik sigortasından faydalanabilmesi için aranan ilk koşul; sigortanın adından da anlaşılabilceği üzere, işsiz kalmasıdır. Ancak, buradaki esas nokta işçinin iradesi dışında işsiz kalması gerekliliğidir.

İşsizlik sigortasından faydalanmak isteyen işsiz bireyde, iradesi dahilinde olmadan işsiz kalmasının yanı sıra, çalışma arzusu ve yeteneğine de sahip olması şartları aranmaktadır. Bu doğrultuda, işçilerin kendi istekleriyle işten ayrılmaları ya da sergiledikleri bir takım tutum ve davranışların işyeri tüzüğüne aykırı olması nedeniyle işten çıkarılmaları hallerinde işsizlik sigortası kapsamına girmemektedirler. İşçiler, işyeri ile ilgili olağandışı herhangi bir durum yaşamadıkları müddetçe, birtakım aksilikler nedeniyle, haksız yere veya mecburiyet nedeniyle işlerinden çıkarıldıkları zaman işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilmektedirler. Ancak, herhangi bir kaza, dikkatsizlik, hastalık vb. nedenlerle çalışma yeterliliğini yitiren işçiler, işsizlik sigortası kapsamında ele alınmamaktadırlar. Bu işçiler, mevcut durumlarına uygun olan başka sigorta dallarına yönlendirilirler.

Yine bu noktada, işsizliğin tanımında olduğu gibi, bireylerin çalışma konusundaki isteklerini belirtmeleri yeterli görülmemektedir. Konuyla ilgili iş bulunabilecek kurumlara başvuruda bulunma zorunluluğu bunun göstergesidir.

Ancak bu şekilde birey işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilebileceğini ispatlamış olur.⁹

2.5.2. Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş Olmak

İşsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanabilmek için işçilerin işsiz kalmadan önce asgari süre ile sigortalı olarak çalışması ve prim ödemesi gerekmektedir. İşsizlik sigortası fonunun en önemli gelir kaynaklarından biri, hak kazandırıcı asgari çalışma süresi ve bu sürede prim ödemektir. Bu sebeple mali yönden de oldukça büyük önem taşımaktadır (Törüner, 1991: 23).

Ülkelerin sosyoekonomik yapılarına bağlı olarak asgari çalışma süresi farklılık göstermektedir. Hak kazandırıcı sürenin uzun olması halinde çok az işsiz sigortadan faydalanabilecektir. Yani, asgari çalışma süresini tamamlayamamış, bu sürenin altındaki bir süre boyunca çalışmış ve prim ödemiş birçok işsiz kapsam dışında kalmaktadır. Hak kazandırıcı sürenin kısa tutulması durumunda ise fondan faydalanacak işsiz sayısında büyük artış olmakta ve böylece maliyetlerde büyük artış görülmesinin yanı sıra işgücüne sistemli bir şekilde katılmamış işçilerde yararlanmakta ve fon suistimallere açık hale gelmektedir (Demir ve Erdut, 1993: 407-408).

2.5.3. Belirli Bir Süre Beklemiş Olmak

İşsizlik ödeneğinden faydalanmaya başlamadan önce, işçinin belirli bir süre beklemesi koşulu bulunmaktadır. Burada temel amaç, işçinin herhangi bir emek harcamadan hemen bir ekonomik gelir elde ederek rahatlık hissine kapılmasına sebep olmadan, yeni bir iş bulması konusunda itici bir güç yaratma arzusudur. Nitekim işçinin bu dönemde beklemeden iş bulması, kendisi için de ülke için de daha olumlu sonuçlar doğurmaktadır. İşçi iş bulduğu takdirde, ekonomik anlamda kısıtlamaya gitmeden önceki hayatına devam edebilmekte ve böylece durgunluğun önüne

⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz.; Yargıtay 10. HD, E. 2005/2928, K. 2005/4933, T. 03.05.2005, (Çevrimiçi), <https://legalbank.net/belge/y-10-hd-e-2005-2928-k-2005-4933-t-03-05-2005/432986/>, 17.05.2019.

geçilmiş olmaktadır. Bunun yanında, işçiye ödeme yapılmasına gerek kalmayacağı için, devlete ekstra bir yük yüklenmemiş olacaktır.¹⁰

2.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

Ülkelerin ekonomik gelişmişlik seviyesi ile işsizlik sigortasının oluşturulması arasında çok kuvvetli bir bağ bulunmaktadır. Aslında işsizlik sigortası için ekonomik bakımdan gelişmiş ülkelerde oluşturulan bir sigorta kolu demek mümkündür. Gerçekten de ülkemizde işsizlik sigortası organizasyonunun kurulmasının ertelenme nedenleri arasında, ekonomik gelişim düzeyinin yeterince yüksek olmaması en önemli sebep olarak sayılmaktadır.¹¹

İşsizlik sigortası uygulamasının kurulmasından çok, doğru bir biçimde işlemesi daha büyük önem arz ettiği için, bu sigortanın başarılıya da başarısız olarak değerlendirilmesi öncelikli olarak finansal yapısına göre belirlenecektir (Alper, 2003: 99-121).

İşsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerin bazılarında sigortalılar herhangi bir katkı sağlamazken, Avustralya, Macaristan, Lüksemburg, Bulgaristan, Yeni Zelanda, Mısır, İzlanda, İtalya gibi ülkelerde ise primleri işverenler ve devlet tarafından ödenmektedir. Brezilya'da yalnızca devletin ödemekte olduğu primlerden oluşan fonun finansmanı, pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de, işveren ve devletin katkısı ile sağlanmaktadır (Andaç, 2010: 87).

2.6.1. İşçinin Payı

Çalışan işçiler, diğer tüm sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gibi, işsiz kalmaları halinde sigortanın kendilerine yapacağı ödenek harcamalarına katılırlar. İşçilerin ödediği bu pay, işsizlik sigortası finansmanı için önemli bir kaynaktır.

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz.; Yargıtay 10. HD, E. 2005/2928, K. 2005/4933, T. 03.05.2005, (Çevrimiçi), <https://legalbank.net/belge/y-10-hd-e-2005-2928-k-2005-4933-t-03-05-2005/432986/>, 17.05.2019.

¹¹ İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu İnceleme Yayınları, Ankara, 2000, s.9.

Sigortacılık tekniklerinden yola çıkarak kurulduğu için işçilerin işsizlik sigortası primlerine katılımı teknik açıdan önemlidir.

Fona katkıda bulunan işçilerin, psikolojik açıdan da kendilerini daha güvende hissettikleri saptanmıştır. Zira bu katılımın doğal bir sonucu olarak sisteme olan ilgi artacak ve dolayısıyla sistem daha çok çalışana ulaşarak, daha başarılı olacaktır (Ekin, 1994: 34).

İşçilerin ödediği katkı payı, bilhassa alınan maaşın belli bir yüzdesi oranında prim ödemekte olan işçilerden oluşan sistemlerde, nispeten daha fazla kazananlardan alınan primler yüksek tutularak, daha az prim ödemekte olan işçilerle arada bir denge sağlanmaktadır. Ülkemizde ise; 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında yapılan sözleşme ile, işçinin sigortaya katılım oranı maksimum %50 olarak belirlenmiştir.

2.6.2. İşverenin payı

İşverenlerin ödediği pay, fonun bir diğer önemli kaynağıdır. İşveren açısından bakıldığında işgücü maliyeti, yalnız işçiye çalıştığı sürece yapılan ödemelerden değil, aynı zamanda işçi işsiz kaldığında korunmasını sağlayacak olan işsizlik sigortası için yapmış olduğu harcamalardan da oluşmaktadır. Ayrıca, işçiyi iş akdine son vererek işten çıkaran da işveren olduğu için, bunun yükümlülüğünü taşımak ve meydana gelecek sorunların maliyetini karşılamak zorunluluğu doğmaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulandığı bazı ülkelerde işverenlerin, ödemekle yükümlü oldukları primlerin bir bölümünü sattıkları ürünler aracılığıyla tüketicilere, diğer bölümünü ise maaş düzenlemeleri yoluyla işçilere ödettikleri saptanmıştır. Ancak bu durum, ülkelerin ekonomik, çalışanların sosyal ve istihdam haklarının gelişmişlik düzeylerine göre değişim göstermektedir.

Yalnızca devlet, işveren ya da işçiden birinin primleri üstlendiği ülkeler dışındaki ülkelerde işverenler, sadece çalışanlarının maaşı yüksekse, çalışanın ödediğinden daha fazla prim ödemektedirler (Ekin, 1994: 41). Ülkemizde ise, işverenlerin fona ödediği primler, çalışanlara ödedikleri ücretlerin belirli bir oranı kadar olmaktadır.

2.6.3. Devletin Payı

İşsizlik sigortasının maliyetine katılan üçüncü kesim kamudur. Bu katılım, vergi gelirleriyle olduğu gibi, borçlanmayla da karşılanmaktadır. Kamunun katılımına gerekçe olarak, toplumun refahından kamunun sorumlu olması gösterilebilir. Devletin, işsizlik sigortası primlerine katılması, daha sonra işsizliğin sebep olacağı çok daha ağır koşullara katlanmasını en aza indirerek tasarruf sağlamaktadır. Ayrıca, devletin finansmana katılırken yüksek gelir gruplarından daha fazla vergi alması, gelirin yeniden dağıtılması ve vergide adaletin sağlanması açısından faydalı olmaktadır. İşsizlik sigortası için işçinin ve işverenin katkıları bazen maddi anlamda yetersiz birer kaynak olabilir. Dolayısıyla, devletin kuvveti ve mali etkisi mecburi olarak devreye girmektedir (Ekin, 1994: 58).

2.7. İşsizlik Sigortasına Katkı Türleri

İşsizlik sigortası prim ödeme miktarının belirlenebilmesi için; oransal, ücret sınıflandırmasına göre, kamusal ve düz katkı gibi farklı türler oluşturulmuş ve bunların hangisinin uygulanacağı belirlenirken de, ülkelerdeki maddi, mali, siyasal ve sosyal düzey göz önünde bulundurulmuştur (Törüner, 1991: 36).

2.7.1. Düz Katkı

İşçi ve işverenlerin sabit ve belirli bir miktarda prim katkısı yaptıkları sisteme düz katkı denilmektedir. Gün, hafta, ay gibi çalışılan her bir zaman birimi için aynı bedel ödenmektedir. Çalışanların ücret düzeyleri değişse dahi, ödemeleri gereken katkı bedeli değişmemektedir. Fakat gerekirse cinsiyet, yaş ve coğrafi bölgeye göre

değişebilmektedir. Çalışanlar ve işverenler açısından bakıldığında bu sistem hem daha anlaşılır, hem de yönetimi kolaydır (Törüner, 1991: 36).

2.7.2. Oransal Katkı

İşçinin ve işverenin, işçiye verilen ücretin belirli bir oranında katkı yaptığı, oransal katkı olarak adlandırılan bu sistem en yaygın olarak kullanılan katkı yöntemidir ve ödeneklerin derecelenmiş olduğu sistemlere daha uygundur. Ücreti normal seviyenin üzerinde olanların katkı oranları da yüksek olacağından ödenekten de bu oranda faydalanmakta, ancak bu sebeple şirketler tarafından ücret seviyeleri için bir limit belirlenmektedir. Limitin üstünde bir tutarda işsizlik ödeneğinden faydalanılamayacağı için, katkı oranı belirlenirken bu limitin en üst seviyesi dikkate alınmaktadır (Andaç, 2010: 89).

2.7.3. Ücret Sınıflarına Göre Katkı

Bu katkı biçiminde ücretler, bir taban ve tavan tutarı belirlenerek kategorilere ayrılır. Farklı ücret kategorileri için belirli bir periyotta geçerli olacak şekilde, miktarı sabit olmak kaydıyla bir katkı payı belirlenir. Bu dönem içinde işçinin ücretinin hangi sınıfa gireceği ve o ücret sınıfında ne kadar katkıda bulunacağı ortaya çıkmış olmaktadır. Bu katkı yöntemi, oransal katkı ile tek tip katkının birleşimi olarak da açıklanabilmektedir. Ücretler, düzeyine göre kategorilendirildiği için, ödenen katkılar da ücretin dahil olduğu kategoriye göre tek tip olarak düzenlenmektedir (Andaç, 2010: 89).

Ücret sınıflandırma metodu yönetsel açıdan oran metoduna göre bazı koşullar altında daha kolay uygulanabilmektedir. Ancak işçilerin gelirleri ücret sınıfları arasında devamlı değişiyorsa ve işçi sayısı da fazla ise oran metoduna göre uygulaması daha zor bir hale gelmektedir (Törüner, 1991: 37).

2.7.4. Devlet Katkısı

Devlet, işsizlik sigortası uygulaması içerisinde farklı metodlar kullanabilmektedir ve bunlar (Törüner, 1991: 37);

- i. Ücretlere dayalı devlet katkısı: Devletin yaptığı sigorta katkısı çalışanın aldığı ücretin belli bir yüzdesi kadardır.
- ii. Toplam katkılara dayalı devlet katkısı: Prim ödemekle yükümlü işçi ve işverenin yaptığı katkı toplamının belirli bir yüzdesi kadardır.
- iii. Ödenek miktarına dayalı devlet katkısı: Bu tip katkı türünde devlet katkısını ödenek yardımı olarak yapmaktadır. Hesaplama ödenek harcamaları doğrultusunda yapılmakta ve işçinin aldığı ücret ile ilgisi bulunmamaktadır. İşsizlik oranına göre değişebilmekte, işsizlik yüksek iken katkı artmakta, düşük iken azalmaktadır.
- iv. Sigortanın finansman açığına dayalı devlet katkısı: Sigortanın gelirleri harcamaların altında kalırsa, meydana gelen fark devletin katkısı ile tamamen ya da belirli bir oranı kadar kapatılmaktadır.

2.8. İşsizlik Sigortasının Yararları ve Zararları

İşsizlik sigortası, işsizliğin neden olduğu olumsuzlukları azaltmak için ortaya çıkmış olsa da, yararlarının yanında zararları da olabilmektedir.

2.8.1. İşsizlik Sigortasının Yararları

İşsizlik sigortasının yararları sıralanmak istenirse;

- İstihdamdaki etkinlik arttıkça zaman içinde işçi sirkülasyonunda da verimlilik artışı meydana gelecektir.
- İktisadi gelişmeyle beraber çalışanların emeğinden de daha çok verim alarak yararlanılırsa, üretimdeki artışı takiben gelir dağılımının eşitsizliği kısmen de olsa giderilecektir.

- İşsiz kalan bireylere, sigortadan aldıkları destek sayesinde maddi güç kazandırılmış olacaktır.
- Primler sayesinde oluşan fon, toplumun kalkınması için verim sağlayacak yatırımlara yönlendirilebilecektir.
- Sigortanın uygulamalarının bir parçası olan mesleki eğitimler sayesinde nitelikli işgücü oranı artacak, bu da işyerinde verim ve kalite artışını sağlayacaktır.
- Sigortanın etkin çalışabilmesi için oluşturulacak birimler sayesinde yeni istihdam olanakları yaratılmış olacaktır.
- İşsizlik sigortası sayesinde bütün sigorta sektörü olumlu yönde etkilenecek ve kaçakların sayısının düşmesi sağlanacaktır.¹²

2.8.2. İşsizlik Sigortasının Zararları

İşsizlik sigortası uygulaması sonucunda doğması olası zararlar şunlardır (Yavuz, 2003: 65):

- İşsizlik sigortasından faydalanan işsiz kişilere yapılan ödemenin durdurulması için, bulunan işlere ödeneği alan kişiler yerleştirilecek ve bu durumda tüm çabalarına rağmen hiçbir işe girememiş kişilerin durumunu zorlaştıracaktır.
- İşsizlik sigortası fonundan fazladan ödenek çıkmaması için işgücü dolaşımının oldukça katı kurallara bağlanması gerekecektir.
- Dünyanın pek çok ülkesinde, işsizlik sigortasının ataletine neden olduğu kanısı vardır. Fonun bulunduğu yerlerde işsizliğin kronikleşmeye başladığı ve fonun suistimal edilmekte olduğu dikkat çekmektedir.
- Sigorta için ödenen katkı payları sebebiyle çalışanların ücretlerinde kesintiler olmaktadır.

¹² **İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu İnceleme Yayınları, 2001, s.9.

- İşverenlerin katlanmak zorunda oldukları sigorta primlerinin yarattığı maliyet, çalışan sayısının minimum düzeyde tutulması sonucunu doğurmakta, dolayısıyla işsizliğe ve üretimde kayba sebep olmaktadır.
- Sigortaya tabi olan çalışanın yarattığı yüksek maliyetler, kayda geçirilmeyen çalışan sayısının yükselmesine sebep olabilmektedir.
- Denetim sistemi katı kurallara bağlı olarak sağlıklı bir şekilde çalışmadığı sürece, birey bir yandan ödenekten faydanırken, diğer taraftan farklı bir işte çalışıp, hakkı olmadığı halde kendine ekstra bir gelir sağlayabilecektir.

2.9. İşsizlik Sigortası Uygulama Örnekleri

İşsizlik sigortası uygulamaları Türkiye’de yeni uygulama alanı bulmuş olmasına rağmen özellikle Avrupa ülkelerinde oldukça erken dönemlerde başladığını görmekteyiz. İngiltere’de bugünkü anlamda 1911 yılında uygulanmaya başlayan işsizlik sigortasının Türkiye’de fiili olarak 1999 yılından itibaren uygulamaya geçmesi dikkat çekici bir durumdur. İşsizlik sigortasının genel şekline bakıldığında, zorunlu katılımın öngörüldüğü, devlet tarafından kurulmuş bir yapı ön plana çıkmaktadır. Ancak buna karşılık, sosyal demokrat nitelik taşıyan İsveç, Finlandiya ve Danimarka’da işsizlik sigortası zorunlu değildir. İsveç’te sendikal örgütlerle koordinasyon halinde yürütülen bir yapı söz konusu iken Danimarka ve Finlandiya’da yine gönüllü katılım prensibi ile işleyen bir işsizlik sigortası uygulaması söz konusudur.

İşsizlik sigortasından yararlanma kriterlerine bakıldığında genellikle 24 ayda 12 ay gibi bir istihdam ve işsizlik sigortası fonu iştirak süresi ortaya çıkmaktadır. Bu kriterden daha katı kriterlere sahip ülkeler arasında ise İrlanda, İsrail, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya ve Türkiye sayılabilir. Bu kriterin oldukça uzağında yer alarak işsizlik sigortasından yararlanmanın görece en kolay olduğu ülke ise Kanada ve Amerika olarak gözükmektedir. Bu iki ülkede, işsizlik sigortasından elde edilecek ödeneğin miktarının düşük olduğu görülmektedir. Kanada’da işsizlik

sigortasından sağlanan ödenek son elde edilen ücretin %55'i iken, Amerika'da bu oran %53'üdür.

İşsizlik sigortası ödeneğinin en düşük olduğu ülke ise ortalama ücretin %10'u ile İngiltere'dir. Ayrıca, ortalama ücretin %27'si ile Yunanistan ve %32'si ile İrlanda da işsizlik ödeneğinin düşük olduğu diğer ülkeler arasında gösterilebilir.

Ödenek miktarlarının genellikle işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi uzadıkça azaldığı görülmektedir. Bu durum işsizlik sigortasının istihdamı olumsuz yönde etkilemesinin önüne geçmek amacıyla kaynaklanmaktadır. Bu durumun tersi olarak ise İsrail, Fransa ve Japonya gösterilebilir. Bu ülkelerde işsizlik sigortasından ödenek alma süresi uzadıkça ödenek miktarı yükselmektedir.

İşsizlik sigortası için önemli bir diğer değişken de, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma süresidir. Hollanda, 38 ay ile işsizlik sigortasından yararlanma süresinin OECD ülkeleri içerisinde en uzun olduğu ülkedir. İzlanda, İsveç, Norveç, Portekiz, Fransa, Danimarka, İspanya ise işsizlik sigortasından yararlanmanın 24 ay ve daha uzun olduğu diğer ülkelerdir.¹³

İşsizlik yardımı ise OECD ülkeleri genelinde, işsizlik sigortasından yararlanılamadığı veya yararlanma hakkı kaybedildiği durumda devreye girmektedir. İşsizlik sigortası uygulamasının bulunmadığı Avustralya ve Yeni Zelanda'da ise prim ile ilgili hiçbir ön koşul olmaksızın, işsiz kalanlara işsizlik yardımı yapılmaktadır. Bu iki ülkede işsizlik sigortası bulunmadığı için işsizlik yardımlarından yararlanma kolaylaştırılmış, yararlanma süreleri için ise herhangi bir sınır belirlenmemiştir. İşsizlik yardımından yararlanmanın herhangi bir koşula bağlanmadığı diğer ülkeler ise; Finlandiya, Almanya, İrlanda ve Birleşik Krallık'tır.

İşsizlik yardımlarından yararlanma koşulları konusunda dikkat çeken bir diğer ülke ise; eğitimini henüz tamamlayarak işgücü piyasasına yeni girenler için de

¹³Ayrıntılı bilgi için bkz.; (Çevrimiçi), <http://www.muhassebevergi.com/yazdir.aspx?hid=1797> , 10.07.2019.

işsizlik yardımında bulunan İsveç'tir. 6 ay çalışmış olmak ya da yeni mezun olmak işsizlik yardımından yararlanmak için yeterlidir. Part-time çalışma durumunda dahi işsizlik yardımının ödenmeye devam ediliyor olması, ülkenin sosyal refah hizmetlerinin sunumu noktasındaki duyarlılığının göstergesidir. İsveç'tekiyle benzer şekilde İrlanda'da da işsizlik yardımı alan bireyin kısmi süreli bir işte çalışıyor olması veya çalışmaya başlaması, işsizlik yardımı almasına bir engel teşkil etmemekte, sadece yardımın miktarı azaltılmaktadır. Buna göre; eğer birey haftada 3 günden az çalışıyorsa işsizlik yardımı haftalık ortalama net kazancının %60'ı oranında azaltılmaktadır.¹⁴

¹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.; (Çevrimiçi), <http://www.muhasbevergi.com/yazdir.aspx?hid=1797> , 10.07.2019.

Tablo 2.1: Bazı AB ve OECD Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Uygulamaları

Ülkeler	İstihdam ve Katılım Zorunluluğu	G/Z*	Bekleme Süresi (Gün)	En Fazla Yararlanma (Ay)	Ödeme Oranları (%) Başlangıç/Bitiş
Avustralya	İşsizlik sigortası uygulanmıyor. Tüm işsizlere işsizlik yardımı yapıyor.				
İzlanda	Son 12 ayda 90 gün	Z	0	36	Ortalama ücretin %34'ü 10 gün için ödeniyor. Daha sonra son ücretin %70'i 65 gün ödeniyor ve sonra tekrar ortalama ücretin %34'üne dönülüyor.
İrlanda	12 ayda 273 gün ve işe başladıktan sonra 728 gün	Z	3	12	Ortalama ücretin %32'si
Japonya	12 ayda 180 gün	Z	7	9	50 / 80
Hollanda	36 haftada 26 hafta Bununla beraber 5 yılın 4'ünde 52 gün	Z	0	38	75 / 70 (2 ay sonra)
İtalya	24 ayda 365 gün	Z	7	8	60 / 50 (6aydan sonra)
İspanya	72 ayda 360 gün	Z	0	24	70 / 60 (6ay sonra)
İsviçre	24 ayda 365 gün	Z	5	18	70 değişmiyor
Amerika	20 hafta (en alt gelir sınırını karşılıyor olmak)	Z	0	23	53 değişmiyor

Kaynak: OECD Directorate for Employment, Labor and Social Affairs, Benefits and Wages: Policies, Unemployment Benefits, Nisan 2018, (Çevrimiçi),

http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33933_504045.html , 08.01.2019.

*G=Gönüllü, Z=Zorunlu

Tablo 2.2: Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Sigortasının Kapsamı

ÜLKELER	KAPSAMA GİRENLER	KAPSAMA GİRMEYENLER
Belçika	Tüm çalışanlar ile mesleki eğitimini tamamlayan işsiz gençler	Devlet personeli, aile içinde çalışanlar, özel hizmetçiler ve gelişigüzel işlerde çalışanlar(günlük 4,haftalık 24 saatin altında çalışanlar)
Lüksemburg	İstihdam edilenler, eğitimi takiben işsizler, 16-24 yaş arası mesleki eğitimini tamamlamış iş arayanlar	65 yaş üstü
İngiltere	Haftada belli bir meblağın üzerinde kazanan çalışanlar	Kendi hesabına çalışanlar, çalışmayan evli veya dul kadınlar
Hollanda	65 yaşın altındaki tüm çalışanlar	Kamu çalışanları
İtalya	Tüm çalışanlar	Kamu çalışanları, yıllık 78 iş gününü dolduramayanlar, sanatçılar
Almanya	Mesleki eğitim görenler, çıraklar, ev hizmetinde çalışanlar dahil tüm çalışanlar	65 yaşını dolduran işçi veya müstahdemler, tatilde çalışan öğrenciler
İspanya	Sanayi ve hizmetler sektöründe çalışanlar, demiryolu çalışanları, madenciler ve deniz adamları	Kendi hesabına çalışanlar
Portekiz	Tüm çalışanlar	Kendi hesabına çalışanlar, geçici işçiler
İrlanda	66 yaş altı tüm çalışanlar	Kendi hesabına çalışanlar, 1995 yılı öncesi istihdam edilen kamu çalışanları
Fransa	Bütün çalışanlar	Ev hizmetinde çalışanlar ve mevsimlik işçiler
Avusturya	Aylık geliri belli miktar düzeyinde kalan veya bunu aşan çalışanlar ve çıraklar	Kamu çalışanları
Japonya	65 yaş altı tüm çalışanlar	4 ay ve daha az süreli mevsimlik işçiler
Kanada	Federal hükümet çalışanları, tüm ücretli ve maaşlılar	Kendi hesabına çalışanlar
İsviçre	Tüm çalışanlar	
Avustralya	Kazanç elde eden tüm kişiler	
ABD	Sanayi ve ticaret sektöründe faaliyet gösteren firmaların işçileri, ev hizmetlerinde çalışanlar ve çiftlik işlerinde çalışanların 2/5'i, bütün eyalet ve yerel hükümet işçileri	Kendi hesabına çalışanlar, tarımda, dini kurumlarda çalışanlar, geçici işçiler ve aile işçileri

Kaynak: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **39. Yıl Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu**, 22-23 Aralık 2001, s. 148-149.

Güncelleme Kaynak: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018, (Çevrimiçi), <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/index.html> , 10.03.2019.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OTOMATİK İSTİKRAR SAĞLAYICI OLARAK

İŞSİZLİK SİGORTASI VE FON UYGULAMASI

3.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve Yasal Düzenlemeler

Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik mekanizmasının oluşması, bir sosyal güvenceye ihtiyaç duyan işçi sınıfını ortaya çıkartan sanayi devrimi gerçekleşmeden mümkün olamamıştır. Türkiye’de ise durum anılandan daha farklı olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde aile bir üretim ve tüketim birliği oluşturmakta, büyük küçük tüm aile üyeleri bir arada yaşamakta ve aileden herhangi birinin kaza veya hastalık sebebiyle çalışamaması ya da vefat etmesi durumunda, tarım ile geçinen ailenin diğer üyeleri bu görevi devralmaktaydı. Kaza geçiren, hasta olan ya da ölümü sebebiyle geliri azalan ve/veya gelir kaynağını kaybeden aile üyelerinin sosyal haklarının güvenliği, loncalar içerisinde oluşturulan dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmaktaydı. Bunlara devletin bir katkısı bulunmamaktaydı (Yiğit, 2004: 24). Bu dayanışma sandıklarına Cumhuriyet’in ilanından önceki dönemde Türkiye’de bilinen ilk sosyal yardım organizasyonu da denilebilir.

Sosyal güvenlik hakkındaki ilk düzenlemeler, Cumhuriyetin ilanından sonra, konuyla doğrudan ilgisi bulunmayan mevzuat içine serpiştirilmiş hükümlerde yer almıştır. Örnek vermek gerekirse; 22 Nisan 1926 tarihli, Borçlar Kanunu’nun, 112., 328. ve 332. maddeleri sosyal güvenlikle ilgili maddelerdir. Ayrıca 1593 sayılı ve 24 Nisan 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu’nun 173. ve 180. maddelerinde sosyal güvenlikle ilgili hükümler yer almaktadır. Ülkemizde çağdaş anlamda sosyal sigorta uygulamalarının ve sosyal güvenlik kurumlarının kurulmasıyla alakalı kararlar, 1936 yılında kabul edilen, 3008 sayılı İş Kanunu’nda yer almaktadır (Şakar, 2002: 36).

Sonraki yıllarda sosyal sigortalar ile alakalı yapılan düzenlemelere bakacak olursak; 1945 tarih ve 4772 sayılı ‘‘İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu’’, 1944 tarih ve 4792 sayılı ‘‘İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu’’,

1949 tarih ve 5417 sayılı ‘‘İhtiyarlık Sigortası Kanunu’’ ve sonrasında bu kanunun yerini alan 1957 tarih ve 6900 sayılı ‘‘Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu’’ bunlardan bazılarıdır (Sözer, 1998: 30).

Türkiye’deki sosyal güvenlik bağlamındaki en önemli yasal düzenleme 1961 Anayasası ile olmuştur. 27 Mayıs 1961’de TBMM’de kabul edilip, halkoyuna sunulmak üzere 31 Mayıs 1961’de Resmi Gazete’de yayınlanmış ve % 61.7 ‘‘evet’’ oyu ile kabul edilen, 9 Temmuz 1961 tarih ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 20 Temmuz 1961 tarih ve 10859 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ve bu Anayasa’nın 3. bölümünde, ‘‘Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler’’ başlığı altındaki ‘‘Çalışma ile İlgili Hükümler’’ içinde yer alan sosyal güvenlikle ilgili maddeye göre;

‘‘VI. Sosyal Güvenlik - MADDE 48 - Herkes; sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir.’’¹⁵

1961 Anayasası’nın ilgili maddesi uyarınca herkesin sosyal güvence hakkının olması anayasal bir hak olarak belirtilmesi ile ayrı ayrı kanunlarda düzenlenmiş sigorta dallarını birlikte yeniden düzenleyen 506 sayılı ‘‘Sosyal Sigortalar Kanunu’’ 17 Temmuz 1964 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Mart 1965 tarihinde uygulamaya konulmuştur. Kendi hesabına çalışanlara, sanatçılara ve kamudan bağımsız tüm çalışanlara sosyal güvence kazandırmayı amaçlayan Bağ-Kur ise 2 Eylül 1971 tarihinde 1479 sayılı ‘‘Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu’’nda belirtilen hükümler doğrultusunda kurulmuştur. Bu kurumların temel amacı prim esasına göre sosyal sigorta hizmeti vermektir (Sözer, 1998: 30).

1982 Anayasası da 1961 tarihli Anayasa ile benzer şekilde, sosyal güvence sahibi olmayı yasal bir vatandaşlık hakkı olarak kabul etmiş ve bu doğrultuda düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 60’ıncı maddesinin birinci fıkrasına göre,

¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz; (Çevrimiçi), <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm> , 12.05.2019.

“herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir”. 60’ıncı maddenin devamında, “Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” denilmektedir. Böylece sosyal güvenlik hakkının her Türk vatandaşı için bir hak olduğunun belirtilmesinin yanı sıra, bu hakkı sağlamak ödevi de devlete yüklenmiştir.

Anayasamızın 61’inci maddesinde özel olarak korunması gereken kişiler “harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri”, “malul ve gaziler”, “sakat”, “yaşlılar” ve “korunmaya muhtaç çocuklar” şeklinde sayılmaktadır. 1982 Anayasası sosyal sigortalardan söz etmemiş olmasına karşılık “sosyal yardım” ve “sosyal hizmetler”e bu madde ile özel bir yer ayırmış bulunmaktadır (Tunçomağ, 1994: 68). Bu maddede korunmaya muhtaç kişiler arasında işsizler yer almamaktadır.

Anayasalarda sosyal güvenliğin kapsamına giren tüm risklerin ayrı ayrı yer alması zorunlu değildir. Çünkü anayasada belirtilmese de her ülke sosyal güvenlikle ilgili yasalarında bu riskleri düzenleyebilir. Örneğin Federal Almanya ve ABD Anayasaları’nda sosyal güvenlikle ilgili açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu ülkeler vatandaşlarının sosyal güvenliklerini sağlamada çok ileri noktalara gelmişlerdir (Tuncay, 2000: 45-46). Diğer yandan İtalyan Anayasası’nın 38’inci maddesine göre, “çalışma kabiliyeti olmayan ve yaşamak için zorunlu vasıtalardan yoksun bulunan her vatandaşın sosyal yardımdan yararlanma hakkı vardır. İşçilerin, iş kazaları, hastalık, maluliyet, yaşlılık, iradi olmayan işsizlik hallerinde, yaşayışlarına uygun vasıtaların sağlanmasını istemek hakları vardır”, hükmü ile işsizlerde sosyal güvence kapsamına alınmıştır.

T.C. 1982 Anayasası’nda, sosyal güvenlikle ilgili hükümlere açık olarak yer verilmiş olmasının yanı sıra, devletin sosyal güvenliğı sağlama görevi bütçe imkanları ile sınırlanmıştır. Anayasa’mızın 65. maddesinde: “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirtilen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliğı ölçüsünde yerine getirir” denilmektedir. Anayasa’nın bu maddesi ile sosyal güvenlik hakkını sağlamakla yükümlü olan devletin konuyla ilgili görevlerinin sınırları çizilmiştir. İlk olarak;

devlet bireylere, maddi kaynakları elverdiği ölçüde sosyal güvenlik sağlamalıdır. İkincisi ise; devlet, ekonomik dengenin bozulmaması adına, sosyal güvenliğı sağlayacak gerekli maddi kaynaklarını ayırırken dikkatli olmak zorundadır (Tunçomağ, 1994: 69).

Anayasa Mahkemesi kararlarında da sosyal hukuk devleti olmanın gereğı olarak sosyal güvenlik hakkının korunması hususu ele alınmıştır:

- “Sosyal Hukuk Devletin temel gereğı, sosyal hakların ve sözgelimi sosyal güvenliğı en iyi, en sağlam ve en etkin bir biçimde sağlanmasıdır” (AMK, 1977).
- “ Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliğı yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Hukuk devletin amaç edindiğı kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğı ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir... Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devleti içerisinde yer alan ve bu ilkeyi oluşturan temel kavramlardan birisidir.”
- “ Sosyal hukuk devletin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel esas ve ilkeleri uyarınca toplumda yoksul ve muhtaç insanlara devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması, böylece sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması gerekir” (AMK, 1988).
- “ Sosyal hukuk devleti, insan haklarına dayanan, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurabilen, çalışma hayatını geliştirmek ve ekonomik önlemler olarak çalışanları koruyan, onların insan onuruna uygun hayat sürdürmelerini sağlayan, milli gelirin adalete uygun biçimde dağıtılması için gerekli önlemleri alan, sosyal güvenlik hakkını yaşama geçirebilen, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve toplumsal dengeleri gözetken

devlettir... Sosyal hukuk devletinin somut göstergelerinden biri sosyal güvenlik hakkıdır” (AMK, 2006).

1991 seçim döneminde en popüler ve halkın en çok desteklediği vaat; işsizlik oranının düşürülebilmesi adına, emeklilik yaşını kadınlar için 50 yaşından 38’e, erkekler için ise 55 yaşından 43’e indirmek olmuştur. Böylece emekli olanlardan boşalan pozisyonlar, öncelikli olarak işsiz ve genç nüfus ile doldurulacak ve işsiz sayısı azaltılmış olacaktır. Fakat durum beklenildiği gibi gerçekleşmemiş ve erken emeklilik hakkı kazananlar çoğunlukla çalışma hayatından çekilmeyi kabul etmeyerek sistemi suistimal etmeye başlamışlardır. Bir yandan emeklilik hakkını kazanıp emekli maaşlarını alırken, diğer yandan kayıt dahilinde olmadan çalışma hayatlarını sürdürmüşlerdir. Bu durum iki sebepten dolayı meydana gelmiştir:

- 1- İşverenler, emeklileri sigortasız olarak çalıştırarak, işçi maliyetlerini azaltabilmişlerdir.
- 2- Erken emeklilik hakkı kazanan kişiler, sosyal güvencelerini kazanmış olarak çalışma hayatındaki varlıklarını sürdürerek maddi güçlerini artırmak istemişlerdir.

Bu durum, tüm vaatlere ve pozitif öngörülere rağmen, emeklilik hakkı kazananlar ve işverenler için avantaj olarak görülse de, işsiz nüfus için problemlerin her geçen gün büyümesine sebep olmuştur. Bilhassa genç nüfus için iş bulmak katbekat güçleşmiş, emekli kişilerin sistem dahilinde olmadan çalışması sebebiyle sigorta gelirleri düşerken, erken emekli olanlar yüzünden giderler yükselmiştir. Özetle, 1991 seçimlerinde seçmeni kazanmak için verilen bu vaat, kısa sürede kördüğüm olmuş ve 1999 yılında getirilen İşsizlik Sigortası Kanunu ile kökten bir değişim gerçekleştirilmiş ve kadınlarda emeklilik yaşı 58, erkeklerde ise 60 olarak değiştirilmiştir (Uğur, 2011: 101).

İşsizlik sigortasına katılımı mecburi hale getiren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu doğrultusunda, sigortanın yükümlülere olan işçi, işveren ve devletten, 1 Haziran 2000 tarihi itibarıyla, primlerin tahsil edilmesi için harekete geçilmiştir.

İlgili hizmetlerin yürütülmesi için, “Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü” içindeki “İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı” görevlendirilmiştir. Sigortanın ilk ödemesi ise 01.03.2002’de yapılmıştır (Görücü, Aybıyık ve Koç, 2012: 132). İşsizlik sigortası uygulamasının, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması için ilk adımların atıldığı bir dönemde yürürlüğe konulmuş olması son derece büyük önem taşımaktadır (Özbek, 2006: 358).

2002 yılı sonrasında İşsizlik Sigortası ile ilgili olarak gerçekleşen bazı kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik değişiklikleri aşağıdaki gibidir:

- 15 Şubat 2006 tarih ve 26081 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “5454 Sayılı Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’dan Aylık ve Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması ve Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’dan Aylık ve Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” : 5454 sayılı Kanun ile emekli ve hak sahiplerinin gelir ve aylık miktarlarına göre her ay belli bir oranda aldıkları ödemeye, ek ödeme denilmektedir. 2006’ya kadar vergi iadesi şeklinde yapılan ödeme, Şubat 2006 itibariyle ek ödeme adı altında ödenmeye başlamıştır. Ek ödeme tutarı her sene “Devlet memuru aylık katsayısı”ndaki artış ile doğru orantılı olarak artırılmaktadır.
- 8 Mayıs 2008 tarih ve 26870 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 5754 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, ve 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”nda bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre; üçlü yapıda faaliyet gösteren sosyal güvenlik kurumları, 5510 sayılı Kanun ile tek çatı altında toplanmıştır.

2005 yılından bu yana önemli bir gündem maddesi olan sosyal güvenlik reformu, 5510 sayılı Kanun’un kabul edilmesi ile gelişme göstermiş fakat kanunda yer alan maddelerden bazılarının Anayasa Mahkemesi tarafından iptalini takiben söz konusu reformun yürürlük kazanması 3 kez ertelenmiştir.

İptal edilen bu maddelerin tekrar düzenlenmesi üzerine 08.05.2008 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak 5754 sayılı Kanun ile yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca 5747 sayılı Kanun’un 47. maddesi ve 5510 sayılı Kanun’un primler ile ilgili 80. maddesi tekrar düzenlenerek işverenlerin, çalışanları için ödemiş oldukları özel sağlık sigortası primleri ve bireysel emeklilik katkı payları toplamının $(638,70 \times \%30 =)$ 191,61 TL’ye kadar olan bölümü (01.07.2008 tarihinden itibaren değişen asgari ücret tutarlarına göre), çalışanın sigorta prim matrahına dahil edilmemesine karar verilmiştir (01.10.2008’de yürürlüğe girmiştir.).

5510 sayılı Kanun’un 80. maddesinde yer alan bu hükümlerle, işverenlerce çalışanları adına ödenen sağlık sigortası primleri ile bireysel emeklilik katkı paylarının sosyal sigorta matrahına dahil edilip edilmeyeceği ile ilgili olarak var olan tereddütler de giderilmiştir.¹⁶

- 29717 sayı ve 20.05.2016 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak ile yürürlük kazanan 6715 sayılı İş Kanunu ve Türkiye İş Kurumu Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sayesinde “geçici iş” ilişkilerinin kimler arasında kurulabileceği, sözleşmelerin içeriği ve süresi, çalışma süresi dahilinde işçi ve işverenin hakları ve sürenin bitiminde işçi ve işverenin hakları gibi konular yeniden düzenlenmiştir.¹⁷
- 30221 sayı ve 25.10.2017 tarihli Resmi Gazete ile yürürlüğe konulan 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile iş mahkemelerinin kuruluş, görev, yetki ve yargılama usulü yeniden düzenlenmiş, hukukumuzda yeni bir uygulama olarak “arabuluculuk” dava şartı olarak kabul edilmiştir. İlgili madde şöyledir:

¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 26870 sayı ve 08.05.2008 tarihli Resmi Gazete, Kanun No: 5754, Kabul Tarihi: 17.04.2008, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080508-1.htm> , 12.05.2019.

¹⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 29717 sayı ve 20.05.2016 tarihli Resmi Gazete, Kanun No: 6715, Kabul Tarihi: 06.05.2016, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160520-24.htm> , 12.05.2019.

“**MADDE 3 - (1)** Kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmesine dayanan işçi veya işveren alacağı ve tazminatı ile işe iade talebiyle açılan davalarda, arabulucuya başvurulmuş olması dava şartıdır.”¹⁸

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda değişiklik yapılması için bir yılı aşkın süredir devam eden çalışmaların bir sonucu olarak, 18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7161 sayılı ‘*Vergi Kanunları İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*’un 25. maddesi ve 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı ‘*İşsizlik Sigortası Kanunu*’nun 50. maddesinin 2. fıkrasında bulunan “prim ödeyerek sürekli çalışmış” olarak geçen söylem “hizmet akdine tabi” olarak yeniden düzenlenmiş ve söz konusu bu maddenin yayım tarihi sonrasında hizmet akdi feshedilenler için uygulanmak üzere 18.01.2019 tarihi itibarıyla yürürlüğe konulmuştur.¹⁹

3.2. Türkiye’de Kalkınma Planlarında İşsizlik Sigortası

Çalışanlara sosyal güvence sağlanması adına Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulmasına yönelik çalışmalar 1959 yılı itibarıyla başlarken, 1999’da 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun kabulüne kadarki 40 yıllık sürecin sonunda yürürlüğe girmiştir. İşsizlik sigortası ile ilgili Türkiye’de yapılan çalışmalar, devletin görevlendirdiği iki kuruluş aracılığıyla yürütülmüştür: İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı.

1962 yılından itibaren Devlet Planlama Teşkilatı tarafından düzenlenmeye başlanan kalkınma planları, küresel düzeyde geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin olduğu bir ortamda Türkiye’nin genel anlamda kalkınma çabalarının ve özellikle işsizlik sigortasının bütüncül bir çerçevede ele alındığı temel strateji dokümanları olarak yorumlanabilir.

¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. 30221 sayı ve 25.10.2017 tarihli Resmi Gazete, Kanun No: 7036, Kabul Tarihi: 12.10.2017, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/10/20171025-8.htm> , 12.05.2019.

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 30659 sayı ve 18.01.2019 tarihli Resmi Gazete, Kanun No: 7161, Kabul Tarihi: 17.01.2019, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190118-1.htm> , 12.05.2019.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1962-1967) yer alan beş yıllık hedefler arasında Türkiye’de sürekli işçi niteliğini taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacağı belirtilmektedir. Önlemler bölümünde ise, sürekli işçi niteliğinde olanlar için kurulması hedef alınan işsizlik sigortası çalışmalarının en iyi şekilde yürütülmesi adına İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun daha fonksiyonel hale getirileceği ve ‘‘İşçi Sendikaları ve Sosyal Teşkilatı’’yla güçlü bir işbirliği kurulacağı belirtilmiştir. Bu plan döneminde her yıl yıllık programlarda da işsizlik sigortasının kurulması için çalışmalara devam edileceği bildirilmiş olmasına rağmen, bu dönemde işsizlik sigortasının kurulması mümkün olamamıştır (BBYKP, 1962-1967: 109-112).

1968-1973 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise ‘‘sosyal sigortaların kapsadığı risk alanlarının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına çalışılacaktır’’ denilmiştir. ‘‘Finansman yönünden, sigortaların kapsadığı risklerin genişletilmesi, sigortalanan grupların düşük gelirli ve gelir sahibi olmayanları da içine alacak biçimde artması nedeniyle, işsizlik sigortası tarım işçilerinin sigortalanması, teknik öğretimde okuyan gençliğin sigortalanması gibi durumlarda Devlet, sigorta fonlarının finansmanına üçüncü taraf olarak katılacaktır’’ denilmektedir (İBYKP, 1968-1973: 209-214).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1974-1979) ise ‘‘Sosyal Güvenlik’’ başlığı altında, ‘‘işgücü fazlasının ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmeye uygun olarak açık işsizliğe dönüşmesinin belireceği Beşinci Plan döneminden itibaren sanayileşme kararının yol açacağı tüm riskleri karşılamak amacıyla işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanmasına çalışılacaktır’’ denilmektedir (ÜBYKP, 1974-1979: 150).

Üçüncü Beş Yıllık Planı’nın refah dağılımına değinilen bölümünde; ‘‘sanayi ve hizmetler sektöründe çalışanların iş ve gelir güvenliklerini sağlayan ve bu alanda karşılaşılabilecek risklerin giderilmesi için gerekli olan işsizlik sigortası programı uygulanmalıdır’’ şeklinde bir ifade bulunmaktadır (ÜBYKP, 1974-1979: 797). 1975 yılındaki yıllık programda, ‘‘sigorta programları arasında bulunmayan, kademeli bir

işsizlik sigortası uygulamasına dönük hazırlık çalışmaları program dönemi içinde tamamlanacaktır” denilmesine rağmen çalışmaların tamamlanması mümkün olmamıştır.²⁰

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1979-1983) işsizlik sigortasının kurulmasından doğrudan bahsedilmemiş olmasının yanı sıra, İşsizlik Sigortası Yasası’yla beraber Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı’nın da kanunlaştırılacağına değinildiği görülmektedir (DPT, 1978).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) döneminde işsizlik sigortasına pek değinilmemiştir. Bunun nedeni sosyal sigorta sistemi üzerinde erken emeklilik sisteminin oluşturacağı düşünülen finansal sıkıntıdır. Bu planda sigorta hizmetlerini nimet-külfet dengesi göz önüne alınarak verilmesi ve karşılığı ödenememiş olan sigorta hizmetlerinden sosyal sigorta kurumlarının uzak durmaları gerektiği temel ilke kabul edilmiştir (Küçükbayrak, 2012: 46).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1990-1994) çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programına yönelik çalışmalara başlanacağından söz edilmiştir (DPT, 1989). 1992 yılında hükümet programında olmasına rağmen diğer yıllarda üzerinde pek durulmayan işsizlik sigortası konusu 1993 yılında gündeme gelmiştir ve bu konudaki yasa tasarısı Temmuz ayında basına duyurulmuştur (Limoncuoğlu, 2006: 267). Ancak Başbakanlığa sunulan bu tasarı bu süreçte Bakanlar Kurulu’nda görüşülmemiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na (1995-2000) göre; İş ve İşçi Bulma Kurumu yeniden yapılandırılarak aktif işgücü piyasası önlemlerinin uygulamaya konulmasında ve sigorta sisteminin idare edilmesinde etkin görev alabilmesi için İŞKUR Kanunu hazırlanacaktır (DPT, 1995). Planda mevcut İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yeterli olmadığı ve günümüz şartlarına uygun hizmet veremediği, bu kurumun yenilenmesi gerektiği ve çağdaş normlara uygun bir kurum olması gerektiği

²⁰ 1975 Yılı Programı, Refah Dağılımı, Sosyal Güvenlik Bölümü, Devlet Planlama Teşkilatı, s.132.

belirtilmiştir. Ayrıca yeni oluşturulacak İŞKUR'un işsizlik sigortası hizmetlerini vermesi gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca planda yer alan maddelere göre; işsizlere maddi güvence sağlayacak ve böyle bir güvence olmadan işsiz kalma riskini ortadan kaldırarak emek piyasasının sağlıklı işlemesi için bir İşsizlik Sigortası Kanunu çıkarılacaktır. Amaçlar bölümünde de, İşsizlik Sigortası Kanunu'nun çıkarılacağı yer almaktadır (DPT, 1995).

Planın, "Gelir Dağılımı ve Refahın Yaygınlaştırılması" bölümünde, İşsizlik Sigortası'ndan yapılacak işsizlik ödeneğinin, işsizlerin maddi olarak zor durumda kalmamalarını ve refah seviyelerini en azından korumalarını sağlaması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1995).

İşsizlik Sigortası ve "Sosyal Güvenlik Temel Yasası" ile yapılacak yardımlarla ilgili kanuni düzenleme 1996 yılında halihazırda uygulanan mevzuatlar göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmiştir. Yeni oluşturulacak yasal düzenlemeler yapılırken mevcut yasal düzenlemelerin göz ardı edilmeyeceği ve mevcut yasalarla örtüşür düzenlemeler yapılacağı belirtilmiş, ilk defa bir planda İşsizlik Sigortası'nın kurulması için kesin bir tarih verilmiştir.

İşsizlik Sigortası, 12 Temmuz 1999'da TBMM'ye sunulan yasa tasarısı ile 25 Ağustos 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu olarak kabul edilmiş ve 8 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005), Genel Durum Değerlendirmesi Ekonomik Gelişmeler Bölümü'nde, 4447 sayılı Kanunla yapılan sosyal güvenlik reformu neticesinde; prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi, kayıt dışı istihdamın engellenmesi, emeklilik için gerekli asgari yaş sınırının artırılması, emekli aylıklarının TÜFE artışına endeksli hale getirilmesi, prim tahsilatlarının hızlandırılması ve denetimde etkinliğin artırılmasına yönelik tedbirler oluşturulmuştur. Tüm bu tedbirlerle birlikte işsizlik sigortası kurulmuştur.

Planda Sosyal ve Kültürel Alanda Sağlanan Gelişmeler Bölümü'nde sosyal sigorta sisteminin güncel olarak sürdürülebilir bir yapıya sahip olması ve mevcut sorunların çözümü için; 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile emekli aylığı bağlama oranı, emeklilik yaşı, asgari prim ödeme süresi gibi temel konulara düzenlemeler getirilmiştir. Yine aynı yasa ile AB ülkelerinde uygulanan ve ILO tarafından 9 temel sosyal sigorta risklerinden biri olarak kabul gören işsizlik sigortası da uygulamaya geçmiştir. Bu planda işsizlik sigortasının kurulduğu ve uygulamaya geçtiğinden de bahsedilmiştir.

Söz konusu planın ‘‘Sosyal ve Ekonomik Sektörlerle İlgili Gelişme Hedef ve Politikaları’’ bölümünde; işsiz kalan kişilerin gelir kaybı riskini karşılamak için 1999 yılında işsizlik sigortasının kurulduğu belirtilmiştir (DPT, 2000).

28 Haziran 2006’da TBMM’de kabul edilen *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın* konu başlıklarını; rekabet gücünün arttırılması, istihdamın arttırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması oluşturmaktadır. Planın vizyonu, ‘‘istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye’’ olarak belirlenmiştir. İlk kez AB ile ilgili uygulanacak stratejilerin yer aldığı Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda istihdamın arttırılması için belirlenen stratejiler ise şöyledir:

- İşgücü piyasasının geliştirilmesi,
- Eğitimin işgücü talebine yönelik duyarlılığının arttırılması,
- Aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi (DPT, 2007).

TBMM tarafından 01.07.2013 tarihinde onaylanan *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*, güçlü, istikrarlı ve kapsayıcı ekonomik büyümenin yanı sıra hukukun üstünlüğü, bilgi toplumu, uluslararası rekabet gücü, insani gelişmişlik, çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı gibi unsurları kapsayacak biçimde düzenlenmiştir. ‘‘Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum’’ başlığı altında

ele alınan sosyal güvenlik sisteminin, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı dahilinde, nüfusun tamamını kapsayan, adil, kaliteli ve mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır (DPT, 2013).

3.3. İşsizlik Sigortasının Türkiye’de Uygulanmasının Gecikme Sebepleri

Ülkemizde işsizlik sigortası ile ilgili çalışmaların geçmişi elli yıla yakın bir tarihe dayanmaktadır. Ancak bu süre içinde pek çok hamle yapılsa da gerçek anlamda bir sonuca ulaşılamamıştır. Bu sonuçsuz çalışmaların temel nedeni, ülkemizin sosyal ve ekonomik platformlarda işsizlik sigortası uygulamasına hazır olmadığı yönündeki hakim görüşlerdir. Bu konudaki görüşlerin çıkış noktası ise, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan bir rapordur. İlgili raporda genel anlamda ülkenin ekonomik yapısının işsizlik sigortası nedeniyle bozulacağına atıfta bulunulmuştur. Devletin istihdam politikaları konusunda sağlam adımlar atmadan, bu sigorta uygulamasını yürürlüğe koyması durumunda sosyal anlamda zarar görebileceği konusu üstü kapalı olarak da olsa vurgulanmıştır. Bu zararın bir de ekonomik boyutuna atıfta bulunulmuştur ki, bu da bireylerin ve kurumların yapacakları ödemeler nedeniyle zor duruma düşeceklerini ve kurumların bu nedenle belki işçi çıkarma yolunu bile tercih edebileceklerinden bahsedilerek ekonomik sorun boyutu oldukça derinleştirilmiştir (Yayan, 1997: 5-7).

Ayrıca bireylerin alacakları ödenekler nedeniyle iş arama isteklerinin azalabileceği ve bu durumun istihdamı olumsuz yönde etkileyebileceği de vurgulanmıştır. İlgili rapor değerlendirildiği zaman, sigorta kapsamında genel bir araştırma yapılmadığı veya gerçek anlamda bir ileri görüşlülük sağlanmadığı görülmektedir. Diğer bir eksik nokta ise; raporun hazırlanması aşamasında bireylerin bu uygulamadan ne denli fayda görebileceklerinin dikkate alınmamış olmasıdır. Nitekim güncel uygulamalar dikkate alındığı zaman çalışmanın başından beri değiştiğimiz gibi uygulama gerek sosyal gerekse ekonomik anlamda hem bireyler hem de devlet için oldukça faydalı sonuçlar doğurmaktadır.

İşsizlik sigortası uygulamasının Türkiye’de gecikmesinin sebeplerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, 2000: 9);

- İşsizlik sorununun her geçen gün ağırlaşması, kıdem ve ihbar tazminatı gibi mevcut güvencelerin durumu, uygulamaya ilişkin gerekli altyapının oluşturulamaması, mali kaynakların yetersizliği, enflasyonist ortam, eksik istihdam sorunu, kayıt dışı ekonomi gibi ekonomik ve sosyal nedenler bu sigorta kolunun yasalaşmasının önündeki belli başlı engelleri oluşturmuştur.
- İşgücünün eğitim düzeyinin düşük olması ve özellikle ilkokul mezunlarının istihdam edilen nüfus içindeki ağırlığının %50’ler seviyesinde olması, orta ve lise eğitim sisteminde ise mesleki yönlendirmenin yapılmamış olması, beşeri sermaye stokunun yeterince gelişmemesi ve ayrıca ülkemizde, işgücünün bu nedenlerden dolayı değişen işgücü piyasalarına uyum sağlayamaması bu sigorta kolunu geciktiren önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır.
- İşsizlik sigortasının uygulanmasını uzun yıllar geciktiren hatta uygulamada da önemli sorunlar yaratan diğer bir husus da, istihdam ve işgücü piyasasındaki yetersizliklerdir. Ülkemizde özellikle kentsel alanlarda kısa süreli ve düzensiz işlerin yaygınlığı, küçük ölçekli üretimin sıklığı nedenleriyle çalışma olanağı son derece sınırlıdır.
- İşsizlik sorununun yok edilmesinde ya da en azından minimum seviyeye indirilebilmesinde ilerleme kaydedilmeden söz konusu sigorta kolunun kurulması halinde çalışan maliyetlerinin artacağı, teknolojik gelişmelerle makineleşmenin yaygınlaşıp emeğe talebin düşebileceği, işsizlik ödeneği yoluyla emeğin tüketme yetisinin süreceği ve bunun da enflasyonist bir baskı yapacağı endişesinin önemli bir destek bulması işsizlik sigortasının gecikmesinde diğer bir faktör olmuştur.

- Ülkemizde kıdem tazminatının uygulanması, bir çeşit işsizlik tazminatı olduğundan ve sağlanan yardımlar da ciddi nitelikte olduğundan, uzun yıllar sendikaların işsizlik sigortasına ciddi yaklaşımını engellemiştir.

Tüm bu nedenler bu zorunlu sürecin olması gerekenden daha fazla ertelenmesine sebep olmuş, fakat nihayetinde 1999 yılında İşsizlik Sigortası yasalaştırılarak kurulmuştur. Bu sistemin faydaları ise ancak takip eden yıllarda anlaşılabilmektedir.

3.4. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kapsamı

25.08.1999 tarihli 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 46. maddesine göre, İşsizlik sigortasının amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamaktır.

İşsizlik sigortasının kapsamı:

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu²¹’nin 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi ve 2. fıkrası kapsamında olanlardan bir iş sözleşmesine bağlı olarak çalışan sigortalılar,
- 4857 sayılı İş Kanunu²²’na göre kısmi süreli hizmet akdi doğrultusunda 5510 sayılı Kanun’un ek 6. maddesi ve 52. maddesinin 1. fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar,
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu²³’nin geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar sistemin kapsamına dahil sayılmaktadır.

²¹ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete.

²² Ayrıntılı bilgi için bkz.; 4857 sayılı İş Kanunu, Kabul Tarihi: 22.05.2003, 25134 sayı ve 10.06.2003 tarihli Resmi Gazete 5/42, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm#1> , 09.01.2019.

²³ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 506 sayılı Kanun Geçici Madde: 20, Kabul Tarihi: 17/7/1964; 29, 30, 31/7/1964-1/8/1964 tarih ve 11766-11779 sayılı Resmi Gazete, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 3, Sayfa: 2827.

Fakat İşsizlik Sigortası'nın kurulmasından günümüze kadar, sigortanın kapsamı konusunda pek çok değişiklik yapılmıştır. Kabul edildiği ilk haliyle birkaç istisna haricinde 506 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile geçici 20. maddesinde belirtildiği üzere yalnızca sigortalıları kapsamına almaktaydı. 506 sayılı Kanun'un yerine 5510 sayılı Kanun getirilince, bir iş sözleşmesi kapsamında çalışanlar ve 506 sayılı Kanun'un geçici 20. maddesine göre sigortalılar yine sistem kapsamında kalmıştı. Ancak 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 68. maddesi ile gerçekleşen değişikliğin sonrasında İşsizlik Sigortası daha kapsamlı bir hale gelmiştir.

6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun²⁴'un 68. maddesi ile yapılan değişikliğin sonrasında;

- ✓ Minibüs, dolmuş, taksi gibi kent içinde taşımayı kolaylaştıran araç sahibi firmalar ve Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından belirlenen işyerlerinde kısmi süreli hizmet akdiyle çalışan ancak aynı ayın içinde 10 gün ve altında çalışan kişiler,
- ✓ 4857 sayılı İş Kanunu'na göre kısmi süreli hizmet akdi kapsamındaki sigortalılar, isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası kapsamına alınabileceklerdir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, işsizlik sigortasının kapsamına dahil olan çalışanları özetlersek:

- 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"nın geçici 20. maddesinde belirtilen sandıklar kapsamında çalışanlar,

²⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 6111 sayılı Kanun, Madde: 68, Kabul Tarihi: 13/2/2011, 25/2/2011 tarih ve 27857 (1.Mük) sayılı Resmi Gazete.

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 4. Maddesindeki 1. fıkranın (a) bendindeki ve 2. fıkarda açıklanan koşullar çerçevesinde bir iş sözleşmesine bağlı çalışanlar,
- T.C vatandaşı olmadığı halde çalışma izni alarak Türkiye’de bulunan çalışanlar.²⁵

3.4.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Yönetimi ve İŞKUR

İşsizlik sigortası sistemi devlet tarafından veya genel kabul görmüş olduğu üzere, işçi, işveren ve devlet temsilcileri tarafından oluşturulan ve özerk bir yapıya sahip kurumlarca idare edilmektedir. Bu birliktelik, bulunacak herhangi bir iş için kaydını yaptırmış kayıtlı işsizlere ödeme yapılmasını sağlamaktadır. Bu ilişki, aynı zamanda, işsiz bireylerin kayıt altına alınması ve sistematik şekilde vaziyetini bildirmesiyle, iş bulma hizmetlerinin etkinliğini arttırmaktadır. Bu sigorta sisteminin uygulandığı ülkelerden bazılarında, işe yerleştirme programları ve işsizlik sigortası tek bir idari yapı altında birleştirilmiştir. Bu idari yapı içerisinde, ödenekler yerel iş bulma kurumları aracılığıyla ödenmekte ve işsizlik ödeneği talep etmek için bireyler bu kurumlara başvurabilmektedirler. Bazılarındaysa, işsizlik kayıtları ile ödeneklerin ödenmesi farklı kurumlar aracılığıyla yapılmaktadır (Sofracı, 1999: 25).

İşsizlik sigortası, uygulandığı ülkelerde çoğunlukla devletin yönetimindedir. Yürütme görevi ise; devletin görevlendirdiği çeşitli bakanlıklara bağlı ya da bu bakanlıkların denetiminde çalışmakta olan bölümlere aittir. İkinci bir alternatif yönetim şekli ise; Amerika ve Almanya’da görülen, devlet temsilcilerinin, işverenlerin ve işçilerin bir araya gelmesiyle meydana gelen bağımsız bir kuruluş aracılığıyla yönetilmesidir. Bir diğer alternatif yönetim şekli ise; Danimarka örneğinde görüldüğü gibi, devlet tarafından denetlenen sendikalarca uygulanan yönetimdir (Başterzi, 1996: 69-70; SSP, 2002).

²⁵ (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/>, 14.10.2018.

Ülkemizde uygulanan yönetimde ise iki farklı kurum görevlidir: Sosyal Sigortalar Kurumu, sigorta primlerini tahsil ederken, Türkiye İş Kurumu da tahsilat işlemleri dışındaki yardım uygulamalarının yerine getirilmesi ve denetlenmesiyle yükümlüdür.

İkinci Dünya Savaşı'nı takiben ülkelerin yaygın olarak benimsediği sosyal devlet anlayışıyla birlikte ülkemizde de istihdamı geliştirmeyi sağlamak adına bir kurumun oluşturulması düşünülmüş ve nihayet 21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı Kanun ile kurulan “İş ve İşçi Bulma Kurumu” 15 Mart 1946 tarihinde çalışmalarına başlamıştır. Kurumun yerelde görevlerini yerine getirebilmesi için bölge müdürlükleri oluşturulmuş, işsizler ile işyeri sahiplerini buluşturmayı amaçlayan kurum, bu ana görevinin yanı sıra bilhassa 60'lı yıllarda daha çok Almanya, Hollanda gibi ülkelerde gelişen sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan işgücü ihtiyacını karşılamada önemli rol oynamıştır. 1973 yılında yaşanan petrol krizi ise gelişmiş bir sanayiye sahip bu ülkelerde işgücü açısından durgunluğa sebep olmuş ve bu da İş ve İşçi Bulma Kurumu'nda gelişim sürecinden gerileme sürecine geçilmesine neden olmuştur. Dönem itibariyle değişkenlik gösteren piyasadaki ihtiyaçları gidermek konusunda kendisini yenileyememesi kurumun emek piyasasındaki gücünü kaybetmesine sebep olmuştur.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 1919 yılından itibaren hazırladığı ve yıllar içinde başta Avrupa ülkeleri olmak üzere pek çok ülkenin kabul ettiği anlaşmalar doğrultusunda feshedilmeyen fakat gelişim ve uyum gösterememesi sebebiyle neredeyse tüm gücünü yitiren İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1991 yılında sona eren Soğuk Savaş dönemi ertesinde gerçekleşen insan hakları temelli sosyal güvenlik reformlarından etkilenmiştir. Sonunda 25 Haziran 2003'te kabul edilen 4857 sayılı yeni İş Kanunu'nun yanı sıra, İş ve İşçi Bulma Kurumu da 4904 sayılı Kanun ile Türkiye İş Kurumu adını almış ve aynı zamanda yapısal bir değişim de geçirmiştir. Bir seçim vaadi olarak ortaya çıkan İşsizlik Sigortası'nın uygulamaya konulması ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile kurulan İşsizlik Sigortası Fonu'nun yönetimi,

dönüşen Türkiye İş Kurumu'na verilmiş ve günümüze kadar her geçen gün gelişen kurumda, kayıtlı iş arayan ve işveren veri tabanları oldukça büyümüştür.

2008 yılında meydana gelen ve tüm dünyayı etkileyen ekonomik kriz sebebiyle çok ciddi bir sorun haline gelen işsizlik, kurumun işsizlik sigortası hizmetlerinin yanında önlem olarak uygulamaya geçirdiği ücret garanti fonu, iş kaybı tazminatı ve kısa çalışma ödeneği gibi hizmetleri ile birlikte yetki ve sorumluluk alanının genişlemesine yol açmıştır. Yine aynı dönemde kurulan “İşgücü Yetiştirme Kursları” ve “Toplum Yararına Çalışma Programları” sayesinde kurumun işgücü piyasasındaki etkisi artmıştır. Bilhassa 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yerel teşkilatları olan bölge müdürlüklerinin feshedilerek, İŞKUR il müdürlüklerine katılması ile genişleyen kurumun insan kaynakları, 2012 yılında kuruma alınan 4000 kişilik iş ve meslek danışmanı kadrosu ile bambaşka bir yapıya kavuşarak kurum içi işgücünü 8000 kişiye kadar çıkarmıştır.²⁶

Yeni çalışma alanları yaratmak ve geliştirmek, işsizliği önleyici tedbirler almak ve işsizlik sigortasıyla ilgili hizmetlerin yürütülmesi amacıyla kurulmuş olan kurumda, sorumluluk alanının genişlemesiyle kuruluş yapısından sıyrılarak, aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulanabileceği yeni bir strateji oluşturulmuştur.

Sosyal devlet anlayışının bir yansıması olarak kurum içerisinde ilgili tarafların da katılımının mümkün olduğu bir örgüt yapısı benimsenmiş ve kurumun Genel Kurul'u devlet ve öğrenci birliklerinin temsilcilerinden oluşturulmuştur. Sosyal güvenliğin başlıca tarafları olan bağımsız çalışan esnaf, sanatçı, işçi ve işverenlerden oluşan Yönetim Kurulu ise; kurumun yönetimini, tüm kararlarını, yetkilerini ve sorumluluklarını üstelenen organıdır. Yerelde kurumun temel görevlerini yerine getirmek için ise İl İstihdam Kurulları kurulmuştur. Ayrıca yurtiçinde ve yurtdışında Özel İstihdam Büroları kurularak, alanında tek kurum olma yetkisini kaybetmiştir. İl bazında kurumun temsilciliğini yapan Bölge

²⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 4857 sayılı İş Kanunu, Kabul Tarihi: 22.05.2003, 25134 sayı ve 10.06.2003 tarihli Resmi Gazete 5/42, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm#1> , 09.01.2019.

Müdürlükleri'nin yerine ise İl Müdürlükleri kurulmuştur. Tüm bu yapısal değişikliklerin yanında kurum temel görevlerinin sağlıklı olarak yürütülebilmesi için, kalifiye personellerin işe yerleştirilebilmesi adına kurum içinde ‘İstihdam ve Meslek Uzmanlığı’ pozisyonu açılmıştır.²⁷

İŞKUR'un İdari Yapısı ve organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurullarından ²⁸ oluşmaktadır.

Şekil 3.1: Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Organizasyon Yapısı



İŞKUR'un idari yapılanması içinde **Genel Kurul**, en üst mercilerden biri olarak kabul edilir. Genel Kurul'un görev ve yetkileri, gereklilikleri, üyeleri ve görev süreleri ile ilgili tüm detaylar 4904 sayılı Kanun'da belirtilmektedir:

Madde 619 - “Genel Kurul, Bakanın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarını temsilen Bakan tarafından belirlenecek üyeler,

²⁷ (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal/tarihce/> , 15.10.2018

²⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 30479 sayı ve 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf> , 13.05.2019.

b) Üye sayıları itibariyle en fazla üyeye sahip ilk üç sıradaki işçi konfederasyonlarınca üye sayıları oranları dikkate alınarak belirlenecek on yedi, üye sayısı itibariyle en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenecek on, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nden beş, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'ndan üç, Türkiye Sakatlar Konfederasyonundan her engel grubunu temsilen birer olmak üzere toplam dört, Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden iki, Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek dört öğretim üyesi, Kurumda temsil yetkisine sahip kamu görevlileri sendikasıncı belirlenecek bir, temsilciden oluşur.

Genel Kurul temsilcileri iki yıl süre ile görev yaparlar. Herhangi bir nedenle bu görevleri sona erenlerin yerlerine kalan süreyi tamamlamak üzere Genel Kurul'a temsilci veren birimlerce yeni temsilci görevlendirilir. Genel Kurul iki yılda bir Kasım ayı içinde Bakanın çağrısı üzerine olağan toplantısını yapar. Bakan, gerekli görmesi halinde Genel Kurul'u olağanüstü toplantıya çağırabilir."

Madde 619 - Genel Kurul'un görevleri şunlardır:

a) "Devletin ekonomik ve sosyal politikalarına uyumlu ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, uygulanan politikalardaki dönem içindeki gelişmeleri değerlendirmek.

b) İstihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve önerilerde bulunmak.

c) Kurumun dönem faaliyet raporunu görüşmek, Kurumun hizmetlerini iyileştirici önerilerde bulunmak.

Genel Kurul görüşmelerinin sonuçları raporla tespit edilir, bu rapor Bakanlığa en geç iki ay içinde verilir. Genel Kurul kararları Kurum ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların politika oluşturma ve uygulamalarında öncelikle dikkate alınır."²⁹

²⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 30479 sayı ve 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf>, 13.05.2019.

İŞKUR'un yürüttüğü faaliyetlerde **Yönetim Kurulu**, en yüksek karar, yetki ve sorumluluğa sahip olan organdır. İşleri Bakanlığı'nın çıkardığı yönetmeliklerle çalışmalarının usul ve esasları düzenlenmektedir. Bu kurul altı üyeden oluşmaktadır:

- ‘Genel müdür (yönetim kurulu başkanı),
- Bakanlığı temsilen atanan bir üye,
- Hazine ve Maliye Bakanlığını temsilne atanan bir üye,
- En çok üyeye sahip işçi konfederasyonunca belirlenen bir üye,
- En çok üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenen bir üye,
- Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonunca belirlenen bir üye.’³⁰

Kurulun meydana getirilmesinde toplam üye sayısına kullandığı oyun yanı sıra oyların eşit olması durumunda başkanın oy kullandığı tarafın çoğunluğu sağlayacağı kabul edilmektedir. Bu kararlar işleyişte kamu görüşüne ağırlık verildiği gösterilmektedir.

Genel Müdür haricindeki, Yönetim Kurulu'na dahil olan üyelerin görev süreleri 3 yıldır. Görev süresinin yanı sıra kurulun haftada en az bir defa üye tamsayısının çoğunluğu ile toplanması gerekmektedir (Tozan, 2001: 46).

Yönetim Kurulu'nun görevleri ise şunlardır:

- ‘Yönetmelik çerçevesinde kurula ait fon kaynaklarının piyasa şartlarına göre değerlendirilmesi,
- Muhasebe standartlarına uygun olmak koşuluyla günlük fon hareketlerinin takibini kolaylaştırmak amacıyla dokümanlara doğru ve eksiksiz olarak aktarılmasını sağlamak,
- Üçer aylık dönemler halinde olmak üzere, kurulun sorumlu olduğu fonun gelir ve giderlerinin rapora aktarılması, denetlenmesi ve raporların kamuoyunun bilgisine sunulmasını sağlamak,

³⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 30479 sayı ve 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf>, 13.05.2019.

- Fona ilişkin aktüeryal projeksiyonların yaptırılmasını sağlamak,
- İŞKUR Genel Müdürlüğü'nün bünyesinde kurulan “Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı” vasıtasıyla aldıkları kararları uygulayarak İşsizlik Sigortası Fonu'nu yönetmek.
- Kurumun bütçesini, bilançosunu, gelir gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak.
- Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak, Kurumun faaliyet raporlarını incelemek ve onaylamak.
- Her yıl Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında miktarı artırılmak üzere bedeli bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla geçerli olan tutar ve üzeri olan sözleşmeler ve yapılacak işler hakkında karar vermek.
- Genel Müdür ve Yönetim Kurulu üyelerinin başkaca önerilerini inceleyip karara bağlamak ve bu Bölümde verilen benzeri görevleri yapmak.”³¹

12 hizmet biriminden oluşan “Merkez” ile il müdürlükleri ve onlara bağlı hizmet merkezlerinden oluşan “Taşra teşkilatı”, Genel Müdürlük’ün alt birimleridir.³²

Çalışmalarını vali başkanlığında sürdüren ve 1 yılda en fazla 4 kez toplanan, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK) ise devlet ve esnaf, öğrenci, zanaatkar vb. gibi sosyal toplum temsilcilerinin oluşturduğu üyelerden oluşmaktadır.

Gerektiği takdirde olağanüstü toplantılar da organize edebilen kurulun, il bazında, mesleki eğitim, istihdam ve işgücü kaynaklı ihtiyaçları belirlemek ve bu konulardaki etkinliğin artırılabilmesi için strateji ve planlar hazırlamak, bu

³¹ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 30479 sayı ve 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf>, 13.05.2019.

³² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu, **9.Genel Kurul Çalışma Raporu**, 2018, (Çevrimiçi), https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel_kurul_raporu.pdf, 08.12.2018.

doğrultuda gerekli kararların alınması, görüş ve önerilerinin ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmesi gibi temel görevleri bulunmaktadır.³³

3.4.2. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortasından yararlanma koşulları 4447 sayılı Kanun'un 51. maddesinde belirtilmiştir. Bu doğrultuda, iş sözleşmesinin sona erdirilmesinin öncesinde kesintisiz olarak en az 120 gün ve son 3 sene içerisinde en az 600 gün sigorta primi ödeme şartına uyup, şahsi arzusu ve hatası olmaksızın işsiz kalan çalışanlardan;

- İş sözleşmeleri, önceden bildirim kuralına uymak koşuluyla işvereni tarafından fesih edilenler,
- İş sözleşmeleri, yasada belirtilmiş etik kurallara aykırı davranışlar sergileyen işveren ile çalışılan işyerinin 1 hafta ya da daha uzun zaman çalışmayı durdurmasını gerektiren mecburi durumlar sebebiyle şahsen kendilerinin fesih ettikleri sigortalılar,
- Sağlıkla ilgili sorunlar ya da çalışanın 1 haftadan daha uzun bir süreyle çalışmasına engel oluşturan mücbir sebeplerin oluşması durumunda işverenin iş sözleşmesini fesih ettiği çalışanlar,
- Kısıtlı bir zaman dilimi için iş sözleşmesi yapıp bu zamanın dolmasıyla birlikte işsizlikle karşılaşan çalışanlar,
- Bir başka alıcıya devredilen, kapanan, nitelik ya da sektör değiştiren iş ya da işyeri sebebiyle iş sözleşmesi feshedilen çalışanlar,
- Şirketlerin özelleştirilmesi sebebiyle iş sözleşmesine son verilen çalışanlar, işsizlik ödeneği alma hakkı kazanacaklardır.³⁴

İşsizlik ödeneği alma hakkı kazananlardan, ödemelerini alabilmeleri için, işyerlerinden alacakları "İşten Ayrılma Bildirgesi"yle beraber iş sözleşmelerinin

³³ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu, 9. Genel Kurul Çalışma Raporu, 2018, (Çevrimiçi), https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel_kurul_raporu.pdf, 08.12.2018.

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 51. Madde, Resmi Gazete: 25.08.1999, 5. Cilt S:39.

sona erdiği tarih itibariyle 30 gün içinde, bizzat kendileri giderek ya da kurumun resmi internet sitesi üzerinden İŞKUR’a başvuru yapmaları beklenmektedir.³⁵

3.4.3. İşsizlik Sigortası Kapsamında Verilen Hizmetler

İşsizlik Sigortası kapsamında sigortalı işsizlere, işsiz olarak geçirdikleri süre boyunca geçimlerini sürdürebilmeleri ve daha kolay iş bulmalarına yardımcı olabilmek adına maddi destek birtakım hizmetler sunulmaktadır. Pasif ve aktif hizmetler olarak sınıflandırılan ve sigorta kapsamında verilen bu hizmetleri açıklamak gerekirse:

- a) **İşsizlik ödeneği:** İşsiz kalan ve sigortadan yararlanmak için gerekli şartlara uyanlara işsizlik ödeneği verilmektedir. Sigortalının günlük işsizlik ödeneği tutarı, sigortalının *son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır*. İşsizlik ödeneği miktarı prime esas kazanç ve asgari ücretteki değişmelere paralel olarak artış göstermektedir.³⁶
- b) **Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi:** İş bulma yardımının sonuçsuz kaldığı durumlarda verilen meslek edindirme, mesleki gelişim ve yetiştirme eğitimlerinin temel kural ve yöntemleri 31 Aralık 2008 tarihli, 27097 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanıp, ‘‘Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği’’yle düzenlenerek yürürlüğe girmiştir (Sayan, 2008: 52-54).
- c) **Genel Sağlık Sigortasına Tabi Sayılmak:** İşsiz kalan çalışanlar ve geçimlerinden sorumlu oldukları aile üyeleri, sigorta yardımlarından faydalanma hakkı kazandıkları gün itibariyle genel sağlık sigortasına tabi kabul edilmekte ve takip eden 30 gün içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu’na bilgi verilmektedir.

³⁵ (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/>, 14.10.2018.

³⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 50. Madde, Resmi Gazete: 25.08.1999, 5. Cilt S:39.

d) **5510 sayılı Kanun Gereği Ödenecek Sigorta Primleri:** İşsiz kalan kişilerin işsizlik ödeneğinden yararlandıkları zaman süresince, tabi oldukları genel sağlık sigortasının primleri Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödenmektedir.

e) **İş Bulma Yardımı:** İşsiz kalan sigortalılar için kurum, mesleki yeteneklerine göre ve ayrıldıkları işteki maaş ve diğer şartların benzer olduğu yeni bir iş bulunabilmesi için çalışmalar yürütmektedir (Sayan, 2008: 52-54).

3.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı ve İşsizlik Fonu

İşsizlik sigortasının finansmanı konusunda bireysel ve toplumsal olmak üzere iki farklı görüş yer almaktadır. İşsizlik sigortası konusunda bireysel görüşe göre; sigorta finansmanında işçinin katkısının daha fazla olması gerekmektedir. Yaklaşımın genel görüşü değerlendirildiği zaman sigortanın uygulamasında menfaat sağlayacak olan kesimin işçi kesimi olduğu için işçilerin bu alandaki katkılarının daha fazla olmasının gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Nitekim işsizlik sigortası bireyler adına zorunlu tasarruf anlamına geldiği için birey kendi tasarrufundan faydalanma adına sigorta finansmanında etkin şekilde ve ağırlıklı olarak rol almalıdır. Toplumcu yaklaşımda ise; işsizlik sigortasında ana finansör devlet olmalıdır. Bu konuda devletin topladığı vergiler işsizlik sigortasının genel finansal unsuru olarak kullanılmalıdır (Doğukanlı, 1995: 23).

Sigortanın finansmanında birtakım güçlükler de yaşanmaktadır. Bunların başında ise işsizliğin sürecine yönelik tahminlerdeki tutarsızlıklar gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, işsizlik süresi ve derecesi önceden tahmin edilemeyeceği için finansman konusu sıkıntıya girmektedir. Elbette ki bu sigorta kolunun diğer sigortalardaki birtakım uygulamaların yapılmamasından kaynaklanan belirli kolaylıkları da vardır.

Ancak buradaki finansman zorluğu işsizlik sigortasını finansmanı en güç sigorta kollarından biri haline getirmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında finansman konusunda dikkat edilmesi gereken öncelikli husus; finans kaynaklarının sağlam kaynaklar olması gerekliliğidir (Hoşkaplan, 2000: 135). Bu nedenle sigortanın finansmanında üç farklı yöntem uygulanmaktadır. Bunlar (Yiğit, 2003: 178);

- Sigorta finansmanına ait tüm bedelin işyeri sahibi tarafından ödendiği “tekli finansman yöntemi”
- Sigorta finansmanına ait bedeli işçi ve işyeri sahibinin birlikte ödediği “ikili finansman yöntemi”
- Gerekli finansman bedelinin işçi, işveren ve devletin katkılarıyla karşılandığı “üçlü finansman yöntemidir”.

Türkiye’deki uygulama şekline bakıldığında ise; işsizlik sigortası kapsamında verilen hizmetlerin maliyetlerinin ve kurumun yönetim giderlerinin karşılanması amacıyla kurumun; sigortalılardan, işverenlerden ve devletten işsizlik sigortası primi tahsil ettiği görülmektedir. Bu finansman sistemine üçlü finansman sistemi adı verilir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 49. maddesinde belirtildiği üzere;

- İşsizlik sigortası için prim ödeyen taraflardan olan işverenlerin, kendi üzerlerine düşen katkı payı ödemelerini çalışanlarının maaşlarından düşmeleri söz konusu olamaz.
- Çalışanın sigortasının kesilmesi durumunda, o tarihe kadar ödenen sigorta primlerinin, işçi, işveren ya da devlete iadesi mümkün değildir.
- İşverenlerin sigortaya ödediği prim tutarı kazanç tablosunda gider kalemi olarak yer alırken, sigortalıların ödediği prim tutarı, vergiden düşürülür.³⁷

3.5.1. İşsizlik Sigortası Fonu’nun Gelir, Gider ve Varlıkları

- *İşsizlik Sigortası Fonu’nun Gelirleri*

³⁷Ayrıntılı bilgi için bkz.; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 49. madde, Resmi Gazete: 25.08.1999, 5. Cilt S:39.

- İşsizlik sigortası primleri ve bu primlerle yapılan yatırımlardan kazanılan gelirler,
- Devletin fon açığını kapatmak amacıyla yaptığı katkı ödemeleri,
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereği işçi ve işverenden kesilen cezalar, faizler ve gecikme zamları.
- Diğer bağış, kazanç ve gelirler.³⁸

Kuşkusuz buradaki öncelikli gelir kaynağı primlerdir. Prim ödemelerini kanun ile belirlenen oranlarda işçiler, işverenler ve devlet yapmaktadır. İşsizlik sigortası, devlet tarafından belirli oranda katkının yapıldığı yegane sigorta dalıdır. Kanun ilk kabul edildiğinde, işçinin katkı oranı %2, işverenin katkı oranı %3, devletin katkı oranı ise %2 olarak belirlenmişti. Fakat sonraki yıllarda sigortanın işçi ve işverene yüklediği bu ekonomik yükümlülüğün azaltılabilmesi ve istihdamın özendirilmesi için 2002-2003 yıllarında hazırlanan bütçe kanunlarıyla getirilen düzenlemelerle;

- * işçinin ödeyeceği prim oranı %1,
- * işverenin ödeyeceği prim oranı %2,
- * devletin ödeyeceği prim oranı %1,

olarak belirlenmiştir.³⁹

Fon gelirleri ve bu gelirler ile edinilen malların sahibi Türkiye İş Kurumu'dur ve bu mallar, kanunlar gereği devletin malı sayılmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2015: 410). Ek olarak, fonun gelirlerinden vergi dışında herhangi bir kesintinin yapılması mümkün değildir.⁴⁰

• *İşsizlik Sigortası Fonu'nun Giderleri*

³⁸ (Çevrimiçi), http://km.corpus.com.tr/MevzuatIcerik.aspx?id=033a2N040r1t0b1D2o0J270K101U192R#node-3o120z1b3c0H0_0d1d3I0Z2r0e2M2q3J , 09.01.2019.

³⁹ (Çevrimiçi), www.iskur.gov.trhttp://km.corpus.com.tr/MevzuatIcerik.aspx?id=033a2N040r1t0b1D2o0J270K101U192R#node-3o120z1b3c0H0_0d1d3I0Z2r0e2M2q3J , 09.01.2019.

⁴⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz; 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 1 Nolu Tebliğ, 21.05.2000 tarih ve 24055 sayılı Resmi Gazete, 53. Madde, 4. Fıkra.

İşsizlik Sigortası Fonu'nun giderleri, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmiştir;⁴¹

- Sigortaya kayıtlı işsizlerin aldıkları işsizlik ödeneği;

Hizmet akdinin feshinden önceki son 3 yılda, sigortalı olmak koşuluyla, 600 gün çalışıp işsizlik sigortası primi ödeyenlere 180 gün, 900 gün çalışıp işsizlik sigortası primi ödeyenlere 240 gün, 1080 gün çalışıp işsizlik sigortası primi ödeyenlere ise 300 gün süresince işsizlik ödeneği verilmektedir. Ödeneğin minimum tutarı, devletin belirlediği asgari ücret tutarının %40'ı, maksimum tutarı ise %80'i olarak hesaplandığı için, Mayıs 2019'a kadar minimum ödenek tutarı 1.015 TL, maksimum tutar ise 2.031 TL olarak belirlenmiştir. İşsizlik ödeneği hesaplanırken, sigortalı çalışanın son 4 aya ait prime tabi gelirleri göz önünde tutulduğundan, Mayıs 2019'da devletin belirleyeceği yeni asgari ücret tutarı üzerinden yeniden hesaplanacaktır.

- Analık ile hastalık sigortası primleri,
- Meslek kazandırma, geliştirme eğitimleri giderleri,
- Sigorta hizmetlerinin yürütülebilmesi adına, Yönetim Kurulu onayı ile gerçekleşen; hizmetlerin verileceği binaların kiralari, satın alınan hizmet giderleri, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanım satın alma giderleri,
- Ücret Garanti Fonu; 4857 sayılı İş Kanunu'nun 33. maddesi doğrultusunda, işverenin ödeme güçlüğü yaşadığı durumlarda konkordato ilan etmesi halinde, sigortalıların çalıştıkları son 3 ayın ücretlerinin ödenmesi için İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulmuştur. İşverenlerin ödediği yıllık işsizlik sigortası primleri toplamının yüzde 1'i olarak belirlenmiştir.
- Kısa Çalışma Ödeneği; 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesine dayanılarak çıkartılan yönetmelikte belirtildiği üzere, mücbir sebepler ya da ekonomik kriz gibi bir sebeple çalışanlarının tümünün ya da bir kısmının işlerine son veren, işyerinin faaliyetlerini tümüyle ya da kısmi

⁴¹ (Çevrimiçi), www.iskur.gov.tr ; http://km.corpus.com.tr/Mevzuat/Icerik.aspx?id=033a2N040r1t0b1D2o0J270K101U192R#node-3o120z1b3c0H0_0d1d310Z2r0e2M2q3J , 09.01.2019.

olarak durdurmak ve bir haftada çalışılan süreyi en az üçte bir kadar azaltmak zorunda kalan işveren, İŞKUR'a ve varsa işçi sendikasına bildirmek ve aynı zamanda işçilerini de bu konuda bilgilendirmek zorundadır. İşçinin bu haktan yararlanabilmesi için; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın işverenin başvurusunu uygun bulması, işçilerin işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması ve üretime verilen ara ya da çalışma süresinin azaltılmasının en az 4 hafta sürmüş olması gerekecektir.

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneğinin miktarı kadar olacaktır. Sigortalı çalışanlar, prime tabi son 4 aylık ücretleri üzerinden hesap edilerek bulunan ortalama günlük kazançlarının %50'si tutarında günlük kısa çalışma ödeneği alacaklardır. Fakat bu tutar, 16 yaşını doldurmuş işçilerin aldıkları asgari ücret net miktarını geçemez.⁴²

Bu ödenek yardımı, en fazla 3 ay verilmekte ve İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. İşçinin bu ödenekten faydalandığı süreç içerisinde ödemesi gereken sigorta primlerinin 2/3'ü İşsizlik Sigortası Fonu aracılığıyla SGK'ya yatırılmaktadır. Bu primler, en alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanmakta ve nafaka dışında haczedilememekte, başkasına devir ve temlik edilememektedir.⁴³ İşsizlik ödeneğiyle bağlantı kurularak, ödeneye hak kazanmanın şartları, ödenek tutarı, ödemenin başlangıcı ve süresi işsizlik ödeneğiyle benzer biçimde hazırlanmıştır (Eyrenci, 2003: 16).

3.5.2. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi

Fonların verimli ve etkin bir şekilde değerlendirilememesi, primlerin gereği gibi tahsil edilememesi, 1990'lı yıllardan itibaren ülkemiz emeklilik sisteminin gerçek bir finansman krizine girmesinin sebebidir.

⁴² Ayrıntılı bilgi için bkz.; 4857 sayılı İş Kanunu, Kabul Tarihi: 22.05.2003, 25134 sayı ve 10.06.2003 tarihli Resmi Gazete 5/42, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm#1> , 08.01.2019.

⁴³ Ayrıntılı bilgi için bkz.; Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik, Madde 10, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm#1> , 08.01.2019.

Prim tahsilât problemlerine çözüm bulunamaması, 1990 öncesi dönemde toplanan prim gelirlerinin siyasi amaçlar doğrultusunda veya sosyal güvenlik ile ilgisi olmayan diğer kamu hizmetleri için kullanılması, prim karşılığı olmayan ödemelerin genelde kurum kaynaklarından karşılanması, prim ödemelerinin istenilen düzeye ulaşamaması, prim afları, hizmet borçlanmaları, prim borçlarının yapılandırılması gibi nedenler gelir kaybına yol açmıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının fonlarının verimsiz alanlarda değerlendirilmesi, sistemin temel sosyal güvenlik prensiplerine göre işletilmesinden bir sapmadır. Öyle ki, sistemin finansman krizine girmesinin temel nedenlerinden biri kaynakların etkin kullanılamamasıdır (Egeli ve Özen, 2009). Yüksek enflasyon dönemlerinde sosyal güvenlik fonları yanlış yatırımlarla eritilmiştir. Nitekim 1965 yılından sonraki dönemde SSK fonlarının getiri oranı hep negatif olmuş ve enflasyon oranının %104,4'e çıktığı 1980 yılında fonların net kaybı %96 olarak gerçekleşmiştir. 1980'li yıllardan sonra sürekli değer kaybeden fonların yıllık ortalama kayıp oranı %26-52 arasında değişiklik göstermiştir. (Arıcı ve Alper, 2013: 174).

Fonun kaynaklarını daha verimli bir şekilde değerlendirmek amacıyla yapılan regülasyonlar, daha önce Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur fonlarında yukarıda bahsedilen hataların tekrarlanmaması için, Fon Yönetim Kurulu tarafından oldukça detaylı olarak hazırlanmıştır. Bu doğrultuda;

- 1) Piyasanın anlık koşullarına göre fonun kaynakları değerlendirilecek,
- 2) Fon, portföyündeki risklerin dağıtılması şiarı ile risk dengeleri gözetilerek yönetilecek ve buna göre fon likidite akışı dikkatle takip edilecek,
- 3) Fonun gelirlerinin giderleri karşılaması amacıyla nakite çevrilmesinde minimum kayıp olması için azami çaba gösterilecektir.

Kaynakların değerlendirilmesi için kullanılan finansal araçlar şunlardır;

- 1) Devlet tarafından alınan iç borçlanma senetleri (DİBS),
- 2) Ters repo ve repo işlemleri,
- 3) Türk Lirası ve döviz mevduatı hesapları,
- 4) Yatırım fonları (Alper, 2003: 117-118).

Fon kaynaklarının değerlendirilmesiyle ilgili yönetmelikte, aynı zamanda fon portföyünün yatırım araçlarıyla değerlendirilecek miktarına da limit konulmuştur.⁴⁴

3.5.3. İşsizlik Sigortası Fonu'nun Denetimi

Denetim modellerine göre fonlar Sayıştay denetimine tabi fonlar ve Sayıştay denetimi dışında kalan fonlar olarak ayrılır. Sayıştay denetimi dışında bulunan fonlar ise Cumhurbaşkanlığı Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenen fonlar, Sayıştay ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek Denetleme Kurulu dışında kurum, kuruluş, komisyon tarafından denetlenen fonlar ve mevzuatında denetim modelleri konusunda hüküm bulunmayan fonlar olarak sınıflandırılır (Bahran, 2001: 3).

Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar. Düzenlilik denetimi; kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.⁴⁵ İşsizlik Sigortası Fonu, Sayıştay'ın düzenlilik denetimine tabidir.⁴⁶

İşsizlik Sigortası genel denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılırken, 4447 sayılı Kanun'da yapılan bir değişiklikle 5 Temmuz 2003 tarihinden itibaren artık, Sayıştay'ın denetimine alınmıştır. Fonun hesap dökümleri ise 3 ayda bir yeminli mali müşavirler tarafından denetlenmekte, sonuçlar internet sitesi üzerinden kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Kurumların vazifelendirilmesi sebebiyle, SGK ve İŞKUR müfettişlerinin de denetim ve kontrol salahiyeti bulunmaktadır (Aktürk, 2009: 157-158).

⁴⁴Ayrıntılı bilgi için bkz.; İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Madde 5, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/09/20040901.htm#9>, 13.07.2019.

⁴⁵(Çevrimiçi), <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=77> , 13.07.2019.

⁴⁶ Sayıştay Denetim Raporu, 2017, (Çevrimiçi), <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12360>, 13.07.2019.

3.5.4. İşsizlik Sigortası Fonu'nun Uygulanmasında İdari Para Cezaları

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54. maddesi doğrultusunda, aşağıdaki durumlar meydana geldiği takdirde, dayanağı gösterilmesi şartıyla, Türkiye İş Kurumu tarafından idari para cezası verilmektedir:

- a) Sigorta yükümlülüklerinden doğan primler sebebiyle çalışanlarının maaşlarından kesmeleri halinde işverenler, çalışan başına 500 TL,
- b) Çalışanın işinden ayrılmasını takiben en geç 15. günün içerisinde “İşten ayrılma bildirgesi”ni Türkiye İş Kurumu'na iletmeyen işverenler, çalışan başına 1.000 TL idari para cezasına maruz kalmaktadırlar.

Verilen idari para cezalarının işverenlere bildirilmesini takiben 1 aylık süre içerisinde İŞKUR'a ödenmesi ya da en geç 15 gün içerisinde yetkili Sulh Ceza Mahkemesi'ne itiraz edilmesi gerekmektedir. İtiraz edilmemesi durumunda para cezası kesinleşmiş olur. Ayrıca bu 15 günlük süreç içerisinde İŞKUR'daki birimlere de itirazlarını iletebilirler ve bu itirazlar da 30 gün içerisinde sonuçlandırılmak zorundadır. İŞKUR üzerinden yürütülen bu itiraz süreci, mahkemeye yapılacak itirazlar ve yasal ödeme sürecinin devam etmesini engellemez (Aktürk, 2009: 158).

İdari para cezası tutarları, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen, yıllık yeniden değerlendirme oranı kadar artmakta olup, 1 (bir) TL altında kalan miktarlar göz ardı edilmektedir. Örneğin; 2018 yılı için belirlenen yeniden değerlendirme oranı %23,73'tür.⁴⁷ Tüm idari para cezaları da Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından uygulanmaktadır.⁴⁸

3.5.5. İşsizlik Sigortası Fonu'nun Etkinliği

⁴⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz; Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 503), 30611 sayı ve 30.11.2018 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/11/20181130-4.htm> , 21.12.2018.

⁴⁸ (Çevrimiçi), www.iskur.gov.tr , 22.12.2018.

İşsizlik Sigortası Fonu'nun etkinliğini daha detaylı yorumlayabilmek adına yıl bazında fonun değerlerini kapsamlı incelemek, fona daha anlamlı ve objektif bir bakış açısı kazandıracaktır. Aşağıdaki tablolarda Fon'un bütün gelir, gider kalemleri ve Türkiye'nin temel ekonomik göstergeleri yıllar içindeki değişimleri çerçevesinde görülebilmektedir.

Tablo 3.1: İşsizlik Sigortası Fonu'nun Yıllar İçinde Değişimi, 2000-2009

İşsizlik Sigortası Fonu Değerleri 2000 / 2009	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
İşs. Sig. Fonu Toplam Varlığı (000 TL)	362.491	2.205.472	4.957.598	9.569.452	13.802.520	18.512.290	24.344.301	31.237.405	38.880.731	42.509.338
İşs. Sig. Fonu Gelirleri										
Dönem Geliri (000 TL)	362.496	1.843.200	2.901.134	4.966.716	4.610.997	5.160.255	6.562.699	7.968.134	10.296.930	10.447.055
İşveren Primi (000 TL)	143.142	470.684	504.246	1.094.145	811.382	996.705	1.325.176	1.608.848	2.060.073	2.010.538
İşçi Primi (000 TL)	95.428	313.789	252.123	547.072	405.691	498.353	662.588	804.424	1.030.037	1.005.269
Devlet Katkısı (000 TL)	95.413	313.794	240.951	402.344	413.146	501.754	659.397	807.545	1.035.502	1.005.242
İşs. Sig. Fonu Ana Faaliyet Giderleri										
İşsizlik Ödeneği (000 TL)			54.389	149.925	234.187	313.026	379.501	416.323	618.752	1.373.666
başvuran kişi sayısı			93.436	143.459	164.437	208.398	220.779	246.589	382.179	597.394
hakeden kişi sayısı			82.878	130.271	147.260	186.590	199.572	221.452	331.447	473.326
Ücret Garanti Fonu Ödemesi (000 TL)						3.253	1.765	3.602	1.072	22.339
ödeme alan kişi sayısı						1.269	1.134	2.223	827	12.371
Kısa Çalışma Ödeneği (000 TL)						583	78	22	71	184.877
ödeme alan kişi sayısı						21	217	40	650	190.071
Yarım Çalışma Ödeneği (000 TL)										
başvuran kişi sayısı										
hakeden kişi sayısı										
İşs. Sig. Fonu Aktif İşgücü Programları										
kurslara katılım giderleri					70	865	1.735	4.191	14.955	240.086
iş başı eğitim programı giderleri										
stajyer öğrenci giderleri										
mesleki yeterlilik kurumu yararlanıcılarına ödemeler										
genç işsiz ile kadın istihdamı destek ödemeleri										75
G 10 kapsamında istihdamı destek ödemeleri										
kadın istihdamı kap. büyükannelere ödemeler										
G 17 kapsamında istihdamı tanıtıma destek										
G 6 kapsamında GAP yatırımını destek transferi									1.300.000	4.206.890
G 12 - 13 kapsamında maden ocakları ödemeleri										

Kaynak: Bağımsız Denetim Raporları, 2000-2009; Faaliyet Raporları, 2000-2009, (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 01.04.2019.

İşsizlik Sigortası Bültenleri, 2000-2009, (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, 01.04.2019.

Tablo 3.2: İşsizlik Sigortası Fonu'nun Yıllar İçinde Değişimi, 2010-2018

İşsizlik Sigortası Fonu Değerleri 2010-2018	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	toplam
İşs. Sig. Fonu Toplam Varlığı (000 TL)	46.456.626	64.106.979	72.968.766	82.339.595	93.411.971	105.069.834	115.056.698	116.720.522	127.643.906	127.643.906
İşs. Sig. Fonu Gelirleri										
Dönem Geliri (000 TL)	9.754.094	10.684.551	12.292.422	13.316.032	16.006.175	19.060.930	23.268.233	28.195.291	36.049.899	223.747.245
İşveren Primi (000 TL)	2.352.578	2.547.174	3.086.147	3.869.619	4.475.423	5.438.977	6.620.128	7.790.136	9.159.406	56.364.527
İşçi Primi (000 TL)	1.176.291	1.273.586	1.543.074	1.934.810	2.237.711	2.719.488	3.310.064	3.895.068	4.625.963	28.330.828
Devlet Katkısı (000 TL)	1.176.291	1.297.374	1.543.074	1.934.810	2.237.711	2.719.488	3.310.064	3.895.068	4.625.962	28.214.928
İşs. Sig. Fonu Ana Faaliyet Giderleri										
İşsizlik Ödeneği (000 TL)	997.559	977.070	1.198.655	1.580.478	2.061.242	2.731.414	4.663.052	4.814.603	5.814.039	28.377.882
başvuran kişi sayısı	459.450	499.257	609.617	732.987	901.775	1.086.293	1.519.597	1.325.912	1.635.111	10.826.670
hakeden kişi sayısı	331.594	322.707	371.657	431.232	513.109	589.888	784.419	681.687	841.847	6.640.936
Ücret Garanti Fonu Ödemesi (000 TL)	22.070	9.376	8.662	15.044	21.609	16.081	15.663	25.849	81.027	247.412
ödeme alan kişi sayısı	12.905	5.807	3.210	5.671	8.196	5.547	4.591	5.809	20.865	90.425
Kısa Çalışma Ödeneği (000 TL)	43.952	4.777	3.572	489	89	345	1.579	931	824	242.189
ödeme alan kişi sayısı	27.156	5.814	2.855	970	66	115	791	493	1.393	230.652
Yarım Çalışma Ödeneği (000 TL)							3.625	22.647	24.472	50.744
başvuran kişi sayısı							4.469	7.849	7.734	20.052
hakeden kişi sayısı							4.135	7.433	7.202	18.770
İşz. Sig. Fonu Aktif İşgücü Programları										
kurslara katılım giderleri	358.299	345.897	1.214.674	1.021.517	1.358.883	3.026.361	4.912.229	3.757.605	4.671.886	20.929.253
iş başı eğitim programı giderleri							1.556.518	1.615.670	1.205.411	4.377.599
stajyer öğrenci giderleri								284.606	421.682	706.289
mesleki yeterlilik kurumu yararlanıcılarına ödemeler						891	35.156	93.603	140.394	270.045
genç işsiz ile kadın istihdamı destek ödemeleri	0	225.462	0	350.430	557.402	619.240	871.407	2.386.626	10.567.911	15.578.553
G 10 kapsamında istihdamı destek ödemeleri		44.944	142.583	175.898	9.172	7.316	3.800	8.892	0	392.603
kadın istihdamı kap. büyükannelere ödemeler								13.670	2.345	16.015
G 17 kapsamında istihdamı tanıma destek								15.000	0	15.000
G 6 kapsamında GAP yatırımını destek transferi	3.695.830	948.701	1.360.102	53.685	0	0	0	0	0	11.565.208
G 12 - 13 kapsamında maden ocakları ödemeleri					23.993	2.560	0	0	0	26.553

Kaynak: Bağımsız Denetim Raporları, 2010-2018; Faaliyet Raporları, 2010-2018, (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> , 01.04.2019.

İşsizlik Sigortası Bültenleri, 2010-2018, (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, 01.04.2019.

Tablo 3.3: Türkiye Ekonomisi Göstergeleri, 2000-2009

Türkiye Ekonomisi Temel Göstergeleri 2000-2009	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSYİH (000 TL)	170.666.715	245.428.760	359.358.871	468.015.146	577.023.497	673.702.943	789.227.555	880.460.879	994.782.858	999.191.848
Kişi başı GSYİH (TL)	2.656	3.766	5.445	7.007	8.536	9.844	11.389	12.550	14.001	13.870
Enflasyon Oranı (%)					9,35	7,72	9,65	8,39	10,06	6,53
Büyüme Oranı (%)	6,6	-6,0	6,4	5,6	9,6	9,0	7,1	5,0	0,8	-4,7
İstihdam sayısı (000 kişi)						19.633	19.933	20.209	20.604	20.615
İstihdam Oranı (%)						40,6	40,5	40,3	40,4	39,8
İstihdam Artış sayısı (000 kişi)							300	276	395	11
İstihdam Artış Oranı (%)							-0,002	-0,005	0,002	-0,015
İşsiz sayısı (000 kişi)	1.497	1.967	2.464	2.493	2.385	2.058	1.980	2.044	2.295	3.095
İşsizlik Oranı (%)	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3	9,5	9,0	9,2	10,0	13,1
Sosyal Güvenlik Kapsamında İstihdam Edilenler (000 kişi)									15.041	15.097
Kayıt dışı çalışan oranı (%)			52,14%	51,75%	50,14%	48,17%	46,97%	45,44%	43,50%	43,84%

Kaynak: İstatistiki Göstergeler, 2000-2009, (Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 01.04.2019.

Tablo 3.4: Türkiye Ekonomisi Göstergeleri, 2010-2018

Türkiye Ekonomisi Temel Göstergeleri 2010-2018	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GSYİH (000 TL)	1.160.013.978	1.394.477.166	1.569.672.115	1.809.713.087	2.044.465.876	2.338.647.494	2.608.525.749	3.106.536.751	3.700.989.000
Kişi başı GSYİH (TL)	15.860	18.788	20.880	23.766	26.489	29.899	32.904	38.680	45.463
Enflasyon Oranı (%)	6,40	10,45	6,16	7,40	8,17	8,81	8,53	11,92	20,30
Büyüme Oranı (%)	8,5	11,1	4,8	8,5	5,2	6,1	3,2	7,4	2,6
İstihdam sayısı (000 kişi)	21.858	23.266	23.937	24.601	25.933	26.621	27.205	28.189	28.738
İstihdam Oranı (%)	41,3	43,1	43,6	43,9	45,5	46,0	46,3	47,1	47,4
İstihdam Artış sayısı (000 kişi)	1.243	1.408	671	664	1.332	688	584	984	549
İstihdam Artış Oranı (%)	0,038	0,044	0,012	0,007	0,036	0,011	0,007	0,017	0,006
İşsiz sayısı (000 kişi)	2.737	2.328	2.204	2.445	2.853	3.057	3.330	3.454	3.537
İşsizlik Oranı (%)	11,1	9,1	8,4	9,0	9,9	10,3	10,9	10,9	11,0
Sosyal Güvenlik Kapsamında İstihdam Edilenler (000 kişi)	16.196	17.375	18.353	18.887	19.822	20.773	21.132	22.280	22.073
Kayıt dışı çalışan oranı (%)	43,25%	42,05%	39,02%	36,75%	34,97%	33,57%	33,49%	33,97%	33,40%

Kaynak: İstatistiki Göstergeler, 2010-2018, (Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 01.04.2019.

Aylık İstatistik Bilgileri, Aralık 2018, (Çevrimiçi), http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri , 01.04.2019.

Tablo 3.5: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir – Gider Tablosu, 2000-2018

01 Haziran 2000 / 31 Aralık 2018 Gelir Gider Tablosu (000 TL)				
Kaynaklar			223.747.245	100%
Toplam Dönem Geliri			223.747.245	
İşsizlik Fonu Ana Faaliyet Konusu Gelirleri		112.910.284		
İşveren Primi	56.364.527			25%
İşçi Primi	28.330.828			13%
Devlet Katkısı	28.214.928			13%
Varlıkların Değerlendirilmesinden Finansal Gelirler ve Diğer Gelirler		110.836.961		50%
Kullanımlar			223.747.245	100%
Pasif Aktif Program Destekleri			82.795.346	
Pasif Program Destekleri		28.918.227		13%
İşsizlik Ödeneği	28.377.882			
Ücret Garanti Fonu Ödeneği	247.412			
Kısa Çalışma Ödeneği	242.189			
Yarım Çalışma Ödeneği	50.744			
Aktif Program Destekleri		53.877.118		24%
kurslara katılım giderleri	20.929.253			
iş başı eğitim programı giderleri	4.377.599			
stajyer öğrenci giderleri	706.289			
mesleki yeterlilik kurumu yararlanıcılarına ödeme	270.045			
genç işsiz ile kadın istihdamı destek ödemeleri	15.578.553			
G 10 kapsamında istihdamı destek ödemeleri	392.603			
kadın istihdamı kap. büyükannelere ödemeler	16.015			
G 17 kapsamında istihdamı tanıtıman destek	15.000			
G 6 kapsamında GAP yatırımını destek transferi	11.565.208			
G 12 - 13 kapsamında maden ocakları ödemeleri	26.553			
İşs. Sig. Fonu Faaliyetlerini Yönetme Giderleri			13.307.993	6%
Dönem Sonu Fon Varlığı			127.643.906	57%

Kaynak: Tablo 3.1 ve Tablo 3.2'deki bilgiler doğrultusunda yazar tarafından hazırlanmıştır.

Toplanan prim miktardaki değişime bakıldığında; İşsizlik Sigortası Fonu'nun ilk defa olarak ve sadece 6 ay prim toplanılan 2000 yılını, 12 ay prim toplanan 2001 yılıyla karşılaştırmak anlamlı olmayacaktır. 2002 yılında toplanan primin, 2001 yılından 100.948.000 TL daha düşük olması prim oranlarının düşürölmesi ile açıklanabilir. Takip eden yıllarda ise, prim tutarı önceki yıllara göre kıyaslandığında, 2004 yılında 2003 yılından 413.342.000 TL ve 2009 yılında 2008 yılından 104.562.000 TL daha düşük gerçekteşmiştir. 2009 yılında 2008 yılına göre istihdam edilen çalışan ve SGK kapsamı içinde çalışan sayısının değişmemesine rağmen toplanan prim tutarının azalması, %5,5 oranında küçölün ekonomi ile açıklanabilir.

Prim oranları dönemlerinin enflasyonu ile iskonto edildiğinde ise, 2011 yılında 2010 yılından 121.870.000 TL ve 2018 yılında 2017 yılından 906.442.000 TL daha düşük prim tahsilatı gerçekteştiği görölmemektedir.

Dağıtılan işsizlik ödeneği miktardaki değişime bakıldığında; Fon prim toplamaya başladıktan sonra ödemesiz geçen 2000-2001 yıllarının ardından, ilk ödeme yapılmaya başlandığı 2002 ve 2003 yıllarında, sigortanın bilinirliğinin düşük olması nedeniyle, dağıtılan ödeneğin miktarı fonda toplananın, sırasıyla %5'i ve %7'si ile sınırlı kalmıştır. Bu dönemde ölkedeki ortalama ekonomik büyüme oranı %6 olarak gerçekteşmiştir. 2004'ten 2007'ye kadar olan yılların ortalama ekonomik büyüme oranı %6,3 olurken, toplanan primin ortalama olarak %14'ü sigortalı işsizlere dağıtılmıştır.

Fonun bilinirliğinin artmasıyla birlikte işsizlik ödeneği için yapılan başvurular artmış ve buna bağlı olarak dağıtılan prim miktarı da artmıştır. 2008 ekonomik krizi nedeniyle meydana gelen ekonomideki küçölme eğilimi bir sonraki yıl da devam etmiş ve 2009 yılında ekonominin %4,7 oranında küçölmesi nedeniyle işsiz sayısı artmış; buna bağlı olarak dağıtılan ödenek miktarı da bir önceki yıla göre artış göstererek, toplanan primin %34'ü fon kapsamındaki işsizlere dağıtılmıştır.

2010'dan 2015'e kadar olan yıllarda, ekonomi büyüme kaydetmiş ve gerçekleşen ortalama ekonomik büyüme oranı %7,4 olurken, fonda toplanan primin dağıtılma oranı da, 2009 yılının ardından gerçekleşen işsiz sayısındaki azalmaya bağlı olarak %21 seviyesine gerilemiştir. 2016 yılında ülke ekonomik büyümesinin %3,2'ye gerilemesine bağlı olarak, fonun prim dağıtım oranı da %35'e yükselmiştir.

2017'de ekonomik büyümenin %7,4'e yükselmesiyle, prim dağıtım oranı %31'e gerilemiştir. Önceki iki yıldan farklı olarak 2018 yılında ise, büyüme oranının %7,4'ten %2,6'ya gerilemesine rağmen dağıtılan primdeki artış sınırlı kalmış ve 2017'ye göre yalnızca %1 artarak %32'ye yükselmiştir.

Toplanan ve dağıtılan primin milli gelire oranına bakıldığında; 2000 yılında Fon'a yalnızca 6 ay prim aktarılması sebebiyle ve 2001 yılında da yüksek oranlı prim aktarılması sebebiyle bu yıllar dışarıda bırakılırsa, 2002, 2004, 2005, 2006 yıllarında milli gelirin 0,003'ü; 2003'te ve 2007'den 2014'e kadar olan dönemde 0,004'ü; 2015'ten 2018 yılı sonuna kadar olan dönemde de 0,005'i oranında prim tahsilatı gerçekleştiği görülmektedir.

İşsizlik ödeneğinin ödenmeye başlandığı 2002 yılı tam yıl ödeme yapılmaması nedeniyle dışarıda bırakılırsa; 2003'te milli gelirin 0,0003'ü; 2004'te 0,0004'ü; 2005, 2006 ve 2007 yıllarında 0,0005'i; 2008'de 0,0006'sı; 2010 ve 2013 yıllarında 0,0009'u; 2011'de 0,0007'si; 2012'de 0,0008'i; 2009, 2014 ve 2015 yıllarında 0,001'i; 2016, 2017 ve 2018 yıllarında ise 0,002'si oranında işsizlik ödeneği ödemesi gerçekleştirilmiştir.

Fona aktarılan ve dağıtılan primin milli gelire oranları görüldüğü gibi oldukça küçük kalmaktadır. Dolayısıyla primlerin fona aktarılması ya da dağıtılmasının toplam talep üzerindeki etkisi sınırlı kalmaktadır. Buna bağlı olarak Türkiye'de enflasyonun, İşsizlik Sigortası Fonu'nun etkisinden ziyade, bütçe açıklarından ve işsizlik sigortası dışındaki sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarından etkilendiği söylenilebilir.

Aktif işgücü piyasası politikaları 2004 yılında uygulanmaya konulmuştur. Kurslara katılım giderleri, işbaşı eğitim programı giderleri, stajyer öğrenci giderleri ve en son Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun eğitimlerinden faydalananların ücret ve belge ödemelerinin karşılandığı mesleki eğitim programları, iş arama yardımları ve yeni meslek edindirme hizmetleri kapsamında 26.283.186.000 TL harcama yapılmıştır. Bu tutarın %80'den fazlası ise 2015'ten 2018'e kadar olan dönemde kullanılmıştır.

2008 yılı ekonomik krizinin ortaya çıkardığı olumsuz etkileri ortadan kaldırmak amacıyla aktif işgücü piyasası desteklerinden ücret ve istihdam sübvansiyonları devreye alınmaya başlanmıştır. Fondan, 2018 yılı sonuna kadar, istihdamı teşvik ve destek ödemeleri kapsamında 16.002.171.000 TL harcama yapılmıştır. Bu tutarın %80'inden fazlası 2017-2018 yıllarında kullanılmıştır. 2018 yılı sonu itibarıyla, istihdamı teşvik ve destek ödemeleri ile sigortalı işsizlere yapılan ödemelerin toplamına bakıldığında, 4.518.660.000TL'lik ödeme ile Fon'un ilk kez gelirlerinden fazla ödeme yaptığı görülmektedir.

2015'ten 2018'e kadarki istihdam verilerine bakıldığında, toplamda 2.805.000 kişilik istihdam artışı sağlanırken, işsizlerin 684.000 kişi artarak 2018 yılı sonu itibarıyla 3.537.000 kişiye ulaştığı görülmektedir. Oransal değerlere bakıldığında, istihdam oranı %45,5'ten %47,4'e yükselmiş, işsizlik oranı ise %9,9'dan %11'e yükselmiştir. İstihdamı teşvik ve destek ödemelerinin yoğun olarak kullanılmaya başlanmasıyla, 2015 yılı öncesinde %34,97 olan kayıt dışı çalışma oranı da 2018'de %34,4'e düşmüştür.

GAP'a aktırılan tutar dışarıda bırakıldığında, Fon'un kuruluşundan bugüne kadar kullanılmış olan 82.795.346.000 TL'nin %51'ine karşılık gelen 42.285.357.000 TL'nin, aktif işgücü programları ile istihdamı teşvik ve destek ödemeleri için kullanıldığı görülmektedir.

İşsizlik Sigortası Fonu, kuruluşunda bütçe kapsamı dışında tutulmuş, Fon'dan Genel Bütçe'ye gelir kaydedilemez hükmü ile düzenlenmiştir. 15.05.2008 - 5763/19 madde ve 11.08.2009 - 5921/2 madde ile geçici 6 madde düzenlenerek, “gerçekleştirilecek yatırımlardan elde edilecek getiriler ile varlık satışlarından elde edilecek gelirlerin Yüksek Planlama Kurulu'nca belirlenecek oranı, kullanılan kaynak tutarını aşmamak kaydıyla fona aktarılır.” hükmü eklenerek, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Genel Bütçe'ye, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla, münhasıran ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere, 2008-2012 yılları arasında 11.565.208.000 TL aktarılmıştır.⁴⁹

Ülkemizde, geçmişte kamu yönetim ve denetiminde olan fonlardan; tasarrufu teşvik fonu, konut edindirme yardımı gibi, çalışanlardan yapılan kesintilere ek olarak kamunun da katkısı ile oluşturulan kaynakların hiçbirinde, başlangıçta hazırlanan yazılı metinlere, kanunlara bağlı kalınmamış, mevcut hükümetlerin güncel bütçe açıklarını kapatmak için amacı dışında kullanılmışlardır. İşsizlik Sigortası Fonu ise, tanımlı %1'lik payı dışında devletten kaynak kullanmamıştır ve 2018 yılı sonu itibariyle fon varlığı 127.643.906.000 TL'ye ulaşmıştır.

1 Haziran 2000 tarihinde uygulamaya giren İşsizlik Sigortası Fonu, 31 Aralık 2018 tarihine kadar olan gelirlerinin %13'ünü işçilerin ödedikleri primlerden, %25'ini işverenlerin ödedikleri primlerden, %13'ünü ise devlet katkısından elde etmiştir. Varlıkların %50'si ise, finansal piyasalarda yapılan yatırımlarla değerlendirilerek toplam 223.747.245.000 TL nakit girişi elde edilmiştir.

Mart 2002'de başlayan pasif istihdam politikası uygulamaları çerçevesinde işsizlik ödeneği için başvuru yapan 10.826.670 kişiden sigortadan yararlanma koşullarına uyan 6.640.936 kişiye, yarım çalışma ödeneği için başvuru yapan 20.052

⁴⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz.; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek: 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı Kanun m.19 GEÇİCİ MADDE 6 ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek: 11.08.2009 tarih ve 5921 sayılı Kanun m.2.

kişiden ilgili koşullara uyan 18.770 kişiye, kısa çalışma ödeneği için 230.652 kişiye, ücret garanti fonu ödemesi için ise 90.425 kişiye nakit girişlerinin %13'ü oranında fondan ödeme yapılmıştır. Aktif istihdam politikaları için ise nakit girişlerinin %24'ü oranında harcama yapılmıştır.

Fonun faaliyetleri yönetilirken, prim tahsilatları, fon varlıklarının değerlendirilmesi, pasif istihdam politikaları kapsamında yapılan başvuruları değerlendirmek, ödemeleri yapmak, aktif program faaliyetlerini yönetmek ve fonun kontrolünü yapmak için nakit girişlerinin %6'sı kullanılmıştır. Fon, dönem sonu itibariyle nakit girişlerinin %57'sine karşılık gelen 127.643.906.000 TL varlığa sahiptir. Sonuç olarak fon, ağırlıklı olarak aktif istihdam politikaları için kullanılmış, bunun da önemli bölümü son 4-5 yıl içinde gerçekleşmiştir.

Geçmiş tecrübelerden hareketle, İşsizlik Sigortası Fonu'nun hükümetlerin bütçe açıklarını kapatmak gibi kuruluş amaçları dışında kullanmasına yasal dayanak hazırlamasına izin veren düzenlemeler yapılmamalıdır. Aksi takdirde Fon'un içi boşalıp daha sonraki dönemde Fon'a kaynak aktarmak durumunda kalınabilir. Fon kaynakları finansal piyasalarda en doğru koşullarda değerlendirilmeli ve korunmalıdır.

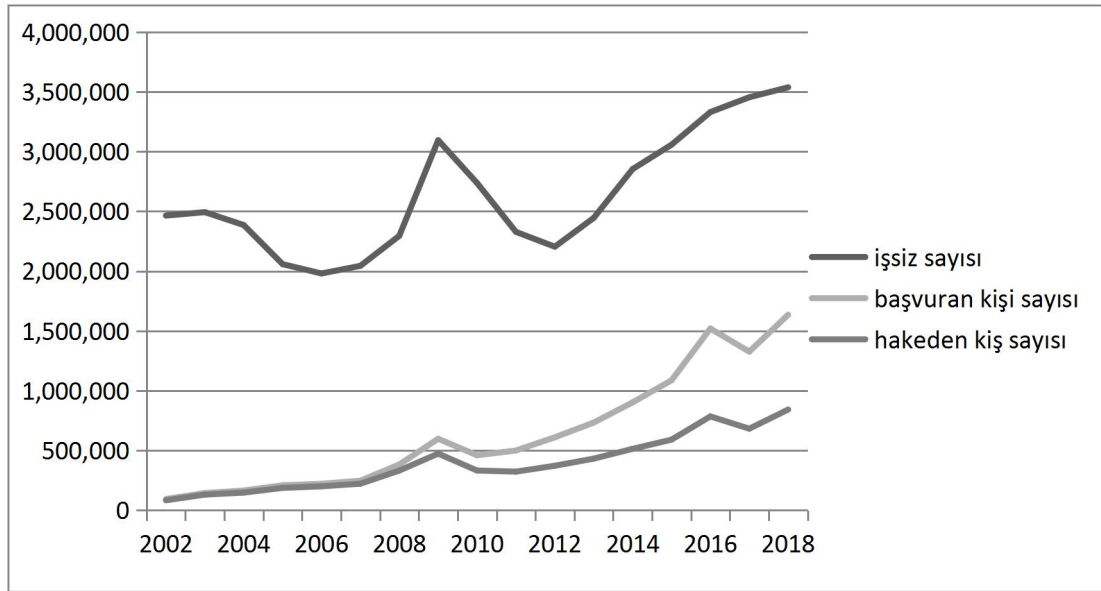
Fonun etkinliğini yönetsel açıdan değerlendirecek olursak; Yönetim Kurulu üyelerinin üçü kamu tarafından belirlenip atanmakta, iki üye işveren kesimini, bir üye ise işçi kesimini temsil etmektedir. Ancak fonun en önemli gelir kaynağının işçilerin ödedikleri primler olduğu göz önünde bulundurularak, esas hak sahibi olan işçiler en azından bir yerine iki üye ile temsil edilmelidir. Ayrıca işçi sendikalarının talepleri doğrultusunda; Fon'dan yararlanmanın koşulları yumuşatılmalı, ödenek tutarı ve süresi arttırılmalıdır. Zaten Fon, 2019 yılı başından itibaren prim tahsilatı durdurulsa bile, pasif işgücü hizmetleri için en az beş yıl ödeme yapabilecek durumdadır.

3.6. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Değerlendirilmesi

1 Haziran 2000 tarihinde uygulamaya giren ve ilk olarak Mart 2002’de ödeme yapmaya başlayan İşsizlik Sigortası Fonu’ndan, 2018 yılı sonuna kadar işsizlik ödeneği için başvuran 10.826.670 kişiden hak eden 6.640.936 kişiye 28.377.882.000 TL ödeme yapılmıştır.

2002 yılında; işsiz sayısı 2.464.000 kişi ve işsizlik oranı %10,3 iken, 2018 yılı sonu itibariyle; işsiz sayısı 3.537.000 kişi ve işsizlik oranı da %11 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılından 2018 yılı sonuna kadar geçen zamanda işsiz sayısı 1.073.000 kişi artmıştır.

Grafik 3.1. Türkiye’deki İşsiz Sayısının, İşsizlik Ödeneği İçin Başvuran ve Hak Edenlerin Yıllar İçinde Değişimi, 2002-2018



Kaynak: Bağımsız Denetim Raporları, 2002-2018; Faaliyet Raporları, 2002-2018 , (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> , 21.07.2019.

İşsizlik Sigortası Bültenleri, 2002-2018, (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, 21.07.2019.

İstatistiki Göstergeler, 2002-2018, (Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 21.07.2019.

Aylık İstatistik Bilgileri, Aralık 2018, (Çevrimiçi), http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri , 21.07.2019.

2002 yılında işsizlerin %4'ü olan 93.436 kişi işsizlik ödeneği almak için başvuruda bulunmuşken, başvuruda bulunanların %89'u olan 82.878 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Görüldüğü gibi işsizlerin yarısı dahi işsizlik ödeneği için başvuru yapmamakta ya da yapamamaktadır. Bu durumun iki sebebi vardır; kayıt dışı ekonomi ve işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarının kısıtlayıcı olması. Türkiye'deki kayıt dışı çalışma oranı 2018 yılı sonu itibariyle %33,4 olarak gerçekleşmiştir. İşgücü içerisinde büyük bir paya sahip olan sigortasız çalışanların işsizlik sigortası sistemine katılması işsizlik ödeneğinden yararlananların sayısının artırılması bakımından şarttır.

2018 yılı sonu itibariyle ise işsizlerin %46'sı olan 1.615.111 kişi işsizlik ödeneği almak için başvuruda bulunmuşken, başvuruda bulunanların %51'i olan 841.847 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. İşsizlik ödeneği için başvuranlar içerisinde ödeneği almaya hak kazananların oranı yıllar içinde düşüş göstermiş ve başvuranların neredeyse yarısının ödenekten yararlanamadığı bir noktaya gelinmiştir. Oysaki fon kaynaklarının yeterliliği bakımından bir eksiklik söz konusu değildir. İşsizlik Sigortası Fonu, kuruluşundan 2018 yılı sonuna kadar elde ettiği kaynakların %13'ünü işsizlik ödeneğine tahsis ederken %57'sini de aktifinde tutmuştur. Örneğin, 2018 yılında toplanan primin dağıtılan ödeneye oranı %32 ile sınırlı kalmış; 18.411.331.000 TL prim toplanırken 5.814.039.000 TL işsizlik ödeneği dağıtılmıştır. Fonda toplanan primlere kıyasla dağıtılan ödeneklerin düşük kaldığı görülmektedir. Buna bağlı olarak da verilen işsizlik ödeneği miktarının milli gelire oranı küçük kalmaktadır. 2018 yılında verilen işsizlik ödeneğinin milli gelire oranı 0,0016 ile sınırlı kalmıştır.

İşsizlik ödeneğinden yararlananların ve dağıtılan primlerin azlığı işsizlerin tüketim alışkanlıklarını sürdürebilmeleri için yeterli değildir. Yukarıdaki veriler doğrultusunda Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulamasının otomatik istikrar sağlayıcı fonksiyonu olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunu sağlamak için, fon kaynaklarının yeterliliği de göz önünde bulundurularak işsizlik ödeneği için hak

kazanmak daha kolay hale getirilmeli ve kayıt dışı çalışma oranı da azaltılarak işsizlik ödeneğinden yararlanan kişi sayısı artırılmalıdır.



SONUÇ

Devletler, adil gelir dağılımını, ekonomik büyüme ve kalkınmayı, kaynak dağılımında etkinliği ve ekonomik istikrarı sağlamak için ekonomiye, vergi, borçlanma ve harcama politikalarıyla müdahale ederler. Otomatik istikrar sağlayıcılar da bu iradi maliye politikası araçları uygulamaya konulurken meydana gelebilecek gecikmelerin olumsuz sonuçlarını telafi edici etkilere sahip mekanizmalardır. İşsizlik, maliye politikalarının amaçlarına ulaşabilmesinde engel teşkil eden en büyük sorundur. Bir otomatik dengeleyici olan işsizlik sigortası da işsizliği ortadan kaldırmayı hedeflememekle birlikte, işsizlikten kaynaklanan problemlerin etkilerini hafıflettiği ölçüde bu amaçlara ulaşılmasında etkili bir sistemdir.

Gelir dağılımının adaletli olmasından bahsedebilmek için öncelikle asgari bir refah düzeyinin sağlanıyor olması gerekmektedir. İşsiz kalmaları halinde işsizlik ödeneği alan kişiler ve aileleri bu sayede hayatlarını idame ettirme imkanı elde ederler. Ekonominin durgunluğa girdiği dönemlerde bireyler, sigortanın verdiği işsizlik yardımları sayesinde satın alma güçlerini koruyabileceklerdir. Bununla birlikte, işsizlik sigortası fonu kapsamında sigortalı işsizlere verilen mesleki eğitim hizmetleri ile istihdam piyasasındaki işgücü kalitesi artacaktır. Bu sayede, hem bireylerin satın alma güçleri muhafaza edilerek mevcut üretim seviyesi korunabilecek hem de işgücü daha nitelikli hale gelerek daha kaliteli ürün ve hizmet üretilebilecek ve böylece o ülke, uluslararası piyasalarda da rekabet edebileceğinden ekonomik olarak büyüyüp kalkınabilecektir.

İşsizlik sigortası fonunun aktif işgücü programları çerçevesinde verilen mesleki eğitim hizmetleri sayesinde, işgücü piyasanın talepleri doğrultusunda eğitilecek ve bu da kaynak dağılımındaki etkinliğe olumlu yönde katkı sağlayacaktır. İşsizlik sigortası ekonomik istikrarın sağlanması bakımından da önemlidir. Aktif işgücü programları ile mevcut istihdam seviyesi korunmaya çalışılmaktadır. Ekonominin canlanma dönemlerinde toplanan primlerin artması ve daralma

dönemlerinde de verilen işsizlik ödeneklerinin artması fiyat istikrarının korunmasına yardımcı olmaktadır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun kapsamına bakıldığında; sigortalı işsizlerin işsiz kaldıklarında fondan yararlanabilmeleri için yerine getirilmesi gereken koşulların ağır oluşunun, başvuranların fondan faydalanabilmelerinin önünde bir engel oluşturduğu görülmektedir. Bu durum da fondaki birikimin artmasına neden olmaktadır. Fon kaynaklarındaki bu artış, kaynakların hazinenin finanse edilmesi için kullanılmasına zemin hazırlamaktadır. Nitekim önceki dönemlerde bazı sosyal güvenlik fonları amaçları dışında kullanılmışlardır. Fon kaynakları, işsizlik sigortasının otomatik istikrar sağlayıcı işlevini yerine getirebilmesi adına aktüeryal hesaplara sadık kalınarak yönetilmeli ve piyasa koşulları göz önünde bulundurularak bu amaç doğrultusunda kullanılmalı, politikacıların siyasi amaçlarına malzeme edilmemelidir.

Fon, işsizlik ödeneği vermeye başladığı 2002 yılından 2018 yılı sonuna kadar geçen 17 yılda başvuruların %39'unu şartlar karşılanmadığı için ret etmiştir. İşsizlik sigortasının şartları daha fazla yardım için kısıtlar içermektedir. Kaldı ki Fon, 2019 yılı başından itibaren prim tahsilatı durdurulsa bile, en az beş yıl işsizlere ödeme yapabilecek durumdadır. Fondan yararlanan işsizlerin sayısının artması işsizlik sigortasının istikrar sağlayıcı etkisini arttıracığından sigortadan yararlanabilmenin koşulları hafifletilmelidir. Örneğin, kesintisiz çalışma şartının yerine getirilmesinin güçlüğünden dolayı son 120 gün kesintisiz çalışmış olma kuralı gözden geçirilmeli, 120 günlük süre azaltılmalıdır.

İşsizlik sigortasından, 600 günden az prim ödeyenlerin de faydalanabileceği bir şekilde çalışma günü düzenlenmelidir. Kademeli olarak çalışma günü artıkça ödeme günü artacak şekilde, 1,5 yıl alt sınır ve 3 yıl üst sınır olmak üzere ara kademeler sisteme eklenmelidir.

İşsizlik ödeneğinin tutarı artırılmalıdır. Sendikaların periyodik olarak hesapladıkları ve yayınladıkları dört kişilik bir ailenin açlık sınırı hesabı göz önünde bulundurulmalı ve ödenek tutarı asgari ücretin netinin 1,5 katından az olmamalıdır.

İş arama süresi de dikkate alınarak, işsizlerde ortaya çıkabilecek iş arama konusundaki isteksizliğin oluşmaması için zamana bağlı olarak ödenen tutar kademeli olarak eksiltilebilir.

İşsizlik Sigortası Fonu'nun yönetiminde işçilerin temsilcisi olan sendikalar kendileri için kurulmuş olan fonda en az işveren ve devlet tarafını temsil edenler kadar söz sahibi olabilmeli ve Fon'un yönetim kararları uyum içinde alınmalıdır.

Yukarıda konu edilen öneriler uygulanabilirse yardımlar ve sigortaya dahil olan işsiz kitlesi artacaktır. Böylece sosyal devletin gerekleri yerine getirilirken işsizlik sigortasının istikrar sağlayıcılığı da yardımlardaki ve yararlanan işsiz sayısındaki artışa bağlı olarak belirginleşecektir. İŞKUR, işsizlerin yetenekleriyle uyumlu olan işleri tespit edip, minimum maliyetle bu işlerle yetenekleri en çok eşleşen kişilerin işe yerleşmelerini temin etmelidir. Ayrıca, işsizler içinde işsizlik sigortası kapsamında olmayanların da mesleki gelişimlerinin sağlanması, onlara yeni mesleklerin tanıtılması ve öğretilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir.

İşsizlik sigortasının istikrar sağlayıcı fonksiyonu esas olarak işsizliğin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak olduğundan, işsizliğin asıl çözüm yolu istihdam sağlayan, üretime dayalı yatırım projeleridir. Kamu üretime dönük yatırımları teşvik etmeli ve planlamayı mevcut konjonktüre göre yaparak sürekli güncellemelidir.

KAYNAKÇA

- AKTÜRK, B.: **İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye**, İŞKUR, Yayın No:350, 2009.
- ALPER, Y.: “İşsizlik Sigortasının Örgütlenmesi, Yönetimi ve Finansmanı: Türkiye Uygulaması”, **Kamu-İş, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları Semineri**, Ankara, 2003.
- AMK : 25.01.1977 T., 1976/36 E., 1977/2 K. (RG, 09.05.1977/15932).
- AMK : 26.10.1988 T., 1988/19 E., 1988/33 K. (RG, 11.12.1988/20016).
- AMK : 15.12.2006 T., 2006/111 E., 2006/112 K. (RG, 30.12.2006/26392).
- ANDAÇ, F.: **Niçin İşsizlik Sigortası?**, Kurtuluş Matbaası, Kayseri, 1999.
- ANDAÇ, F.: **İşsizlik Sigortası**, 2. Baskı, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını, Ankara, 2010.
- ARICI, K. ve ALPER, Y.: **Sosyal Güvenlik**, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2013.
- ATAÇ, B., ÖNDER, İ. ve TURHAN, S.: **Maliye Politikası**, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2004.

- ATAMAN, B. C.: **İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma: Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1999.
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu İnternet Sayfası: (Çevrimiçi), <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> , 12.05.2019.
- AY, S.: “Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Manisa, Yönetim Ve Ekonomi**, Cilt:19, Sayı:2, 2012.
- BAHRAN, G.: “Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar Hk. Bilgi Notu”, 15 Ocak 2001, s.3, (Çevrimiçi), <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=25> , 17.07.2019.
- BAŞTERZİ, S.: **İşsizlik Sigortası**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1996.
- BİÇERLİ, M. K.: **Çalışma Ekonomisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2003.
- CLEMENT, M. O.: “The Quantative Impact of Automatic Stabilizers”, **The Review of Economics and Statics**, Cilt.41, No.1, 1960, s. 56-61.
- ÇELİK, A.: “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, **Birikim Dergisi**, Sayı 184-185, Ağustos-Eylül 2004.
- DEMİR F., ERDUTZ.: **Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortasının Hukuki Çerçevesi ve Uygulanması**, Ankara, 1993.

- DOĞUKANLI, H.: “İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **İstihdam Dergisi**, Temmuz-Eylül 1995.
- DPT: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 03.12.1962 tarih ve 11272 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), 11.08.1967 tarih ve 12671 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), 27.11.1972 tarih ve 14374 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), 12.12.1978 tarih ve 16478 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), 03.07.1984 tarih ve 18467 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), 06.07.1989 tarih ve 20217 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), 25.07.1995 tarih ve 22354 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 05.07.2000 tarih ve 24100 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- DPT: Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013), 01.07.2006 tarih ve 26215 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete, Ankara.

- DPT: Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018),
06.07.2013 tarih ve 28699 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete,
Ankara.
- DURUEL, M. ve
KARA, M.; “Küresel İşsizlik ve İstihdamda Yeni Perspektifler”,
**İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları
Dergisi**, 2009, s.358-360.
- EGELİ, H. ve ÖZEN
A.: “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden
Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin
Değerlendirilmesi”, **Mevzuat Dergisi**, S. 142, Ekim 2009.
- EKİN, N.: **İşsizlik Sigortası Teorik Boyutları ve Dünya
Uygulamaları**, Ankara, 1994.
- ERDOĞDU, S.: “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, **Genel-İş Emek
Araştırma Dergisi**, 2005/1.
- EYRENCİ, Ö.: “Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”, **İşveren
Dergisi**, Temmuz 2003.
- EYÜBOĞLU D.: **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Milli
Prodüktivite Yayınları, No: 674, Ankara, 2003.
- GEDİZ, B. ve
YALÇINKAYA, M.
H.: “Türkiye’de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri:
Esneklik Yaklaşımı”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.
İktisat Bölümü**, Manisa, 2000, s.5.
- GLISMANN, H. ve
SCHRADER, K.: “Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept
für Deutschland”, **Springer-Verlag, Heidelberg
GmbH&Co. K**, Berlin, 2010, s.37-40.

- GÖÇER, İ.: “Okun Yasası: Türkiye Üzerine Bir Uygulama”, **Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C.1, S.1, 2015.
- GÖRÜCÜ, İ.,
AYBIYIK, N. ve KOÇ, M.: “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)”, **e-Journal of New World Sciences Academy NWSASOCIAL SCIENCES**, Volume: 7, Number: 2, Article Number: 3C0094, 2012.
- GÜNEŞ, İ.: “İşsizlik Sigortası Ve Ekonomik Etkileri Üzerine Düşünceler”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Yıl:4, Sayı:14, Adana, Nisan-Haziran 2002, s.59.
- GÜNEY, A.: “İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri”, **Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:10, Sayı:4, 2009.
- HANDAYANI, S. W.
ve CLIFFORD, B.: “Workshop Highlights and Executive Summary”, Sri Wening Handayani ve Clifford Burkley (Ed.), **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop, Asian Development Bank**, Philippines, July 2009.
- HOŞKAPLAN, N.: **Çalışma Ekonomisi**, Ankara, 2000.
- HOWENSTINE, E. J.: **Compansatory Employment Programmes**, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1968.
- İŞİĞİÇOK, Ö.: **İstihdam ve İşsizlik**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2011.
- İSMMMÖ: “İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı Taslağı ve Gerekçesi”, **İş ve İşçi Bulma Kurumu**, Teksir, 1979, s.3.

- İŞKUR: Bağımsız Denetim Raporları, 2000-2018, (Çevrimiçi),
<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> ,
01.04.2019.
- İŞKUR: Faaliyet Raporları, 2000-2018, (Çevrimiçi),
<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> ,
01.04.2019.
- İŞKUR: İşsizlik Sigortası Bültenleri, 2000-2018, (Çevrimiçi),
<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> ,
01.04.2019.
- İŞKUR: 9. Genel Kurul Çalışma Raporu, 2018, (Çevrimiçi),
https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel_kurul_raporu.pdf,
08.12.2018.
- İŞKUR İnternet Sayfası: (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/> , 14.10.2018.
- İŞKUR İnternet Sayfası: (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal/tarihce/> ,
15.10.2018.
- İŞKUR İnternet Sayfası: (Çevrimiçi),
http://km.corpus.com.tr/MevzuatIcerik.aspx?id=033a2N040r1t0b1D2o0J270K101U192R#node-3o120z1b3c0H0_0d1d3I0Z2r0e2M2q3J , 09.01.2019.
- KARABULUT, A.: “Türkiye’deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği”, Uzmanlık Tezi, İŞKUR, 2007.

- KAPAR, R.: “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, İstanbul, 2006 (b).
- KEİSER, N. F.: “The Development of the Concept of Automatic Stabilizers”, **The Journal of Finance**, Cilt.11, No.4, 1956, s.422-441.
- KENAR, N.: “Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik”, **TES-İŞ Dergisi**, Ağustos-Eylül 2001, s.21.
- KOCAOĞLU, M.: **Sosyal Politika**, TÜMİS Yayınları, Ankara, 1997.
- KORAY, M.: **Avrupa Toplum Modeli**, Ankara, İmge Kitapevi, 2005.
- KORKUSUZ, R. ve UĞUR, S.: **Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş**, 5. Baskı, 2015.
- KUMAŞ, H.: “AB Sosyal Politikası”, **SAGEM AB Sertifika Programı**, (Çevrimiçi), <http://sagem.pau.edu.tr/pdf/DrHandanKumasABSosPol.pdf>, 15.08.2018.
- KURT, R.: **İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Usul ve Esaslar**, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayını, Mart Matbaacılık, İstanbul, Ağustos 2003.
- KÜÇÜKBAYRAK, M.: “Türkiye de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın No: 2834, 2012.

- LEGALBANK: Yargıtay 10. HD, E. 2005/2928, K. 2005/4933, T. 03.05.2005, (Çevrimiçi), <https://legalbank.net/belge/y-10-hd-e-2005-2928-k-2005-4933-t-03-05-2005/432986/>, 17.05.2019.
- LİMONCUOĞLU, A.: Mukayeseli Hukuk ve Türk Hukukunda İşsizlik Sigortası, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2006.
- Muhasebe Vergi (Çevrimiçi),
İnternet Sayfası: <http://www.muhasibevergi.com/yazdir.aspxhid=1797> , 10.07.2019.
- OECD Web Page: (Çevrimiçi),
http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33933_504045.html , 08.01.2019.
- ÖZ, S.: “İşsizliğe Karşı Politika Seçenekleri: Türkiye için Öneriler”, **Ekonomik Araştırma Forumu**, Politika Notu 10-05, Koç Üniversitesi, Şubat 2010.
- ÖZBEK, N.: **Cumhuriyet Türkiye’inde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, Haziran 2006.
- ÖZBUDAK, T. S.: **Hysteresis-Makro İktisat**, İkinci Sayfa Yayınları, 2015.
- ÖZSOY, S.: **İşsizlik Sigortası**, Türkiye Tekstil Örmecilik ve Giyim Sanayi İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 2000.
- PAYA, M. M.: **Makro İktisat**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1997.

POLAT, N.,
GÜVENÇ, M. ve
ANDAÇ, E.:

Birleşik Amerika’da İşsizlik Sigortası, İş ve İşçi Bulma
Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1968.

REYNOLDS, L.:

Labor Economics and Labor Relations, Prentice-Hall,
Inc., 6th Edition, New Jersey, 1974.

RG:

14559 sayı ve 09.06.1973 tarihli Resmi Gazete, Kanun No:
1453, Kabul Tarihi: 09.07.1971, (Çevrimiçi),
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14559.pdf> ,
16.06.2019.

RG:

25134 sayı ve 10.06.2003 tarihli Resmi Gazete, Kısa
Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik,
Madde 10, (Çevrimiçi),
[http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.h
tm#1](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm#1) , 08.01.2019.

RG:

25345 sayı ve 13.01.2004 tarihli Resmi Gazete, Kanun No:
5038, Kabul Tarihi: 07.01.2004, (Çevrimiçi),
[http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040113.h
tm#3](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040113.htm#3) , 16.06.2019.

RG:

25570 sayı ve 01.09.2004 tarihli Resmi Gazete, İşsizlik
Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin
Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Madde
5,(Çevrimiçi),[http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/
09/20040901.htm#9](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/09/20040901.htm#9) , 13.07.2019.

RG:

28789 sayı ve 08.10.2013 tarihli Resmi Gazete, Kanun No:
5356, Kabul Tarihi: 23.08.2013, (Çevrimiçi),
[http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/10/20131008-
7.htm](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/10/20131008-7.htm) , 16.06.2019.

- RG: 30479 sayı ve 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete,
(Çevrimiçi),
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf>, 13.05.2019.
- RG: 30611 sayı ve 3011/2018 tarihli Resmi Gazete, Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 503), (Çevrimiçi),
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/11/20181130-4.htm>, 21.12.2018.
- SAYAN, S.: “Yürürlükteki Kıdem Tazminatı Düzeninin Sağladığı, Sadece Kayıtlı Olarak Çalışan Nispeten Küçük Bir Kesime Yönelik Potansiyel Bir Korumadan İbarettir”, **Ankara Sanayi Odası**, Ankara, 2008, s.52-54, (Çevrimiçi),
<http://www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/Mart2008/ForumMart2008.pdf>, 25.12.2018.
- Sayıştay: Türkiye İş Kurumu Sayıştay Denetim Raporu, 2017, (Çevrimiçi),
<https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12360>, 13.07.2019.
- Sayıştay: Türkiye İş Kurumu Sayıştay Denetim Raporu, Eylül 2018, (Çevrimiçi),
<https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12360>, 19.07.2019.
- Sayıştay İnternet Sayfası: (Çevrimiçi),
<https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=77>, 19.07.2019.
- SERTER, N.: **Sosyal Devlet**, İ.Ü. Yayınları, No: 3856, İstanbul, 1994.
- SEYMEN, R.: **İktisatçılar İçin Sosyal Siyaset**, İstanbul, 2004.

- SGK: Aylık İstatistik Bilgileri, Aralık 2018, (Çevrimiçi),
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri , 01.04.2019.
- SOFRACI, İ. E.: “Parafiskal Bir Yükümlülük Olarak İşsizlik Sigortası ve Uygulaması”, Doktora Tezi, İstanbul, 1999.
- SÖNMEZ, M. S.: “Türk Hukukunda İşsizlik Sigortası ve Uygulaması”, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2004.
- SÖZER, A. N.: **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Barış Yayınları, İzmir, 1998.
- SSA: Social Security Programs Throughout The World, 2018, (Çevrimiçi),
<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/index.html> , 10.03.2019.
- ŞAKAR, M.: **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, 4.b., Beta Yayınları, İstanbul, 2002.
- TALAS, C.: **Toplumsal Politikaya Giriş**, Say Yayınları, Ankara, 1981.
- TİSK: **İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu İnceleme Yayınları, Ankara, 2000.
- TİSK: **İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler**, TİSK Yayınları, No: 7, 2001.
- TİSK: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **39. Yıl Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu**, 22-23 Aralık 2001.

- TOZAN, C.: **İşsizlik Sigortası Uygulamaları**, Oluş Yayınları, Ankara, 2001.
- TÖRÜNER, M.: **İşsizlik Sigortası**, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1991.
- TUNA, O.: “Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C.14, S.1-4, Ekim 2011, s.210-211.
- TUNA, Y.: “İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1995.
- TUNCAY, C.: **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayını, İstanbul, 2000.
- TUNCAY A. C. ve EKMEKÇİ, Ö.: **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayını, 11. Baskı, İstanbul, Şubat 2005.
- TUNÇOMAĞ, K.: **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1994.
- TÜİK: İstatistiki Göstergeler, 2000-2018, (Çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> , 01.04.2019.
- TÜİK: İşgücü İstatistikleri, (Çevrimiçi), http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 , 17.06.2019.
- UĞUR, S.: “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:9, No:2, *Journal of Administrative Sciences*, 2011.

- ÜLKER, K.: “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 2001.
- ÜNAY, C.: **Makro Ekonomi**, Ekin Kitabevi, 6.Baskı, Bursa, 1996.
- ÜNSAL, M. E.: **Makro İktisat**, Turhan Kitabevi, Genişletilmiş 5. Basım, Mart 2004.
- VARÇIN, R.: **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2004.
- YAMAN, B.: **Kalkınmakta Olan Ülkelerde İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları**, Bursa İktisadi Ticari İlimler Akademisi, Bursa, 1977.
- YAVUZ, T.: “İşsizlik Sigortası Kavramı ve Uygulaması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, Şubat 2003.
- YAYAN, V.: “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği Hakkında Rapor”, **Devlet Planlama Teşkilatı**, Ankara, 1997.
- YILDIRIM, K. ve KARAMAN, D.: **Makro Ekonomi**, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, 2. Basım, Yayın No: 145, Eskişehir, 2001.
- YILMAZ, C.: “İşsizlik Sigortasının Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde ve Türkiye’deki Genel Özelliklerinin Karşılaştırılması”, **Yaklaşım Dergisi**, Ekim 2003.
- YİĞİT, Y.: “Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda İşsizlik Sigortası”, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, 2004.

- YİĞİT, Y.: “4447 Sayılı Kanun’a Göre İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik Sigortası Yardımları”, **Mükellefin Dergisi**, Haziran 2003.
- ZAİM, S.: **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, 10. Baskı, İstanbul, 1997.
- 1961 Anayasası: (Çevrimiçi), <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm> , 12.05.2019.
- 213 sayılı Kanun: Vergi Usul Kanunu, 30.11.2018 tarih ve 30611 sayılı Resmi Gazete.
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu Ek: Geçici Madde: 20, Kabul Tarihi: 17.07.1964, 29-30-31.07.1964-01.08.1964 tarihli Resmi Gazete.
- 4447 sayılı Kanun: İşsizlik Sigortası Kanunu, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete.
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek: 15.05.2008 tarihli 5763 sayılı Kanun, m.19 geçici madde 6.
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek: 11.08.2009 tarihli 5921 sayılı Kanun, m.2.
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ: 1 Nolu Tebliğ, 21.05.2000 tarih ve 24055 sayılı Resmi Gazete.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ: 2 Nolu Tebliğ, 29.06.2000 tarih ve 24093 sayılı Resmi Gazete.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ: 3 Nolu Tebliğ, 30.01.2002 tarih ve 24656 sayılı Resmi Gazete.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ: 4 Nolu Tebliğ, 30.05.2002 tarih ve 24770 sayılı Resmi Gazete.

4857 sayılı Kanun: İş Kanunu, Kabul Tarihi: 22.05.2003, 25134 sayı ve 10.06.2003 tarihli Resmi Gazete 5/42, (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm#1>, 09.01.2019.

5454 sayılı Kanun: T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık ve Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması İle Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık ve Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 08.02.2006, 26081 sayı ve 14.02.2006 tarihli Resmi Gazete,(Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060215-1.htm>, 12.05.2019.

- 5510 sayılı Kanun: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete.
- 5754 sayılı Kanun: Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 17.04.2008, 26870 sayı ve 08.05.2008 tarihli Resmi Gazete,(Çevrimiçi),
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080508-1.htm> , 12.05.2019.
- 6111 sayılı Kanun: Madde: 68, Kabul Tarihi: 13.02.2011, 25.02.2011 tarih ve 27857 (1.Mük) sayılı Resmi Gazete.
- 6715 sayılı Kanun: İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 06.05.2016, 29717 sayı 20.05.2016 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi),
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160520-24.htm> , 12.05.2019.
- 7036 sayılı Kanun: İş Mahkemeleri Kanunu, Kabul Tarihi: 12.10.2017, 30221 sayı ve 25.10.2017 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi),
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/10/20171025-8.htm> , 12.05.2019.
- 7161 sayılı Kanun: Vergi Kanunları İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 17.01.2019, 30659 sayı ve 18.01.2019 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi),
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190118-1.htm> , 12.05.2019.