

T.C.
ÇAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

İŞSİZLİK SİGORTASI VE UYGULANMASINDA
KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE AKSAMALAR

TEZİ YAZAN

Gonca AYAS

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MERSİN, EYLÜL/2015

T.C
ÇAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ' NE

20123015 numaralı öğrencimiz olan **Gonca AYAS** tarafından hazırlanan “İŞSİZLİK SİGORTASI VE UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE AKSAMALAR” başlıklı bu tez çalışması jürilerimiz tarafından oy birliği ile Özek Hukuk Anabilim Dalında **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

.....
Tez Danışmanı - Jüri Başkanı: Prof. Dr. Faruk ANDAÇ

.....
Jüri Üyesi: Doç. Dr. Burhan ÖZDEMİR

.....
Jüri Üyesi: Doç. Dr. Zeki OKUR
(Çukurova Üniversitesi)

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylım.



15/09/2015

Yrd. Doç. Dr. Murat KOÇ
Sosyal Bilimler Enstitü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

ÖNSÖZ

Sadece insanlar değil, yeryüzündeki her canlı hayatını idame ettirebilmek için çeşitli faaliyetler gerçekleştirir. Bu bağlamda, insanlar da kendi içlerinde bir takım iş bölümleri yapmaları sonucunda, belirli alanlara yönelerek bu amacı gerçekleştirme peşine düşerler. Belirtilen iş paylaşımı sonucunda, çeşitli meslek alanları ve bu alanlarda çalışan bireylerden oluşan gruplar da ortaya çıkar. Bu grupların genişlemesi ve gelişmesi sonucu, artan ihtiyaçların karşılanmasına yönelik alanlarda faaliyet gösteren bireyler de yaşamlarını bu faaliyetlerde çalışarak elde ettikleri gelirlerle sürdürmeye çalışırlar. Bu durum, beraberinde ücrete dayalı bir ekonomik sistemin/hayat idamesinin oluşmasını sağlamaktadır.

Ancak, bazen özgür iradeyle bazen de elde olmayan sebeplerle bireyler çalışma alanlarından uzaklaşmak veya uzaklaştırılmak zorunda kalırlar. Bu uzaklaşma durumu beraberinde işsizliği veya diğer bir ifadeyle bireyin hayatını idame ettirmek için sürdürdüğü ekonomik faaliyetlerin kesintiye uğramasını getirir. Bu durum, çoklu bir sorunsal olarak karşımıza çıkabilir. Nitekim, hayatta kalmak için gereken ekonomik getiriden yoksun olan birey en temel ihtiyacı olan yaşamını sürdürme güdüsünden dolayı çeşitli illegal yollara başvurabilir. Bununla birlikte, ekonomik anlamda sıkıntıya düşen bireylerin para harcayamaması, piyasalarda durgunluğa neden olabilir ki, bu da yeni işsizliklere meydan verebilecek bir gelişmedir. Bu gelişme noktasında işsizlik sigortası veya bu bağlamda alınan tedbirler devreye girmektedir.

Bu çerçevede, işsizlik ve işsizliğe karşı devletlerin aldıkları önlemleri aktardığım çalışmamda; öncelikle yüksek lisans derslerine başladığım andan itibaren benden desteklerini esirgemeyen bölüm hocalarıma teşekkürü borç bilirim.

Ayrıca, tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Faruk ANDAÇ hocama konu belirleme, kaynak temini, tasnif ve yazım aşamalarında gösterdiği özveri ve yardımlarından dolayı teşekkür ederim. Yine, tezimi yazmamda bizzat yardımlarını esirgemeyen Sayın Prof. Dr. Av. Mustafa Tefvik ODMAN hocama ve değerli meslektaşım Sayın Av. Mehmet KAMIŞLI'ya teşekkür ederim. Ayıca; benden önce meslekî anlamda faaliyetlere başlayarak kendilerinden sonra gelecek olan meslektaşlarına ışık tutma adına akademik çalışmalar yapan hocalarıma, özellikle çalışmalarından istifade ederek kendi çalışmamı hazırladığım Türk hukuk tarihinin gelmiş geçmiş tüm hocalarına minnetlerimi sunarım.

Son olarak, gerek iş hayatımdaki yoğunluklar nedeniyle yaşadığım zorluklarda ve gerekse yüksek lisans derslerimin yoğunluğundan kaynaklanan stresli günlerimde beni bir an olsun yalnız bırakmayan, tez yazımı aşamasında maddi ve manevi olarak her saniye yanımda olan aileme, moral ve motivasyon açısından beni destekleyerek başarabilmem için ellerinden gelen gayreti gösteren sevgili iş arkadaşlarıma da canı gönülden teşekkür ederim.

15.09.2015

Gonca AYAS

ÖZET

İŞSİZLİK SİGORTASI VE UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORULAN VE AKSAMALAR

Gonca AYAS

Yüksek Lisans Tezi, Özel Hukuk Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Faruk ANDAÇ

Eylül 2015, 141 sayfa

İşsizlik kavramı kelime kökenine inildiği zaman, “iş” kökünden türemiş ve yoksun olma anlamına gelen “-siz” ekini alarak, hayatını idame ettirecek bir faaliyet alanına dâhil olmama anlamında bir kavram oluşturmuştur. Ancak, zaman içinde bu kavram ile ilgili, pek çok tanımlamalar da yapılmıştır.

Tanımlama şekli ne olursa olsun, işsizliğin bireysel veya ülkesel anlamda bir takım ekonomik etkilerden kaynaklandığı veya bu etkilere neden olduğu yadsınamaz bir gerçektir. İşsizlik-ekonomi veya ekonomi-işsizlik arasındaki bu yakınlık nedeniyle, işsizliğin ekonomik anlamda tanımlamaları da yapılmıştır. Toplumsal işsizlik, üretim kaynaklarının en önemlisi olan işgücünün kullanılmaması, boşa harcanması; kişi açısından işsizlik ise; çalışma arzu ve yeteneğine sahip, çalışmaya hazır durumda olmakla beraber gelir getirici bir işe sahip olamamak şeklinde tanımlanmışlardır¹. Bir başka tanımda ise; işsizlik, çalışma istek ve yeteneğine sahip olup, mevcut çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini arz ettiği halde uygun bir iş bulamayan kişilerin durumu, şeklinde tanımlanmıştır².

Bu çerçevede, işsizlik sigortası; işsiz tanımlamasının kapsamında yer alan bireylerin, işsiz kalma durumlarında meydana gelen eksikliklerin, az da olsa telafi edilmesi amacıyla ortaya çıkan bir sigorta türüdür. Bu sigortanın uygulanmasına dair ülkeler arasında farklılıklar olsa da, genel anlamda işsiz kalan kişinin ekonomik gücünün sıfıra inmesinin engellenmesi şeklinde, bir ortak amaç etrafında birleşildiği görülmektedir.

¹ Tuncay, A. Can, Ömer Emekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, 2013, s. 551.

² Güzel, Ali, Rıza Okur, Nurşen Canikoğlu, **“Sosyal Güvenlik Hukuku”**, İstanbul, 2014, s. 803.

Uygulama aşamasında ise, devlet destekli, işveren destekli ve çalışan destekli şekillerde farklı işsizlik sigortası uygulamalarının olduğu görülmektedir. Ülkemizde, işsizlik sigortasına dair belirlenen model; devlet, işveren ve çalışanın katkıda bulunduğu üçlü model olarak tabir edilen modeldir. Gerçekte, işsizlik sigortasının temelini, çalışanlardan yapılan kesintiler oluşturmaktadır. Bununla beraber işverenlerin verdiği prim ve devletin yaptığı katkı da bulunmaktadır. Bireylerin ücretleri oranında, belirli yüzdelerle göre yapılan kesintiler, oluşturulan fona aktarılmakta ve bu fonda biriken paralar işsiz kalan bireylere çalıştıkları süre oranında verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik Sigortası, İşsizlik Sigortasında Sorunlar, İşsizlik Sigortasında Aksamalar, İşsizlik Sigortası Çözüm Önerileri.

ABSTRACT

PROBLEMS AND DISRUPTIONS IN UNEMPLOYMENT INSURANCE AND IMPLEMENTATION

Gonca AYAS

Master Thesis, Department of Private Law

Thesis Supervisor: Prof. Dr. Faruk ANDAÇ

September 2015, 141 pages

When it is descended the origin of the concept “unemployment”, you discern that it is derived from the root “employment”, a word having the prefix “un-“ which means being without an area of activity for resuming the life. This concept has also made many definitions over time.

No matter what it is identified, one thing is certain that unemployment has caused a number of economic impact in individual or national sense or caused these effects. The definition of unemployment is also made in the meaning of economy because of the proximity between unemployment-economy or economy-unemployment. Social unemployment means not to use and to waste the labor which is the most important source of production, also the unemployment in personal means not to have a wage-earning employment in spite of the desire and ability as well as one is ready to work³. In another definition; unemployment means not to find a proper job based on the current work and pay conditions although one supplies labor as well as it has the desire and ability to work⁴.

In this regard, unemployment insurance is a type of insurance resulted in order to slightly compensate for the lack. Although there are differences between countries on the implementation of this insurance, it seems to unite around a common goal in the way of preventing the stroke to zero of unemployed person’s economic power in general.

In the application phases it is seen that there are different unemployment insurance applications in the forms of state-sponsored, employer-sponsored and employees-sponsored.

³ Tuncay, **a.g.e.**, s. 551.

⁴ Güzel, **a.g.e.**, s. 803.

The model which defined on the unemployment insurance in our country is the model referred to as the tripartite model in which government, employers and employees contributed. In fact, the basis of the unemployment insurance constitute of deductions made from employees. The deductions made according to the certain percentages of individuals in proportion to their salary and the monies deposited in this fund are given to unemployed individuals in the rate while they work.

Key Words: Unemployment Insurance, Problems In Unemployment Insurance, Disruptions In Unemployment Insurance, Unemployment Insurance Solutions.

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
A.B.D.	:Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	:adı geçen eser
a.g.m.	:adı geçen makale
a.g.t.	:adı geçen tez
Bkz.	:bakınız
C.	:cilt
Çev.	:çeviren
e.t.	:erişim tarihi
Edit.	:Editör
İİBK	:İş ve İşçi Bulma Kurumu
İŞKUR	:Türkiye İş Kurumu
İşsizlikSK	:İşsizlik Sigortası Kanunu
KOSGEB	:Küçük ve Orta Ölçekli Sanayiyi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
md.	:madde
No	:numara
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü-Organisation for Economic Co-operation and Development
S.	:Sayı

s.	:sayfa
sK.	:sayılı Kanun
TİSK	:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
UGEPE	:Uygulamalı Girişimcilik Eğitim Programları
UWV-WERKBEDRIJF	:Girişimciliğe Yönlendirme Uygulamaları
vb.	:ve benzeri
vd.	:ve diğerleri.
y.a.g.e.	:yukarıda adı geçen eser
y.a.g.m.	:yukarıda adı geçen makale
Y.	:Yayın

İÇİNDEKİLER

KAPAK.....	i
TEZ İMZA SİRKÜLERİ.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İŞSİZLİK, İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE UYGULANAN POLİTİKALAR.....	5
1.1. İşsizlik Kavramına Genel Bakış.....	5
1.1.1. İş ve İşsizlik Kavramına Dair Tanımlamalar	5
1.1.2. İşsizliğin Ortaya Çıkmasında Etkili Olan Nedenler ve İşsizliğin Sonuçları	8
1.1.3. İşsizlikle Mücadele Kapsamında Uygulanan Politikalar	10
1.1.3.1. İşsizlikle Mücadele Konusunda Uygulanan Aktif İstihdam Politikaları	11
1.1.3.2. Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Yer Alan Uygulamalar	12
1.1.3.2.1. Ücret ve İstihdam Alanında Sübvansiyon Uygulamaları	12
1.1.3.2.2. Girişimcileri Desteklemeye Yönelik Programlar	13
1.1.3.2.3. Doğrudan Kamu İstihdamı Uygulamaları	14
1.1.3.2.4. Mesleki Eğitim Verme Uygulamaları	14
1.1.3.3. Pasif İstihdam Politikaları	16
1.1.3.3.1. Pasif İstihdam Politikaları Kapsamında Yer Alan Uygulamalar... ..	16
1.1.3.3.2. Pasif İstihdam Politikaları İçinde İşsizlik Sigortası	17
1.1.3.3.3. Emegın Zayı Olmasını Engelleyici Kıdem Tazminatı Uygulaması	18
1.1.3.3.4. Kısa Çalışma Ödeneği Uygulaması.....	19

1.1.3.3.5. Ücretlerin Ödenememesi Durumunda Uygulanan Ücret Garanti Fonu	20
1.1.3.3.6. Pasif İstihdam Politikalarından İşsizlik Yardımı Uygulaması	22
1.1.3.3.7. Pasif İstihdam Politikalarından Erken Emeklilik Uygulaması	23
1.1.4. İşsizlik Sigortası Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi	24
1.1.5. İşsizlik Sigortası Kavramı ve Kavramsal Çerçevesine Bakış	29
1.1.5.1. İşsizlik Sigortası Uygulamasıyla Ulaşılmak İstenen Bireysel ve Toplumsal Hedefler	32
1.1.5.2. İşsizlik Sigortasının Özellikleri	33
1.1.5.2.1. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Prim Ödeme Özelliği	34
1.1.5.2.2. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Zorunlu Ödeme Özelliği	34
1.1.5.2.3. İşsizlik Sigortası Uygulamasının İstihdam Sağlama Özelliği	35
1.1.5.3. İşsizlik Sigortasının Kapsam Açısından İncelenmesi	36
1.1.5.3.1. İşsizlik Sigortası Kapsamına Giren Medeni Durum, Cinsiyet ve Yaş Unsurları	36
1.1.5.3.2. İşsizlik Sigortası Kapsamına Giren İşsizlik Durumu	37
1.1.5.3.3. İşsizlik Sigortası Kapsamında Bağımlılık Unsuru	37
1.1.5.3.4. İşsizlik Sigortasının İşletmenin Büyüklüğüne Göre Kapsamı	39
1.1.5.3.5. İşsizlik Sigortasında Sektörlere Göre Kapsam	39
1.1.5.4. İşsizlik Sigortasından Yararlanmak İsteyen Kişide Aranılan Nitelikler	40
1.1.5.4.1. İşçi İradesi Dışında İşsiz Kalmalıdır	40
1.1.5.4.2. İşçi Belirli Bir Süre Çalışmış ve Sigorta İçin Prim Ödemiş Olmalıdır	41
1.1.5.4.3. İşçi, İşsizlik Ödeneği Almadan Önce Belirli Bir Süre Beklemiş Olmalıdır	41

İKİNCİ BÖLÜM

2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARI VE KAPSAMI İLE ÖRNEKLERİ..... 43

2.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Kapsamındaki Uygulama Örnekleri.....	43
2.1.1. Avrupa Birliği Ülkelerindeki İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bakış.....	44

2.1.2. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Almanya Örneği	46
2.1.2.1. Almanya Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış.....	47
2.1.2.2. Almanya’da İşsizlik Sigortası Uygulamaları.....	48
2.1.3. İşsizlik Sigortası Uygulamasında İtalya Örneği.....	51
2.1.3.1. İtalya Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış	51
2.1.3.2. İtalya’da İşsizlik Sigortası Uygulamaları	52
2.1.4. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Hollanda Örneği	54
2.1.4.1. Hollanda Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış.....	55
2.1.4.2. Hollanda’da İşsizlik Sigortası Uygulamaları.....	56
2.1.5. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Fransa Örneği	59
2.1.5.1. Fransa Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış.....	60
2.1.5.2. Fransa’da İşsizlik Sigortası Uygulamaları.....	61
2.1.6. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Belçika Örneği.....	62
2.1.6.1. Belçika Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış	63
2.1.6.2. Belçika’da İşsizlik Sigortası Uygulamaları	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI, YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR, KAPSAM, UYGULAMADA GÖRÜLEN AKSAKLIKLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ..... 66

3.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası	66
3.1.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası İle İlgili Yürütülen Çalışmalar.....	66
3.1.2. Türkiye Açısından İşsizlik Sigortası Uygulamasının Gereklik Durumu	68
3.1.3. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasındaki Gecikme ve Bunun	
Sebepleri.....	70
3.1.4. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve	
Çözüm Önerileri.....	71
3.1.5. İşsizlik Sigortasının Yönetmelik Yapısı Ve Sigorta Uygulaması İçin	
Finansman Sağlanması.....	77
3.1.5.1. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Organizasyon	77
3.1.5.2. Türkiye İş Kurumunun Kurulması ve Yapılandırılması.....	79
3.1.5.3. İŞKUR’un İdari Yapılanma Şekli.....	81
3.1.5.3.1.Genel Kurul	81

3.1.5.3.2. Yönetim Kurulu.....	83
3.1.6. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Finansman	84
3.1.6.1. Finansman Kavramına Genel Bir Bakış	84
3.1.6.2. Türkiye İş Kurumu Çatısı Altında Mali Yapılanma	87
3.1.6.3. İşsizlik Sigorta Fonunun Gelir ve Giderlerinin Değerlendirilmesi.....	89
3.1.7. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Kapsam ve Bu Kapsam Dâhilinde Yardım Uygulamaları.....	92
3.1.7.1. Sigorta Kapsamına Dâhil Edilen Kısmi Süreli Çalışanlar	96
3.1.7.2. Sigorta Kapsamına Dâhil Edilen Yabancı Uyruklu Çalışanlar.....	100
3.1.7.3. İş Göremez Raporu Alanların Sigorta Kapsamına Dâhil Edilmesi ...	101
3.1.7.4. Geride Kalan Aile Fertlerinin Sigorta Kapsamına Dâhil Edilmesi ...	101
3.1.8. İşsizlik Sigortası Kapsamına Dâhil Edilen İşletmeler	102
3.1.9. İşsizlik Sigortasında Kapsam Dışında Tutulma Durumu	104
3.1.10. İşsizlik Sigortası Kapsamında Yürütülen Yardım Faaliyetleri	106
3.1.10.1. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde İşsizlik Ödeneği	108
3.1.10.2. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde Kısa Çalışma Ödeneği	111
3.1.10.3. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde Geçici İş Görememe, Hastalık ve Analık Sigortası Doğrultusunda Yapılan Ödemeler.....	112
3.1.10.4. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde Meslekî Eğitim Uygulamaları.	115
3.1.10.5. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde İş Bulma Yardımı.....	117
4. SONUÇ	118
5. KAYNAKÇA.....	122

GİRİŞ

İnsanlar, insanlık tarihinin başlangıcından itibaren, bir takım faaliyetlerde bulunmuşlardır. Bu faaliyetler, karşılıklı olarak zaman süreci içinde, diğer bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmeye başlamış ve giderek toplumsal anlamda, iş bölümünün oluşmasına neden olmuştur. Bu iş bölümü, toplumsal yapının güçlenmesi ve daha güçlü toplumlara doğru ilerlemeyi de beraberinde getirmiştir.

Toplumsal yapı içinde bireylerin temel yapıyı oluşturan aile kurumunu meydana getirmeleri ve bireysellikten çıkarak, bu küçük yapı içinde yaşamlarını idame ettirme güdülerini, iş hayatında sürekliliğin meydana gelmesini sağlamıştır. Ancak, zaman içinde büyüyen işletmeler ve burada sahip pozisyonu dışında kalan çalışanların, çeşitli şekillerde işsiz kalmaları, bir takım endişeleri ve sosyal ve ekonomik sorunları da beraberinde getirmiştir. Tüm bu endişe ve sorunlar, sorumlu olan bireylerin ve hatta bireyin kendisinin temel ihtiyaçlarından olan başta yaşama ihtiyacı olmak üzere, diğer ihtiyaçlarının sekteye uğramasına ve toplumda, kimi huzursuzlukların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bireyler; iş kazaları, hastalık, yaş haddi vb. durumlar nedeniyle, geleceğe dair bazı umutsuzluklar beslemeye başlamışlardır ki, artan üretim faaliyetlerinde yer alan bireylerin karşılaştıkları çok sayıda olaylar, bu anlamdaki korkuların da artmasına da neden olmuştur.

Ancak, toplumsal anlamda bir yapı meydana getiren ve düzen oluşturan insanoğlu, bu sorunlar ve endişeler karşısında da, bir yapılanma yoluna gitmiş ve geleceğe dair kendini güvende hissetmesini sağlayacak bir takım önlemler ve yapılanma modelleri geliştirmeye başlamıştır. Bu yapılanma modelleri arasında, sosyal güvenlik kuruluşları da ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar sayesinde, aktif çalışma hayatı içinde bulunan bireyler, bu aktifliği sekteye uğratabilecek olan yukarıda değindiğimiz risklerin getirilerini ve hayatlarına dair olumsuz etkilerini minimum seviyeye indirmeye çalışmışlardır. Ölüm, iş kazası, yaşlılık vb. bireyin aktif iş yaşamını bir anda veya azar azar bitiren olumsuz durumlar, sosyal güvenlik kapsamına alınmaya başlanmış ve bu risklere dair endişe durumları en alt seviyeye çekilmiştir. Nitekim, bireyler yukarıda da değindiğimiz gibi, sadece kendileri için değil, bakmakla yükümlü oldukları bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için de, bu konudaki tüm riskleri ortadan kaldırmak istemektedirler. Bu risklerin genel çerçevesi ise, her ne suretle olursa olsun işsiz

kalma durumu olduğu için, işsizlik de sosyal güvenlik sistemine dâhil edilmiş ve bu şekilde yaşamın idamesine dair risk asgari seviyeye çekilmiştir.

Tüm bunlar sonunda, sosyal güvenlik sistemine dâhil edilen işsizlik durumu ile ilgili olarak “işsizlik sigortası” modeli ortaya atılmıştır. İşsizlik sigortası, en genel tanımıyla çalışabilecek yeterlilikte olmasına karşın, kendi isteği dışında işini kaybeden bireylerin, kendilerinin ve ailelerinin yaşamlarını sürdürebilmeleri için, çalıştıkları süreçte elde ettikleri gelirlerinin bir kısmının, bu bireylere karşılanması şeklinde işleyen bir modeldir.

İşsizlik sigortasında güdülen esas amaç; bireyin yaşamını devam ettirebilmesi ve bu şekilde de toplumsal yapının sosyal ve ekonomik bakımdan zarar görmemesidir. Bu nedenle, bu sigorta kapsamında değerlendirilen bireylerde, çalışma arzusunun olması, ancak iş bulamaması niteliği aranmaktadır. Bu konumdaki insanların gelir güvencesi, işsizlik sigortası ile sağlanmaktadır. Bu bakımdan işsizlik sigortası, büyük bir önem taşımaktadır.

Öyle ki, bireylerin işsiz kalmaları, gerek psikolojik yönden etkileri gerekse daha önce değindiğimiz gibi, yaşamını sürdürme ihtiyacı gibi nedenler ve özellikle malvarlığına karşı işlenen suçlar yönünden, toplumda suç oranlarının artmasına ve sosyal bozulmalara neden olabilecek bir durumdur.

İşsizlik sigortasının ortaya çıkması ve bunun devlet-birey ilişkileri açısından öneminin anlaşılması sonucu, bir sistematik içine oturtulan sigorta uygulaması, kısa sürede pek çok devletin uygulamaları arasına girmiştir. Nitekim, sosyal devlet olarak nitelenen devlet modelinde, devletin halkının ihtiyaçlarını karşılaması noktasında da, işsizlik sigortasının denli önemli olduğu açıktır⁵.

Sosyal devleti tanımlarken, sosyal görev ve sorumluluklar üstlenmiş, halkına insan şeref ve haysiyetine yaraşır maddi, medeni ve kültürel ihtiyaçları içeren asgari refah şartları sağlamayı hedef almış, sosyal güvenlik müesseselerini kurmuş çağdaş bir devlet, şeklinde belirtilen unsurlar, işsizlik sigortası uygulamasını otomatik olarak bu devlet modelinin içine yerleştirmektedir.⁶

⁵ TC. Anayasası'nın 2 nci maddesinde sosyal hukuk devleti Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlıklı Üçüncü Bölümün 48 ila 55 nci maddelerinde, çalışanlar ile ilgili özel düzenlemeler yapılmıştır.

⁶ Nur Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul, 1994, s.32-33.

Bireylerin yaşamlarının devamı noktasında, faaliyetlerine dayalı kaygılarından doğduğunu belirttiğimiz ve kurumsallaşmalarla birlikte ortaya çıkan arayışlarla şekillendiğine yer verdiğimiz işsizlik sigortasının güncel uygulamalarının tarihi, çok da eskiye dayanmamaktadır. Henüz yüz yıllık bir geçmişi bile olmayan işsizlik sigortası uygulamaları, ilk olarak 1911 yılında İngiltere’de görülmeye başlanmıştır. Kısa zaman sürecinde, pek çok gelişmiş ülkede uygulamaya konulan bu sigorta sistemine ilişkin uygulamalara, ülkemizde 1946 yılında başlanmıştır. Ancak, 1946 yılında gündeme gelen işsizlik sigortası uygulaması, ilk etapta bilinen şekliyle uygulamadan uzak olmuştur. Bu konuda ilk ciddi girişimler ise, 1959 yılında yapılmıştır. 1946-1959 yılları arasında uygulama açısından oldukça yoğun bir yasal faaliyet süreci yaşanmış ve bu sürede uygulamayla ilgili otuza yakın kanun tasarı ve teklifi gündeme gelmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda, “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu” 1999 yılında, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir⁷. Bu kabul ediliş, işsizliğe dair uygulanmak istenen sigortanın yasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlamıştır. Devam eden süreçte bir yıl sonra, yani 2000 yılından itibaren uygulama yürürlüğe sokulmuş ve sigorta primleri kesilmeye başlanmıştır. Sigorta primlerinden yapılan kesintiler, ilgili sigorta kapsamında bir fonda toplanmış ve 2002 tarihinden itibaren de, elde olmayan sebeplerle işsiz kalan bireylerin mağduriyetlerinin az da olsa giderilmesi amacıyla, dağıtılmaya başlanmıştır.

Sosyal güvenlik ve bu bağlamda bireylerin hayat standartlarını koruma konusundaki girişimler, küreselleşen dünyada da yerini bulmuş ve oluşturulan uluslararası kuruluşlar etrafında toplanan ülkeler, ortak bir takım faaliyetlerin altına imzalarını atmışlardır. Bu bağlamda, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO-International Labour Organisation) adıyla uluslararası bir örgüt kurulmuş ve sosyal güvenlik alanında bir takım ortak tedbirler belirleme yoluna gidilmiştir⁸. ILO tarafından 28 Haziran 1952 tarihinde kabul edilen, “Sosyal

⁷ 25.08.1999 Tarihli ve 4447 Sayılı Kanun için bkz. **Resmi Gazete**, 8 Eylül 1999, Sayı:23810.

⁸ ILO 1919'da Versailles Barış Anlaşması uyarınca kurulmuş ve 1946 yılında BM'nin (Birleşmiş Milletler) uzmanlık kuruluşu olmuştur. Sosyal adalet ilkeleri, evrensel insan ve çalışma haklarının korunması temelinde kurulmuştur. ILO uluslararası çalışma standartlarını sözleşmeler ve tavsiyeler yoluyla ifade etmektedir. Bu sözleşme ve tavsiyeler temel çalışma hakları, örgütlenme hakkı, toplu pazarlık, zoraki emeğin ortadan kaldırılması, fırsat eşitliği, ve çalışma hayatı ile ilişkili diğer konularda asgari standartlar koymaktadır. Aynı zamanda başta mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon, çalışma politikası, emek yönetimi, çalışma hukuku ve endüstriyel ilişkiler, çalışma koşulları, işletme gelişimi, kooperatifler, sosyal güvenlik, çalışma istatistikleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi konularda teknik yardım sunmaktadır. Bkz. https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası_C4%B1_%C3%87a1%C4%B1%C5%9Fma_%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC, Türkiye ILO'ya 1932 yılında üye olmuştur. ILO Ankara Ofisi ise 1976 yılında açılmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve sosyal ortakların girişimiyle Türkiye hükümetinin ILO'ya Oran'daki diplomatik alanda tahsis ettiği arsada ILO Ankara Ofisi ve Enformasyon Merkezi inşa edilmiş ve 2001 yılında hizmete girmiştir.

Güvenliğin Asgari Normlarına Dair 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi”⁹ ile çalışanlara uluslararası alanda dokuz temel mesleki risk kapsamında güvence sağlanmıştır. Bu sözleşmeye taraf olan devletlerden ise, belirlenen dokuz risk faktöründen en az üçüne karşı koruma sağlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu risklerden biri de, konumuz açısından çalışmamızın temelini oluşturan ve endişelerin temel kaynağı olan işsizlik riskidir. Dolayısıyla, ülkeler açısından bu riskin giderilmesine ilişkin yükümlülükten söz etmek mümkündür. Ülkemizde kabul edilen 4447 Sayılı Kanun ile işsizliğe dair sigorta uygulamasının kabulü, çağdaş ve gelişmiş ülkelerdeki hukuk normlarıyla ülkemizde uygulanan hukuk normları açısından benzerlik göstermektedir. Bu benzerlik durumu, ülkemizin çağdaşlığı ve gelişmişliği açısından da bir belirti olması nedeniyle, önem taşımaktadır.

⁹ Sözleşme, 29 Temmuz 1971 Tarihli ve 1451 Sayılı Kanunla kabul edilmiştir. **Resmi Gazete**, 10 Ağustos 1971, Sayı: 13922. Bakanlar Kurulu Tarih ve Sayısı, 1 Nisan 1974, Sayı: 1974/7-7964, **Resmi Gazete**; 15 Ekim 1974, Sayı: 15037.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İŞSİZLİK, İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE UYGULANAN POLİTİKALAR

1.1. İşsizlik Kavramına Genel Bakış

İşsizlik, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan tüm ülkelerin sorununu oluşturmaktadır. Tüm iktidarı ele alan hükümetlerin, ilk vaat ettikleri konuların başında işsizliğin kaldırılması/azaltılması, işçilerin refah paylarının artırılması ve geleceklerinin güvenceye bağlanması konusu gelmektedir. İşçilerin geleceklerinin güvenceye bağlanması konusunda ise, işlerini kaybetmeleri halinde, bunlara yapılacak yardımlar ve ödemeler önde gelmektedir. Bu bakımdan, sosyal hukuk devletinin en başta gelen ödevi, vatandaşlarına gerek özel sektörde gerekse kamuda yeni iş alanları açmak ve onların insan onuruna yakışır bir vaziyette çalışmalarına imkan sağlamak ve işsiz kalmaları halinde de, yaşam ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gerekli ödemeleri yapmaktır. Günümüz sorunlarından biri de, işsizlik oranlarının giderek artması ve bu kişilerin beklentilerinin ne şekilde karşılanacağı sorunudur.

Bu nedenle, öncelikle, incelememiz kapsamında işsizliğin ve içeriğinin ne olduğu konusunda bilgi vermek gerekmektedir.

1.1.1. İş ve İşsizlik Kavramına Dair Tanımlamalar

İş kelimesi, Arapça olup, yaşama anlamındaki, “ayş” kökeninden gelen yaşama tarzı, zevk ve safa anlamındadır¹⁰. İşsizlik kavramının ise, kelime kökenine inildiği zaman, “iş” kökünden türemiş ve yoksun olma anlamına gelen “-siz” ekini alarak, hayatını idame ettirecek bir faaliyet alanına dâhil olmama anlamında bir kavram oluşturduğu görülmektedir. Bu kavrama dair zaman içinde, pek çok tanımlamalar da yapılmıştır. Bu tanımlamalara örnek verecek olursak;

- Zaim tarafından işsizlik, “Kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinmemiş veya geçimsizliği sebebiyle iş bulamamış, boş vakit geçiren haylaz bir insan tipi” olarak

¹⁰ Develioğlu Ferit, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat, Ankara, 1962, s. 70 ve 557.

tanımlanmıştır.¹¹ Bu tanımlamaya göre bir genelleme yapıldığı zaman kabiliyet sahibi her bireyin iş bulabileceği yönünde bir görüş geliştirmek mümkündür. Yine, tanımlamanın devamında “boş vakit geçiren, haylaz” şeklindeki nitelendirmelerle, işsiz insanlara dair işe yaramazlık atfedildiği anlaşılmaktadır. Oysa, nitelik/yetenek durumu ile iş durumunu, tamamen bir birleriyle bağlantılı görmek neredeyse imkânsızdır. Örneğin, beden işçiliği olarak adlandırılan meslek grubu içinde bulunanlarda, bir yetenek beklentisi içinde olmak pek de doğru değildir. Bu nedenle adı geçen tanımlama eleştirilere açıktır.

- Bu konuda farklı bir tanımlama yapan Andaç ise işsizliği, “İşsiz, çalışma istek ve yeteneğinde olup da, günün çalışma ve ücret koşullarına göre, emeğini sunmasına karşın, sosyo-ekonomik nedenlerle isteğine karşılık, çalışma imkânı bulamayan kişilerin durumudur.” şeklinde tanımlamaktadır.¹² Andaç’ın tanımı, Zaim’in tanımına göre ve günümüzde kabul gören işsizlik tanımlamalarına göre daha ılımlı ve güncel bir tanımdır. Tanımlamada, özellikle bireyin emeğini sunmasına karşın, isteği dışında işsiz kalması durumuna yapılan vurguda, işsizliğin sadece bireysel nedenlerden değil, ülkenin ekonomik durumundan da kaynaklanabileceğine dikkat çekilmektedir. Bireylerin emeklerini sunmalarına karşın istihdam edilmemeleri, kesinlikle bireysel bir durum değildir.
- Dirimtekin ise, konuya farklı bir bakış açısı getirmiş ve “iş içinde işsizlik” olarak nitelendirilebilecek bir tanımlama yapmıştır. Bu yazara göre, geniş anlamıyla işsizlik, “Emeğin hiç yada tam kapasite ile kullanılmaması veya gerektiği şekilde ve yerde kullanılmaması suretiyle boşa harcanmasıdır.” şeklindedir.¹³ Dirimtekin, bu tanımlaması ile emeğinin karşılığını alamayan veya yeteneklerine uygun alanlarda çalışmayan bireyleri de işsiz statüsünde değerlendirmektedir. Bu tanımlama oldukça geniş bir perspektif oluşturmaktadır.

Tanımlama şekli ne olursa olsun işsizliğin bireysel veya ülkesel anlamda bir takım ekonomik etkilerden kaynaklandığı veya bu etkilere neden olduğu yadsınamaz bir gerçektir. İşsizlik-ekonomi veya ekonomi-işsizlik arasındaki bu yakınlık nedeniyle, işsizliğin ekonomik anlamda tanımlamaları da yapılmıştır.

¹¹ Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, 1992, s. 132.

¹² Faruk Andaç, **Niçin İşsizlik Sigortası**, Kayseri, 1991, s. 16.

¹³ Halil Dirimtekin, **İşsizlik Sorunları**, İstanbul, 1965, s. 4.

Bu konuda çalışma yapanlardan biri olan Oğuz, ekonomik anlamda işsizliği, “Emek arzının, emek talebinden daha yüksek olduğu bir ülkede, emek arzı ile talebi arasındaki farktır.” şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁴

Konunun uluslararası alandaki temsilcisi olan ILO da, işsizlik konusunda yapılan tanımlamalar çerçevesinde bir tanımlama yapmış ve bu tanımlamada üç unsurun varlığı durumunda, işsizlikten söz edilebileceğine değinmiştir. Bu unsurlar;

- Herhangi bir ekonomik faaliyet alanına dâhil olarak yaşamını sürdürebilirlikten uzak olma (İşsiz olmak),
- Bir faaliyet alanında yer alabilecek bedensel ve zihinsel yeterliliklere sahip olma (Çalışmaya elverişli olmak),
- Faaliyetler kapsamında yer alarak, hayatını sürdürme konusunda istekli olma ve bu konuda girişimlerde bulunma (Bir iş talep etme), olarak sıralamıştır.¹⁵ Diğer bir anlatımla, uluslararası standartlara göre, bir bireyin işsiz sayılabilmesi için bu üç unsuru da, birlikte taşıması zorunluluğu bulunmaktadır.

Belirtilen unsurları aynı anda taşıyan bireyleri işsiz olarak nitelendiren ILO, kriterler belirlemenin yanı sıra, işsizlikle ilgili bir de tanımlamalar yapmıştır. Ancak, bu tanımlamalar dönemden döneme değişiklik arz etmektedir. Nitekim, 1919 yılında ILO’nun ilk toplantısında işsizlik ve bu kavram içinde özne konumunda bulunan birey, “İşsiz, bir ücret karşılığı istihdam edilmeyi isteyen, fakat yeteneklerine ve bulunduğu mahalli şartları ile bağdaşır bir işi bulunmayan kimselerdir.”¹⁶ şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlama, Zaim tarafından yapılan ve yukarıda aktardığımız tanımlamayla benzerlik göstermektedir. Bu tanım içinde de, bireylerin herhangi bir nedenden dolayı, işsiz kalabilmeleri durumu göz ardı edilmiş ve bireylerin doğrudan iş sahibi olup olmadıkları noktasına dikkat çekilmiştir. Dolayısıyla, tanımın kapsam açısından geçerli olduğunu söylemek, günümüz şartlarında mümkün değildir.

Uzun zaman kabul gören bu işsizlik tanımı, zaman içinde belirttiğimiz eksikliklerin farkına varılması ve günün iş hayatına uyum sağlamaması nedeniyle, değiştirilerek güncelleştirilmiştir. 1954 yılında düzenlenen ILO’nun 8. Uluslararası Konferansı’nda işsiz birey temel alınarak, yeni bir tanımlama yapılmıştır. Yapılan bu tanımlamada işsiz, “Bir işe

¹⁴ Adil İzveren, **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, Ankara, 1970, s. 18.

¹⁵ Süleyman Başterzi, **İşsizlik Sigortası**, Ankara, 1996, s. 7.

¹⁶ İsmail Arıkan, “**İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri**”, İİBK İşgücü Dergisi, Yıl 2, Sayı: 5, Ocak, 1977, s. 12.

girmeye hazır bulunan ve hizmet akdi sona eren veya geçici şekilde kesintiye uğrayan, işi olmayıp ücretli bir iş arayan işçiler, belirlenen zaman süresinde geçici hastalıklar hariç çalışmaya hazır olan ve ücretli iş talep eden, daha önce hiçbir işi bulunmayan yahut işteki son durumu belli olmayan veyahut çalışmayı bırakan kimseler, hemen çalışmaya başlayabilecek olan ve belirlenen zamanı takip eden tarihte yeni bir işe girmeye hazır bulunan, işi olmayan kimseler, ücret ödenmeksizin geçici ve belirsiz bir süre için çalışıp da işten çıkarılmış kimselerdir.”¹⁷ şeklinde daha geniş bir çerçevede ifade edilmiştir.

İşsizlik konusunda genel kabul gören, diğer bir anlatımla uluslararası kabul gören tanımlamalarda ise, müspet yönden konu ele alınarak, günlük olarak bir saat gibi, kısa bir zaman dilimini bile para kazanma amacıyla, bir işte geçiren kimse işsiz sayılmamaktadır. Bunun yanı sıra, çeşitli etkenler nedeniyle, örneğin hastalık gibi, geçici bir süreliğine faaliyet alanından uzak kalan bireylere de, işsiz gözüyle bakılmamaktadır. Bunların yanı sıra, mesleğine veya ilgi alanlarına yönelik iş arayan, ancak bu arama sürecinde geçici olarak bir işte çalışanlar da, işsiz statüsüne dâhil edilmemektedir.

1.1.2. İşsizliğin Ortaya Çıkmasında Etkili Olan Nedenler ve İşsizliğin Sonuçları

İşsizlik, yukarıda da ayrıntılı şekilde açıkladığımız gibi, bireylerin temel ekonomik faaliyetlerini sürdürerek yaşamlarını idame ettirebilme durumundan yoksun olmalarını ifade etmektedir. Dolayısıyla, işsizlik konusunda etken olan en önemli neden, ekonomik nedendir. Bu faktörleri aşağıdaki gibi, sıralamamız da mümkündür.

- İşsizliğin temel sebepleri arasından, nüfus ve ekonomik büyüme arasındaki ters orantı önemli bir etken olarak gösterilmektedir. Diğer bir anlatımla, ekonomik büyüme nüfusun artış hızının gerisinde kaldığı zaman, aktif nüfusun istihdam olanakları düşmekte ve bu şekilde de işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Nitekim, artan aktif nüfus iş arayışı içine girecek, ancak ekonomik büyüme yeterli seviyede olmadığı için bu bireyler iş olanağı sağlanamayacaktır.
- İşsizliğin ortaya çıkmasında etkili olan ikinci neden, yine ekonomik temelli olan istihdam olanaklarının, gerekli sürede istenen seviyeye çıkarılamaması durumudur.

¹⁷ Faruk Andaç, **Niçin İşsizlik Sigortası**, Kayseri, 1999, s. 21.

Ekonomik alanda faaliyet gösteren herhangi bir yapılanma içinde yapılan üretime dair talebin az olması, istihdam olanaklarının arttırılması önünde bir engel teşkil etmektedir. Bu 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, iş sektörüne yerlerini almakta ve faaliyet gerçekleştirmektedirler. Ancak, diğer tarafta standart bir seviyede eğitim alan/alamayan bireyler istihdamdan faydalanamamaktadırlar. Bu durum, toplum içindeki gelir dağılımının da, işsizliğe neden olabileceğini göstermektedir¹⁸.

İşsizlik, ortaya çıkması, süreci vb. unsurları ile hiç şüphesiz bireysel ve toplumsal anlamda pek çok olumsuz sonuç doğurmaktadır. Bunların başında, yukarıda da değindiğimiz gibi, en temel güdülerden olan yaşama ihtiyacının karşılanmasındaki belirsizlik nedeniyle, meydana gelebilecek olan karmaşa durumudur. Bireylerin geleceklerine dair belirsizlikler nedeniyle, içine girdikleri psikolojik baskı durumu, işsizliğin boyutu ile doğru orantılı olarak topluma yaptığı baskıyı büyütmektedir. Toplumsal baskı ise, her zaman yasal bir şekilde gerçekleşmemektedir. Yasal olmayan olaylardaki artış, hırsızlık, gasp vb. durumların yaygınlaşması, bir güvensizlik atmosferi oluşturmakta ve haliyle sorunlu bir toplum yapısı ortaya çıkmaktadır.

İşsizliğin meydana getirdiği diğer sorunlardan biri ise ücret bazında düşmelerin yaşanmasıdır. Sırf bir işe girip burada faaliyet gösterme adına belirlenen ücretten az bir miktara razı olarak çalışan bireyler ve bunların sayısındaki artış o iş için ödenen ücreti düşürmekte ve normal seviyede ücret alan bireylerin işten çıkarılarak, daha az ücrete çalışanların istihdam edilmesine neden olmaktadır. Bu durum, hem işsiz sınıfı içindeki vasıflı eleman sayısını arttırmakta hem de ücretlerin düşmesine neden olmaktadır. Diğer bir anlatımla, bireylerin yaşamlarını idame ettirmek için yaptıkları faaliyetler, salt faaliyet olarak kalmakta ve yaşam idamesi konusunda yeterli olamamaktadır.

¹⁸ Kemal Ülker, **Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 2001, s. 6.

1.1.3. İşsizlikle Mücadele Kapsamında Uygulanan Politikalar

İşsizlik kavramı ile ilgili olarak yürütülen politikalar, genel olarak sorunun kaynağının tespit edilmesi ve bu kaynağa dair olumsuz durumların ortadan kaldırılması şeklinde yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda, yukarıda da değindiğimiz gibi, ilk başlarda bireysel bir takım faktörlerin, işsizliğin tek kaynağı olduğu yönündeki hâkim kanı işsizlik konusunda önemli adımlar atılmasının önüne geçmiştir. Ancak, ilerleyen zaman içinde işsizlik ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sorunların farkına varılması ve dolayısıyla işsizliğin toplumsal bir sorun olarak düşünülmesi, bu soruna karşı daha köklü çözüm arayışlarına gidilmesini de beraberinde getirmiştir. Bu denli büyük bir sorun oluşturmaya başlayan işsizlik sorununa ilişkin ilk etapta ekonomik ve sosyal politikalar üzerinden bir çözüm yolu aranmaya başlanmıştır.

Gelişen ve değişen anlayışlarla birlikte, devletlerin de işsizlik konusuna yaklaşımları değişmiş ve uluslararası bir takım çözüm arayışları gündeme gelmiştir. Uluslararası düzeyde kabul edilen sözleşmeler ve bildirimlerle, çalışma konusu bir hak olarak ele alınmış ve bu hakkın elde edilmesi konusundaki yükümlülüklerden, devletler sorumlu tutulmuştur. Bu bağlamda İnsan Hakları Evrensel Bildirisi¹⁹, Avrupa Sosyal Şartı²⁰, ve BM. Ekonomik ve Sosyal Haklar Sözleşmesi²¹ gibi, uluslararası kabul gören belgelere imzalar atılmıştır.²²

Belirlenen şartlar dâhilinde, herhangi bir yerde işsizliğin büyümesi ve ekonomik bir sorun olmaktan ziyade, toplumsal bir sorun haline dönüşmesi söz konusu ise, bu duruma bir müdahalenin gerekli olduğu sonucundan, hareketle uygun müdahale politikaları belirlenmeye çalışılmaktadır.²³ Belirlenen müdahale politikaları arasında, en fazla kabul görenler aktif ve pasif istihdam politikalarıdır.²⁴

¹⁹ 1948 Tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, 22 ila 25. Maddeleri. Bkz. Akıllıoğlu Tekin, **İnsan Haklarının Koruması Alanında Uluslararası Temel Belgeler**, Genişletilmiş Üçüncü Basım, Ankara, Mart 1995, Bilgi Yayınları/Bilgi Dizisi: 101, İnsan Hakları: 1, s. 19-20.

²⁰ Avrupa Sosyal Şartı 1 ila 5. ve 12 ila 17. Maddeleri. Bkz. y.a.g.e., s.123-133.

²¹ Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, 6 ila 9. Maddeleri. Bkz. y.a.g.e., s. 58-60.

²² Aysel Tokol, **Sosyal Politika**, Bursa: Rota Ofset, 2000, s. 114.

²³ Recep Varçın, **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Ankara, 2004, s. 1.

²⁴ Selahattin Bulut, **Türkiye’de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İşgücü Eğitim Kurslarının İstihdam Açısından Belirleyiciliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s. 9.

Gerek aktif gerekse pasif istihdam politikaları değişik yol ve yöntemlerle hayata geçirilmektedir. Ancak, bu politikalar belirli bir maliyeti de beraberinde getirmektedir. Yapılan araştırmalarda, 1998–2008 yılları arasında 21 OECD ülkesinde aktif ve pasif istihdam politikası harcamaları incelendiğinde, Danimarka’da milli gelirin yüzde dördünü, Belçika’da yaklaşık yüzde 3,5’ini Almanya, Hollanda ve Finlandiya’da yaklaşık yüzde üçünü, A.B.D.’de yüzde 0,5 ini ve İngiltere’de yüzde 0.25 ini oluşturduğu anlaşılmaktadır. Bu harcamaların, A.B.D. dışındaki OECD ülkelerinin ortalaması alındığında, yüzde 59’unun pasif, yüzde 41’inin ise, aktif istihdam politikaları için yapıldığı belirlenmektedir. A.B.D.de ise, bu harcamaların yüzde 70’inin pasif, yüzde 30’unun aktif istihdam politikalarına yönelik olduğu görülmektedir²⁵.

1.1.3.1. İşsizlikle Mücadele Konusunda Uygulanan Aktif İstihdam Politikaları

Aktif işgücüne yönelik olarak oluşturulan ve “Aktif İstihdam Politikaları” olarak adlandırılan bu uygulamalarda amaç, işsizlik sigortası vb. sosyal güvence sağlayan, ancak bireylerin çalışmadan gelir elde etmeleri ve bu şekilde de, salt giderin olduğu bir düzenin önüne geçilmesidir. Diğer bir anlatımla, bireye hayatını idame ettirmesi için gereken ekonomik gelirin bir kısmını vermek yerine, onun kazanması gereken miktarı alabileceği iş alanlarına, daha çabuk dâhil olması yönünde çözümlerin üretilmesini kapsamaktadır.²⁶

Bu politikalarda temel amaç, istihdam oluşturmaktır. Uygulama içeriği esas olarak, işgücüne olan ihtiyacı arttırmayı kapsamaktadır. İşgücüne olan ihtiyacın artması, aynı zamanda beraberinde, işsizliğin azalmasını da getireceği içi, alınan tüm tedbirler hedef olarak işsizliğin azaltılması amacını taşımaktadır. Bu politikaların uygulanmasında, devamlı nitelikte olan ve işsizlik konusunda süreklilik arz eden çözümler, oynak ekonomik durumlar nedeniyle, pek görülme de, işsizlik sürelerinin kısaltılması ile bu devamlılıktan kaynaklı aksaklıklar giderilmeye çalışılmaktadır.²⁷

²⁵ Sanal M. Engin “Aktif İstihdam Politikaları”, <http://www.toprakisveren.org.tr/2013-99-enginsanal.pdf> erişim tarihi 17.06.2015

²⁶ Yıldız Ecevit, **İşgücü Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği El Kitabı**, Ankara, 2010, s. 8.

²⁷ Mustafa Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, 2007, s. 489.

Bu politikalarda diğ er esas amaçlardan biri de, işsizliğ e neden olan faktörlerin ortadan kaldırılmasıdır. Belirtilen politikaların temel uygulama alanları, işsizlik konusunda en fazla mağdur olan yerleşim birimleri olarak gösterilmektedir.

Aktif istihdam politikaları, işsizliğin sebeplerine yoğunlaştığı için, bu bağlamda iş kazalarının önlenmesi, deneyimsizlik nedeniyle iş bulamama durumlarına çözümler üretilmesi, meslek edinme kurslarına katılarak aktif ekonomik hayata geçişin kolaylaşması vb. birçok durumla ilgilenmektedir. Bireysel anlamda iş bulabilmeye yönelik yapılan bu yardımların yanı sıra, işyeri açmak isteyen ancak ekonomik imkânlardan yoksun olan bireylerin desteklenmesi ve bu şekilde girişimciler üzerinden yeni istihdam alanlarının oluşturulması, mevcut işyerlerinin kapanmasını önleyici veya işlerini büyüterek istihdam alanlarını genişletmelerine yardımcı olacak mali desteklerin de sağlanması, aktif istihdam politikaları kapsamında yer almaktadır.²⁸

1.1.3.2. Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Yer Alan Uygulamalar

Yukarıda açıkladığım üzere, aktif istihdam politikaları, istihdamın genişletilmesi ve bunun sonucu işsizliğin azaltılmasını amaçlamaktadır. Bu nedenle, bu politikaların uygulanabilmesi için İstihdam Alanında Sübvansiyon Uygulamaları, Girişimcileri Desteklemeye Yönelik Programlar, Doğrudan Kamu İstihdamı Uygulamaları ve Mesleki Eğitim Verme Uygulamaları gibi uygulamalar yapılmaktadır. Bu uygulamalar üzerinde sırasıyla anlatımda bulunulacaktır.

1.1.3.2.1. Ücret ve İstihdam Alanında Sübvansiyon Uygulamaları

Bu uygulamanın odak noktasını, yeni kurulan veya gelişmekte olan işletmelerin desteklenmesi oluşturmaktadır. Devlet, belirtilen nitelikteki işletmelere doğrudan kredi

²⁸ Aydın Alabaş, **Uzun Süreli İşsizlik ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR'un Önemi**, İŞKUR Tezleri, Ankara, 2007, s. 98.

vererek desteklemek yerine, bu işletmelerde istihdam edilen elemanların ücretlerinin, sübvans²⁹ edilmesi yoluyla destek sağlamaktadır.

Sübvans uygulamalarına dayanılarak, işletmelerin oldukça fazla eleman çalıştırmaları ve bu şekilde daha az ücret ödeme yoluyla, daha fazla üretim elde etmeleri şeklinde bir uygulama akla gelebilmektedir. Nitekim, işletme sahipleri çalışan sayısını iki katına çıkarıp üretimi %100 oranında arttırmakla beraber, önceki ücretten fazlasını ödememe yoluna da gitmeyi de düşünebilmektedirler. Ancak, sübvans uygulamasında yapılan yardım tam anlamıyla karşılıksız olmayıp, işletme sahibini belirli bir takım şartlara uymaya mecbur bırakmaktadır ki, bunların başında da işe alınan çalışanların sübvans yardımı bittikten sonra, belirli bir süre daha o işletmede çalıştırılması gelmektedir.³⁰

1.1.3.2.2. Girişimcileri Desteklemeye Yönelik Programlar

Bu bağlamda uygulanan politikalar, girişimciliği destekleme amacını taşımaktadır. Daha geniş kapsamlı bir tanımla, bireylerin işsizlik sorunlarının istihdamla çözümlenemediği durumlarda, işsiz bireyler girişimciliğe özendirilmektedir. Bu çerçevede uygulanan programlar dâhilinde, eğitim, danışmanlık, iş planlaması vb. teknik anlamda girişimcilik için gerekli olan hizmetler sunulmaktadır. Bu hizmetlerin yanı sıra, gerek uzun vadede geri ödenebilecek şekilde verilen krediler gerekse ödeme konusunda bir uygulamanın bulunmadığı hibe yardımları ve ödenek verilmesi şeklindeki ekonomik yardım uygulamalarıyla, bireylerin işletme kurması sağlanmaktadır. Burada esas dikkat edilmesi gereken konu ise, işsiz olan bireyin bu sorununun giderilmesinin yanı sıra, kurulan yeni işletmelerle de yeni istihdam olanaklarının sağlanmasıdır. Desteklemeye yönelik programların belirlenen şekilde işlemesi hâlinde, işsiz kişilerden işveren bireyler ortaya çıkmaktadır³¹.

²⁹ Kelime Fransızca kökenli olup "Para yardımı yapmak, desteklemek" anlamlarına gelmektedir. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.541dd01ad76ec7.62158660, e.t: 11.09.2014.

³⁰ Varçın, **a.g.e.**, s. 40.

³¹ Bulut, **a.g.t.**, s. 22.

1.1.3.2.3. Doğrudan Kamu İstihdamı Uygulamaları

Doğrudan kamu istihdamı uygulamalarında esas, bireylerin kamusal alanda çalışmalarına yönelik istihdam alanları oluşturmaktır. Bu uygulamalarda, bireylerin hem iş pratiği yapma imkânı bulması hem de işsizliğin getirdiği psikolojik baskı durumlarından uzaklaşmaları temel hedeflerdendir. Ancak, bu programlarda beklenen hedeflere ulaşma oranının yüksek olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim, kamu istihdamında bireylerin faaliyet gösterdikleri alanlar, genel olarak çok da fazla deneyim, nitelik vb. gerektiren alanlar değildir. Dolayısıyla, bireyler bu işlerinden ayrıldıkları zaman, gerçek anlamda ekonomik faaliyetlere dâhil olabilecekleri bir deneyim sahibi olamamaktadırlar.

Bu programın işlevsiz olduğu konusunda Biçerli, “programların ara çözüm mantığıyla devreye konulmasının etkili olduğundan” bahsetmektedir. Ara çözüm mantığında, bireylerin işsizlik sigortasından faydalanma haklarını geri elde etme mantığının hakim olduğu için, birey geçiciliğin farkındadır ve bu nedenle de, gereken verimi sağlama konusunda motivasyon problemleri yaşamaktadır. Bunun yanı sıra, kamu hizmeti veren bireylerin toplum tarafından damgalandığını da gündeme getiren Biçer, bu durumun programın işleyişini sekteye uğrattığını vurgulamaktadır.³²

1.1.3.2.4. Mesleki Eğitim Verme Uygulamaları

İŞKUR işsizlik sigortası kapsamında edimlerinden yararlanma hakkına kavuşmuş kişilere mesleki eğitim sunmakla yükümlüdür. Bu eğitimin kapsamına meslek edindirme, geliştirme ve yetiştirme eğitimi girmektedir. Kurum görevini ifa amacıyla işgücü yetiştirme faaliyetleri adı altında birçok eğitim programı yürütmektedir³³.

İstihdam, kişi veya kişileri bir işte/hizmette çalıştırma demektir. İstihdam konusunun en önemli hususlardan biri de, istihdam edilecek bireylerin meslek erbabı olarak, yani çalışacakları işte yetenek ve deneyim sahibi olarak, nitelendirilen sınıfa dahil olmalarıdır. Nitekim, bir ülkede işsizlik ne kadar fazla olursa olsun, belirli bir mesleki yeterlilik gerektiren

³² Mustafa Kemal Biçerli, “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?”, Çimento İşveren Dergisi, Kasım, 2005, s.7.

³³ Sözer, Ali Nazım, “Türk Sosyal Sigortalar Hukuku”, İstanbul, 2013, s. 480-481.

bir alana vasıfsız bir bireyin yerleştirilmesi düşünülemez. Gerçekte, uygulama itibariyle, herhangi bir bireyle bu alanın doldurulacağı düşünülse bile, pozisyonun gereği olan üretim durumu, vasıfsız bir elemanla sağlanamaz. Bu nedenle, istihdam durumlarının gerçekleşebilmesi için mesleki eğitim ve bunun devamında kalifiye bireylerin yetiştirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, değişen ve gelişen dünyada artan ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya çıkan yeni meslek dalları ve iş alanlarının oluşturduğu istihdam sağlama olanaklarından yararlanabilmek için de, mesleki eğitime ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle, çok tutulan meslek alanları üzerinden yapılacak üretim sayesinde, üretilen malların ihracat girdileri veya ithal etmeden iç üretimle sağlanması düşünüldüğünde, bu durumun hem ülke ekonomisine büyük katkı sağlayacağı hem de istihdamı arttıracacağı açık olduğundan, mesleki eğitimin ne denli önemli bir husus olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır³⁴.

Olayın ekonomik boyutu ele alındığı zaman, beklenen üretim miktarının sağlanması ve bunun gerçek anlamda istenen kalitede ortaya konulması, ancak vasıflı elemanlar sayesinde olmaktadır. Bu doğrultuda da, mesleki eğitim alan bireylerin hem kendilerine hem de yukarıda değindiğimiz gibi ülke ekonomisine katkıda bulunmaları durumu yadsınamaz bir gerçektir.

Diğer taraftan, eğitimsizliğin bireylerin işsizliği üzerinde kalıcı bir etkisinin olduğu da görülmektedir. Bireyler, daha önce de değindiğimiz gibi, kendilerine sunulan imkânlar konusunda hoşnutsuzluk duydukları zaman, işten ayrılma yolunu seçebilmekte ve bu şekilde de belirsiz bir süre işsiz kalabilmektedirler. Ancak, mesleki eğitim sayesinde belirli bir vasma sahip olan bireyler, işten ayrılmalarının ardından çok kısa bir sürede ki, bazen dinlenme amaçlı bir hafta olabilir, iş bulmakta ve bu şekilde de işsiz nüfusuna dâhil olmamaktadırlar. Ayrıca, aldığı mesleki eğitim ile hayat koşulları iyileşen bireylerin özgüvenlerinde meydana gelen gelişme, hem bireysel hem de toplumsal anlamda sağlıklı nesillerin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır. Nitekim, ekonomik anlamda geliri beklediği düzeyde olan bireylerin, kazanç amaçlı bir suç faaliyetine yönelmeleri düşünülemez gibi, mahkumiyet sonucu infazın meydana getireceği olumsuz sonuçlardan haberdar olarak, elindeki imkânları kaybetmeme adına, suç oluşturan fiillerinden uzak durması da doğaldır³⁵.

³⁴ Davut Öksüz, **İŞKUR'un İşe Yerleştirme Hizmetleri, Özel Sektör Üzerinde Etkisi ve Etkinliğinin Artırılması**, İŞKUR Tezleri, Ankara, 2007, s. 3.

³⁵ Sevil Öztürk Yılmaz, **Aktif İşgücü Piyasası Politikası Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Yeri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s. 31.

1.1.3.3. Pasif İstihdam Politikaları

İşsiz kalan bireylerin, mağduriyetlerinin önlenmesi, ekonominin canlı tutulabilmesi, sosyal yönden çöküntülere neden olunmaması amacıyla, işsizlikle mücadelede bireylere belli koşullarda ekonomik yardımda bulunulmasını ifade etmektedir. Pasif istihdam politikaları, farklı şekillerde düzenlenip uygulansa da, bu politikalarda temel öngörü, işçinin yaşamını idame ettirmesine yardımcı olmaktır.

1.1.3.3.1. Pasif İstihdam Politikaları Kapsamında Yer Alan Uygulamalar

Pasif istihdam politikaları yukarıda da değindiğimiz gibi, genel anlamda bireyin işsiz kaldığı zaman zarfında hayatını idame ettirmesi için gerekli olan ekonomik gelirin bir kısmının karşılanması ve bu şekilde de bireyin hem bireysel hem de ailesel olarak yaşamını sürdürmesine ve dolayısıyla, yasal olmayan olaylara yönelmesine engel olma, ayrıca elde ettiği geliri tekrar ekonomiye döndürme mantığı üzerine kurulmuştur³⁶. Bu doğrultuda pasif istihdam politikalarında güdülen genel amacın, istihdam yolları açarak işsizlik oranında azalma sağlamak değil, işsizliğin bireyler ve toplum açısından meydana getireceği olumsuz etkileri azaltmak olduğunu söylememiz mümkündür³⁷.

Gerçekten de, bu politikalarla, herhangi bir şekilde işsizliğin önlenmesi mümkün olmayıp, aksine işsiz kalıp gerekli ekonomik gelirin bir kısmının karşılanması nedeniyle, işsiz kalan bireylerin iş arama ve çalışma çabası göstermeleri yerine, geliri elde etmeleri düşüncesi öncelikle hakim olmakta, gelirin ödenmesi öngörülen süre sonuna kadar da, bir faaliyette bulunmamalarına neden olmak olmaktadır. Bu nedenle, aktif istihdam politikalarının öncelikli ve planlı bir şekilde uygulanmasının, pasif istihdam politikalarının uygulanmasını geri plana düşüreceği düşünülmektedir. Ancak, her halükarda pasif istihdam politikalarının uygulanması gerektiğini belirtmek gerekmektedir.

³⁶ Bulut, **a.g.t.**,s. 10.

³⁷ Biçerli, **a.g.e.**, s. 455.

İşsizliğin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla, yürütülen pasif istihdam politikaları tek bir uygulama şeklinde yürütülmemektedir. Bu politikaları, altı ana başlık hâlinde toplamak mümkündür. Bunlar;

- İşsiz kalan bireylere, maddi anlamda yardım sağlanan ve bireylerin geçimlerini sağlamalarına katkıda bulunulan işsizlik sigortası,
- Çalışanın belli bir yıl çalıştıktan sonra, işsiz kalması durumunda emeğinin zayi olmaması için belirlenen kıdem tazminatı ödenmesi,
- Kısa süreli çalışmalarda, bireyin işsiz kalacağı süreye dair ödeneğin verildiği kısa çalışma ödeneği ödenmesi,
- İşverenin ücretleri ödemede sıkıntıya düşmesi durumunda, çalışanların mağdur edilmemesi için düzenlenen ücret garanti fonu tesis edilmesi,
- İşsiz kalan bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için, kendilerine işsizlik yardımları tahsis edilmesi,
- Erken emekliliğin özendirilmesi,

Şeklinde uygulanan politikalarlardır. Bu politikalar aşağıda daha geniş şekilde ele alınmaktadır.

1.1.3.3.2. Pasif İstihdam Politikaları İçinde İşsizlik Sigortası

Ülkemizde, çalışabilecek durum ve isteğinde olmasına rağmen kendi isteği dışında işsiz kalan sigortalılara, kısa bir süreliğine de olsa, en azından yeni bir iş buluncaya kadar, işsizlik ödeneği ödenmektedir. Pasif istihdam kapsamında olan bu ödeneğin yapılması aynı zamanda sosyal devlet anlayışının da bir gereğidir. Ülkemizde işsizlik ödeneğinin yasal düzenlemesi 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yapılmış olup, bu kanunla pasif istihdam politikası olan işsizlik ödeneği yanında, aktif istihdam politikalarına yönelik yeni iş edindirme, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu gibi hususlar da düzenlenmiştir³⁸.

İşsizlik sigortası, öncelikle güncel işsiz tanımında yer alan bireyler için uygulanan bir sigorta sistemidir. Bireyler çalışma isteklerini, yeteneklerini ve bu konudaki yeterliliklerini taşıdıkları müddetçe ve kendi istekleri dışında, işsiz kalmaları durumunda meydana gelecek

³⁸ Göçmen, Murat, “Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları”, Kamu-İş Dergisi, Şubat 2012, s. 137.

ekonomik kayıpların, bir kısmını karşılamaya dayalı olan bir sistemdir. Sistem, adından da anlaşılacağı gibi, sigortacılık mantığı üzerine oluşturulmuştur³⁹. Başka bir anlatımla, çalışmama ve gelir elde edememe riski, işsizlik sigortası ile güvence altına alınmaktadır.

İşsizlik sigortasının pasif istihdam politikaları içinde yer almasının belli başlı sebepleri arasında;

- İşsizliğin yol açtığı psikolojik baskı durumlarının hafifletilmesinin amaçlanması,
- İşsiz kalan bireylerin yaşamlarını sürdürebilmek amacıyla, yasadışı yollara başvurmasının engellenmesi yoluyla toplumsal huzurun korunması,
- Bireylerin ne olursa olsun mantığından hareketle, yetenekleri veya beklentileri dışında kalan işlere yönelerek vasıflı eleman kayıplarının yaşanmasının önlenmesi,
- Bireylere, ekonomik destek sağlanması yoluyla alım güçlerinin sıfıra düşmesinin engellenmesi gibi, amaçlar sayılabilir.⁴⁰

1.1.3.3.3. Emegın Zayı Olmasını Engelleyici Kıdem Tazminatı Uygulaması

Kıdem tazminatı uygulaması konusunda ilk bilinmesi gereken hususlardan biri, uygulamanın ülkemizdeki en eski pasif istihdam politikaları arasında olduğudur. Bundan yaklaşık olarak 78 yıl öncesinde düzenlenen ve 08.06.1936 Tarihli ve 3008 Sayılı İş Kanunu⁴¹ ile uygulamaya konulan bu pasif istihdam politikası türü, günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

Kıdem tazminatı konusu, asgari bir çalışma süresinin tamamlanmasının ardından alınabilecek bir ödemeyi kapsamaktadır ki, buradaki asgari çalışma süresi yasayla belirlenmektedir. Ayrıca, kıdem tazminatından bahsedebilmek için, iş akdinin sona erme durumu da yasayla belirlenen şekilde gerçekleşmelidir. Her iki koşul da sağlandığı zaman, kıdem tazminatı adıyla ödenecek olan tutar, bireyin kendisine veya mirasçılara ödenebilir.

³⁹ Bekir Aktürk, **İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye**, Ankara, 2009, s. 19.

⁴⁰ Faruk Andaç, **İşsizlik Sigortası**, Ankara, 2010, s. 21.

⁴¹ 08.06.1936 Tarihli ve 3008 Sayılı İş Kanunu için bkz. **Resmi Gazete**, 15 Haziran 1936, Sayı: 3330.

Belirttiğimiz koşullar, İş Kanunu kapsamında olma, en az bir yıldır aynı iş yerinde aktif olarak çalışıyor olma ve iş sözleşmesine dair sona erme durumunun, bu kanun kapsamında yer alması gibi, belirli olan durumlardır.

Kıdem tazminatı konusunda bilinmesi gereken bir diğer husus, uygulamanın kendisine özgü bir yapısının olmasıdır. Diğer bir anlatımla, işsizlik sigortası yerine geçen bir uygulama olmamakla birlikte, işsizlik sigortası ve iş güvenliği kavramlarıyla yakından ilgilidir.⁴² Ancak, kıdem tazminatı ile ilgili genel algı, uygulamanın bir iş güvencesi olduğu yönündedir⁴³. Her ne kadar uygulamanın özünde bu durumdan söz etmek mümkün değilse de, işverenlerin tazminat adı altında ödeyecekleri paranın miktarının caydırıcılığı, kıdem tazminatı uygulamasını, dolaylı olarak da olsa bir iş güvencesi hâline dönüştürmektedir.

1.1.3.3.4. Kısa Çalışma Ödeneği Uygulaması

Kısa çalışma ödeneği konusunun aydınlatılabilmesi için, öncelikle kısa çalışma süresinin tanımlanması gerekmektedir. Kısa çalışma süresi, bir işyerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin bütününde veya bir kısmında geçici olarak en az 1/3 oranında azaltılması veya sürekliliğe dair bir şart olmadan, en az dört hafta süreyle faaliyet durumunun kısmen veya tamamen durdurulması durumudur⁴⁴.

Kısa çalışma ödeneği ise, bu şartlar dâhilinde işsiz kalan bireylerin mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla kendilerine verilen ödenektir. Kısa çalışma ödeneği uygulaması bakımından; “Genel Ekonomik Kriz”, “Bölgesel Kriz”, “Sektörel Kriz” ve “Zorlayıcı Sebepler” olarak belirtilen sebeplerin bulunması zorunludur.

Genel Ekonomik Kriz, ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisi ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumlar olarak kabul edilmektedir.

⁴² Kerim Anadolu, “Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdemini Hesaplanması”, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Konya, 2003, s. 241.

⁴³ Bulut, a.g.t., s. 33.

⁴⁴ İŞKUR, İşlemler El Kitabı, Ankara, 2010.

Bölgesel Kriz ise, ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin, ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumları içermektedir.

Sektörel Kriz, ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan, doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumlardır.

Zorlayıcı Sebepler, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler olarak gösterilmektedir.

Bu durumda, işçilere kısa çalışma ödeneği ödenmesi, genel sağlık sigortası primleri ödenmesi, hizmetleri sağlanmasına devam edilmektedir. İşverenin; genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki çalışma süresinin önemli ölçüde azaldığı veya durduğu yönünde İŞKUR'a başvuruda bulunması ve yapılan inceleme sonucu işyerinin bu durumlardan etkilendiğinin tespit edilmesi gerekmektedir

İşçinin Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanabilmesi İçin; İşverenin kısa çalışma talebinin uygun bulunması, İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı Kanununun 50 nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması (Kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan son üç yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlar),• Kısa çalışmaya katılacaklar listesinde işçinin bilgilerinin bulunması, gerekmektedir.

1.1.3.3.5. Ücretlerin Ödenememesi Durumunda Uygulanan Ücret Garanti Fonu

Ücret Garanti Fonu, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Ek-1 inci maddesiyle düzenlenen bir pasif istihdam modelidir. Ücret garanti fonuyla ulaşılmak istenen hedeflerden

ilki, bireylerin işsiz kalarak mağdur olmalarını engellemenin yanı sıra, hak ettikleri ücreti alarak sosyal ve ekonomik anlamda güçlerini ellerinde tutabilmeleridir⁴⁵.

Daha önce ücret garanti fonu ile ilgili düzenleme, 4857 Sayılı İş Kanununun 33. maddesinde yer almaktaydı. Diğer taraftan, konuyla ilgili Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği de yürürlüğe konulmuştu⁴⁶. Söz konusu 33. madde 5763 Sayılı Kanunun 37 nci maddesi ile yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır⁴⁷. Ancak, konu bu kez aynı Kanunun 17 nci maddesi ile düzenlenerek, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Ek-1 inci madde olarak eklenmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre;

- 4447 Sayılı Kanuna göre, sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi,

- İşveren için aciz vesikası alınması,

- İflas veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile, işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulacaktır.

Bu madde kapsamında yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde, aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ödeme yapılacak, bu ödemeler 5510 sayılı Kanunun 82 inci maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşamayacaktır.

Ücret Garanti Fonu'nun, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde birinden oluşacak, Fonun oluşumu ve uygulanması ile ilgili usul ve esaslar yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Daha sonra Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği⁴⁸ ile eski Yönetmelik yürürlükten kaldırılmış, ancak aynı Fon'un faaliyetine devam ettirilmesi öngörülmüştür.

⁴⁵ Mustafa Tiryaki, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Tarımdan Kopan İşgücünün İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği**, İŞKUR Tezleri, Ankara, 2007, s. 23.

⁴⁶ Ücret Garanti Yönetmeliği için bkz. **Resmi Gazete**, 18 Ekim 2004, Sayı: 25617.

⁴⁷ 5763 Sayılı Kanun için bkz. **Resmi Gazete**, 26 Mayıs 2008, Sayı: 26887.

⁴⁸ Yeni Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği için bkz. **Resmi Gazete**, 28 Haziran 2009, Sayı: 27272.

Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği'nin 8. maddesinde başvurunun nasıl yapılacağı belirtilmektedir. Bu maddeye göre, 01.06.2003 tarihinden itibaren ödeme aczine düşen işverenden ücret alacağı bulunan işçilerin, Türkiye İş Kurumu birimine,

1- İcra Dairesinden alınan Aciz Vesikası veya Aciz Vesikası hükmündeki Haciz Tutanağı.

2- İflas Kararının, Ticaret Sicil Gazetesi veya yurt düzeyinde traşı 50.000 üzerinde en yüksek beş gazeteden birinde yapılan ilanı.

3- İflasın Ertelenmesi Kararının, Ticaret Sicil Gazetesi veya yurt düzeyinde traşı 50.000 üzerinde en yüksek beş gazeteden birinde yapılan ilanı.

4- İcra Tetkik Merciiince verilen Konkordato Mühletine ait kararın tasdikli sureti veya yurt düzeyinde traşı 50.000 üzerinde en yüksek beş gazeteden birinde yapılan mühlet ilanı veya Ticaret Sicil Memurluğundan alınacak konkordatoya ilişkin belgelerden. en az biri ile şahsen veya vekili (noter tasdikli vekaletnameye haiz vekil) aracılığıyla başvuruları gerekmektedir.

Ücret alacaklısı, yukarıda sayılan evraklarla birlikte Türkiye İş Kurumu ünitesine başvurduktan sonra, Kurumun, gerekli araştırmayı yaparak evraklarda herhangi bir eksiklik yok ise, başvuruya izleyen ayın sonuna kadar ödemeyi gerçekleştirmesi öngörülmektedir. Ücret alacağının Fondan ödenmesi halinde; aciz vesikası alınmasında işverene ve icra dairesine, konkordato ilanında konkordato komiserine veya konkordato tasfiye memuruna, iflasta iflas idaresine veya iflas masasına, iflasın ertelenmesinde kayyım ve tüm ödemelerde işverenin bağlı olduğu vergi dairesine yazılı olarak bildirilmesi zorunludur.

1.1.3.3.6. Pasif İstihdam Politikalarından İşsizlik Yardımı Uygulaması

Pasif istihdam politikalarından bir diğeri olan işsizlik yardımı uygulaması, işini kaybeden bireylere doğrudan devlet bütçesinden sağlanan bir yardım türüdür. İşsizlik yardımı, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olup, ekonomik bakımdan güçlü devletlerin işsiz kalan bireylere, asgari düzeyde gelir sağlamasını öngören bir sistemdir. Bu yardımda da amaç, işsizliğin hem bireysel hem de toplumsal anlamda meydana getireceği olumsuz etkilerin önüne geçmektir.

İşsizlik sigortası, işsizlik yardımına benzetmekle birlikte farklı istihdam politikasıdır. İşsizlik sigortasının aksine, işsizlik yardımında, finansman devlet tarafından karşılanmakta ve işsizlere asgari bir gelir güvencesi sağlamaktadır. Bu da işsizlik yardımının işsizlik sigortasından farklı en temel özelliğidir⁴⁹. İşsizlik yardımından yararlanma süresi, işsizlik sigortası gibi süreli olabileceği gibi, muhtaçlık durumu devam ettiği müddetçe de devam edebilmektedir İşsizlik yardımı ile ilgili genel uygulama biçimi ya yardımın sağlanması ya da işsizlik sigortasının verilmesi şeklinde olabilmektedir. İşsizlik yardımı; ihtiyaç sahibi olduğunu belgelendiren ve işsizlik sigortasından yararlanmayan işsizlere verilmektedir. Ancak, bu sistemin dışına çıkılarak karma bir sistem uygulaması şeklinde, işsizlik sigortası ile birlikte, işsizlik yardımı veren ülkeler de mevcuttur. İşsizlik yardımı; OECD ülkeleri genelinde, işsizlik sigortasından yararlanılmadığı veya yararlanma hakkı kaybedildiği, bir diğer ifadeyle işsizlik sigortası yardımlarının tüketilmiş olduğu durumda devreye girmektedir⁵⁰.

1.1.3.3.7. Pasif İstihdam Politikalarından Erken Emeklilik Uygulaması

Erken emeklilik uygulamasının esası, verimi düşen ve yaşı ilerleyen bireylerin emekli edilmesi yoluyla, genç nesillere istihdam olanaklarının sağlanmasını içermektedir. Ancak, bu uygulama modelinin bir takım sakıncalarının da olduğu bilinen bir gerçektir. Nitekim, iş deneyimi ve vasıflı eleman statüsü konusunda oldukça üst seviyelerde bulunan bu bireylerin emekliye ayrılmaları, ciddi anlamda bir vasıflı eleman sorununun ortaya çıkmasına neden olabilmektedir⁵¹. Aynı zamanda, emekli olduktan sonra da, bir takım özel kuruluşlarda faaliyet göstermeye çalışan bu bireyler, yeni bir istidam daralmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, çalışmamızın başından itibaren belirttiğimiz gibi, bireylerin çalışma amaçları arasında yer alan refah seviyelerini koruma durumu, emekli olan ve maaş miktarı oldukça düşen, bu bireylerde zorunlu olarak yeni iş arayışlarına girmelerine neden olmaktadır. Bu sistemin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için, emekli yaşları ile emeklilik süreleri ve emekli

⁴⁹ Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, 2000, s. 71.

⁵⁰ Kafkas Emir Timur, “**Avrupa Birliği İşsizlikle Mücadele Stratejisi Işığında Türkiye İçin İşsizlik Sorununda Yeni Bir Paradigma: Çalışma Kredisi**” Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s. 24
http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgeb/yayinlar/tezler/diyih_emirkafkas, Erişim tarihi 18.07.2015

⁵¹Varçın, **a.g.e.**, s. 20.

maaşlarına dair gerekli düzenlemelerin dengeli bir biçimde yapılması gerekmektedir. Ancak, sistemin bu düzenlemeler sayesinde, işlerliğinden bahsetmek mümkün olabilecektir.

1.1.4. İşsizlik Sigortası Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

Daha önce de açıkladığım gibi, kendi iradesi dışında işini kaybeden bireylere, ya geçici bir süre veya yeni bir iş buluncaya kadar, yaşam ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, oluşturulmuş olan işsizlik sigortası, pasif istihdam politikalarının ilk türüdür. ILO da işsizlik sigortasını; isteği dışında işi sona eren bağımlı çalışanların gelir kaybını kısmen ve geçici bir süre telafi etme amacı güder şekilde tanımlamaktadır⁵². Günümüzde, esas olarak Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşsizlik sigortasının ortaya çıkması konusunda etkili olan ilk durum, konunun bireysel ve toplumsal etkilerinin farkına varılmasıdır. Diğer bir anlatımla, ekonomik gelirinden yoksun kalan bireylerin yaşamlarını sürdürebilmek için, başvurdukları yollar toplumda bir huzursuzluk ortamı meydana gelmesine neden olmuş ve bu nedenle duruma dair çözüm arayışlarına gidilmiştir.⁵³ Bu doğrultuda, devam eden çözüm arayışları sonunda, çalışma isteği ve bu konudaki yeterliliklerini sürdürmelerine rağmen, işsiz kalan bireylerin geçimlerini sağlayabilecekleri miktarın bir kısmının karşılanması şeklinde, bir uygulamaya gidilmiş ve bu da işsizlik sigortasının ortaya çıkışının ilk adımı olmuştur. Nitekim, bireyin en temel güdülerinden olan “yaşama güdüsü” onun her türlü faaliyete girişmesine sebep olabilecek ve bu şekilde de yukarıda değindiğimiz gibi bir kaos ortamı oluşturabilecektir. İşsizlik sigortası kapsamında temel hedef, bireylerin bu etkilerden mümkün olduğunca uzak kalmalarını sağlayabilecek bir ekonomik gelir elde etmelerini sağlamaktır.⁵⁴

İşsizlik sigortasının tarih içindeki seyrine baktığımız zaman, konunun işsizliğe dair problemlerin yaşanmaya başladığı, sanayi devrimi dönemlerine kadar gittiği görülmektedir. Nitekim, XVII. Yüzyıla kadar bireylerin çalışmama durumlarında bile, hayatlarını idame ettirmelerine olanak sağlayan bir takım kuruluşların zaman içinde kaybolduğu ve XIX. Yüzyıla gelindiğinde, başlayan sanayileşme ile toplumsal yapının ve dayanışmanın azaldığı

⁵² Kafkas, a.g.t., s. 21.

⁵³ Andaç, a.g.e., s. 32.

⁵⁴ Mete Törüner, **İşsizlik Sigortası**, İstanbul, 1991, s. 6.

görülmektedir. Artan sanayileşme ve bu süreç içinde değişen toplumsal yapıda, bireylerin ekonomik gelir nedeniyle, toplum içinde bir takım sorunlara yol açtığı ve toplumsal yapının zarar gördüğü de görülmektedir. Bu sorunlar, salt olarak işsizlikten kaynaklanan sorunlar değildir. Bireylerin düşük ücretlerle, güvencelerden yoksun çalıştırılması ve iş esnasında oluşabilecek kazalar ve bunların sonucunda meydana gelebilecek yoksunluklara dair herhangi bir önlemin alınmamış olması, toplumda karışıklıklara neden olmuştur.

Sadece tek bölge üzerinde değil, çalışma potansiyelinin arttığı her bölgede görülen bu durum, insanların konu ile ilgili olarak çözüm arayışı isteklerinin yanıt bulmasını sağlamıştır. Bu doğrultuda, İsviçre’de 1893 yılında bir işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştır. Bu sigorta uygulaması, dünya üzerinde işsizliğe dair başlatılan ilk sigorta uygulaması olarak kabul edilmektedir. Bu sigortada, bireylerin herhangi bir şekilde sendikalı veya sendikasız olup olmasına bakılmaksızın, her işçi kapsam içine alınsa da, bir gönüllülük esasına tabi tutulduğu için, maddi açıdan sıkıntılar yaşanmıştır. Duruma, bu şekilde çözüm getirilemediği görülünce, bir yıl sonra sigorta kapsamına dair düzenlemelerle birlikte, bir mecburiyet esası uygulamasına geçilmiştir. Getirilen mecburiyet durumuyla, belirli bir miktarın altında kazanca sahip olan bireyler, işsizlik sigortasına mecburi olarak katılmışlardır. Bu ve benzeri uygulamalar, zaman içinde değişerek işverenlerin tazmin sandıkları kurması, işçilerden kesilen paralarla işsizlik finansmanı yapılması vb. şekillere bürünmüş ve 1911 yılına gelindiğinde ise, İngiltere’de gerçek anlamda ilk işsizlik sigortasının uygulanmasına geçilmiştir⁵⁵.

İngiltere’de 1911 yılında oluşturulan işsizlik sigortası uygulaması, zorunlu bir nitelikte olup yasalarla korunmuştur. Sistemin işleyişi hakkında herhangi bir olumsuz olgu olmamasına rağmen, işleyişin bir maddi sonucunun olması ve bunun da kesintiler yoluyla çalışanlardan karşılanması nedeniyle, ilk zamanlar çalışanlar tarafından sisteme pek de sıcak bakılmamış ve İngiltere uygulama noktasında yalnız kalmıştır. 1915’e gelinceye kadar sadece 6 ülkede işsizlik sigortası uygulaması başlatılmış, ancak bunlar İngiltere’nin aksine zorunluluk esasına dayalı bir uygulama yürütmemişlerdir. 1920’li yıllarda ise ülkeler açısından işsizlik konusu ve bunun toplumsal etkilerinin anlaşılması uygulamaya dair bir istek

⁵⁵ Yılmaz Tuna, **İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1995, s. 6.

meydana getirmiş ve 10'dan fazla ülke işsizlik sigortasında mecburiyeti esas alan uygulamaya geçmişlerdir.⁵⁶

Dünya üzerinde gerek siyasi ve gerekse ekonomik olayların meydana gelmesi ve bunun sonucunda da, bireylerin işsiz kalmaları durumu, işsizlik sigortası konusunda daha istikrarlı yaklaşımların belirlenmesini sağlamıştır. Bu konuda, 1929 yılında yaşanan küresel ekonomik krizin etkileri de büyük bir öneme sahiptir. Nihayetinde, konunun önemi uluslararası alanda anlaşılmış ve 1948 yılında BM Genel Kurulu tarafından yayınlanan “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” ile dünya devletleri bireylerin sosyal, ekonomik ve kültürel yaşamlarının şekillendirilmesine dair, devletler bilinçlendirilmeye çalışılmıştır. Bildiri'nin 23, 24 ve 25. maddelerinde;

“Madde 23

1. Herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır.

2. Herkesin, herhangi bir ayırım gözetilmeksizin, eşit iş için eşit ücrete hakkı vardır.

3. Çalışan herkesin, kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır bir yaşam sağlayacak düzeyde, adil ve elverişli ücretlendirilmeye hakkı vardır; bu, gerekirse, başka toplumsal korunma yollarıyla desteklenmelidir.

4. Herkesin, çıkarını korumak için sendika kurma ya da sendikaya üye olma hakkı vardır.

Madde 24

Herkesin, dinlenme ve boş zamana hakkı vardır; bu, iş saatlerinin makul ölçüde sınırlandırılması ve belirli aralıklarla ücretli tatil yapma hakkını da kapsar.

Madde 25

1. Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyi yaşaması için yeterli yaşama standartlarına hakkı vardır; bu hak, beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım ile gerekli toplumsal hizmetleri ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ya da kendi denetiminin dışındaki koşullardan kaynaklanan başka geçimini sağlayamama durumlarında güvenlik hakkını da kapsar.

⁵⁶ Süleyman Başterzi, **İşsizlik Sigortası**, Ankara, 1996, s. 61.

2. Anne ve çocukların özel bakım ve yardıma hakları vardır. Tüm çocuklar, evlilik içi ya da dışı doğmuş olmalarına bakılmaksızın, aynı toplumsal korumadan yararlanır.” ifadeleriyle çalışma, işsizlik, işsizliğin nedenleri vb. konulara dair düzenlemeler yapılmıştır.⁵⁷

Uluslararası alanda çalışanların hakları vb. konularla ilgilenen ve daha önce de değindiğimiz ILO’da, bu konuda çalışmalarını sürdürmüş ve 1944 yılında düzenlenen konferansta kabul edilen “Philadelphia Beyannamesi”ni 1946 yılında kuruluşun anayasal metnine ekleyerek teşkilata dair bir hedef ve amaç profilini çizmiştir.⁵⁸ Ancak ILO’nun çalışmaları bununla sınırlı kalmamıştır. Devam eden yıllarda kabul edilen yeni düzenlemeler ve bunlarla genişletilen iş güvenliği konuları, çalışanlar açısından oldukça rahatlatıcı sonuçlar doğurmuştur. Nitekim, kabul edilen düzenlemeler; iş kazaları, işten çıkarılma, hastalık ve mağdurluk durumu, mecburiyet kapsamında belirli bir süre çalışmama, yaşlılık vb. unsurları bünyesinde barındırmaktadır. Ancak, burada biraz garip karşılanabilecek olan bir durum vardır ki, o da organizasyonun bu denli geniş çaplı ele aldığı bir güvenlik durumunun uygulanması konusunda, gerekli hassasiyeti göstermemesidir. Diğer bir anlatımla, organizasyon çalışanlarla ilgili neredeyse, her risk unsurunu göz önüne almış ve yasal metinlerinde bunlara değinmiştir ki, buraya kadar her şey normaldir. Ancak, uygulama söz konusu olduğu zaman, organizasyon sözleşmeye taraf olan devletlerin bu risk unsurlarının tamamını değil, belirlediği üç tanesini garanti altına alması şartını getirmiştir⁵⁹. Bu durum, sözleşmeye taraf olan devletlerin sayısını artırma veya elde olan devletleri kaybetmeme açısından olumlu bir yaklaşım olarak görülse de, devletlerin seçme özgürlükleri ile ekonomik anlamda en az risk taşıyanları seçmesi söz konusu olduğu için, uygulamada sağlıklı bir durumun ortaya çıkabileceğini söylemek güçtür. Aksi anlamından hareketle, devletlerin sözleşmeye taraf olmayıp, belirtilen unsurların hiçbiri hakkında bir güvence sağlama zorunluluğu taşımamaları yerine, böyle bir seçenekli bir durumun tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bu muhalif görüşün varlığı ise, uygulamayı kötünün iyisi pozisyonuna sokmaktadır.

Uygulama esnasında devletlerin garanti ettikleri durumlara dair güvence sağlama hususlarında da, bir uygulama aksaklığı veya kapsam darlığı söz konusudur. Nitekim, garanti

⁵⁷<http://www.ihd.org.tr/index.php/san-haklarylgeleri-mainmenu-96/156-insan-haklari-evrensel-beyannames.html>, e.t: 17.09.2014.

⁵⁸ Geniş bilgi için bkz: http://www.ilo.org/Search3/search.do?searchWhat=Philadelphia&locale=en_US, e.t: 17.09.2014.

⁵⁹ Ekebaş Jale, “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Kabul Ettiği Sözleşmeler ve Türkiye”, İstihdam Dergisi, 1994, s. 26.

altına alınan risk durumlarının kapsayacağı bireylerin sayısı da, devletlerin tasarrufuna bırakılmıştır. Devletler diledikleri kadar bireyi garanti kapsamına alabilme yönünde bir serbestliğe sahiptirler. Konu hakkında mevcut açığı kapatma niteliğinde bir takım düzenlemeler yapılmış ve %50'lik bir çalışana kapsama, aktif nüfusun %20'sini kapsama gibi, bir takım zorunluluklar getirilmeye çalışılmıştır⁶⁰. Ancak, 10 milyon çalışan nüfusa sahip bir ülkede ki, ortalama bir nüfusa sahip bir ülkede, bu oran hiç de azımsanacak bir oran değildir. Ancak, bununla birlikte %50'lik mecburiyet dilimine uyulması sonucunda, bireylerin garanti altına alınan hakları, 5 milyon kişiye yansıtılmamaktadır. Bu da, uygulama açısından ikileme düşülmesi anlamına gelmektedir. Konu hakkında bir takım kriterlere göre hareket edilebileceği gerçeği düşünülse bile, bu kriterler arasında yaş, kıdem, vasıf vb. unsurların yer alması kaçınılmaz olmakla beraber, herhangi bir iş kazası veya ölüm durumunun bu kriterlere bağlı olmadığı gerçeği, uygulamanın ikileme olduğunun en güzel kanıtıdır.

Bu konudaki düzenlemeler, ILO ile sınırlı kalmamış ve Avrupa Konseyi düzeyinde de yapılmıştır. Konsey bünyesinde bulunan ülkeler tarafından, 1961 yılında imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ile sosyal haklar derlenip bir araya getirilerek uluslararası bir nitelik kazandırılmıştır. Bu Şart 1965 yılında yürürlüğe konulmuştur.

Şart incelendiği zaman, ILO tarafından kabul edilen uygulamalara dair bir iyileştirme, belki de bu şartlara dair bir eleştiri niteliğinde olduğu göze çarpmaktadır. Nitekim, Şart'ın bazı maddelerinde bu durum açıkça görülmektedir. Şart kapsamında taraf devletlere;

- Bir güvenlik sistemi kurma ve bunu koruma,
- Oluşturulacak olan sistemin en azından ILO tarafından belirlenen gereklilikleri taşıması gerekliliği (Burada ILO'ya dair açık bir kabul olmakla beraber ILO sisteminin kabul edilebilecek en alt sistem olduğuna üstü kapalı bir vurgu yapılmıştır.)
- Sosyal güvenlik uygulaması için alınan önlemlerin zamanla iyileştirme biçiminde daha üst seviyelere çıkarılması (Burada başlangıç seviyesi için minimum olarak belirlenen ILO şartlarının yeterli olmayacağı ve daha iyinin yapılabileceği vurgulanmaktadır.)

Genel hatlarıyla, ILO tarafından belirlenen şartları daha ileriye taşıma amacını güden Şart, aynı zamanda kendi bünyesinde bulunan devletler arasında anlaşmalar yapılabileceği ve

⁶⁰ y.a.g.m., s. 27.

bu sayede de farklı devletlerde oluşturulan istihdam olanaklarından faydalanan bireylerin de haklarının korunabileceği konusunda çeşitli düzenlemeler yapmıştır.

ILO tarafından düzenlenen şartlarla, Şart karşılaştırıldığı zaman, Şart'ın açık bir şekilde güvence olayına daha hassas yaklaştığı ve bunu da bünyesinde bulunan her devlet için ayrı ayrı zorunluluklar şeklinde belirlemek suretiyle, devletlerarası bir düzenleme de getirdiği görülmektedir. Bu da, bireylerin ihtiyaçlarının daha fazla dikkate alındığının göstergesidir. Bu bağlamda, yukarıda değindiğimiz eleştirel hususların, ILO açısından göz önüne alınması ve şartlara dair iyileştirmelerin yapılması gerekliliği yadsınamaz bir mecburiyet hükmündedir.

1.1.5. İşsizlik Sigortası Kavramı ve Kavramsal Çerçevesine Bakış

İşsiz kavramının Türkçe karşılığına bakıldığında, oldukça sade bir biçimde, “iş sahibi olmayan kimse” olarak tanımlandığı görülmektedir.⁶¹ Ancak, kurum veya kuruluşlar tarafından yapılan tanımlamalarda, bu sadeliğin bir kenara bırakılarak gittikçe detaylandırılan tanımların yapıldığı görülmektedir. Bu detaylandırmada esas göz önünde tutulan, 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 endişesidir.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, işsizlik sigortası esas itibariyle pasif istihdam politikaları arasında yer alan bir uygulamadır. 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 yüz yılı aşkın sürede, bu sigorta uygulamasıyla ilgili oldukça fazla tanıma yer verilmiştir. Tanımlamalar genel olarak ülkesel ve ülke içindeki bölgesel uygulama farklılıklarına göre, değişiklik göstermekle beraber bireylerin eksik gördükleri veya beklentilerini belirttikleri tanımlar olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, tanımlar arasında tam anlamıyla ortak kabul gören bir tanımdan söz etmek mümkün değildir. Ancak, yine de tanımlar incelendiğinde ortak noktalara değinildiği görülmektedir.

⁶¹http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.542294311fa8a2.04388818, e.t.:07.12.2014.

Bu konuda yapılan tanımlamaları inceleyecek olursak;

- İşsizlik sigortasının genel anlamda değinilen “İşsiz kategorisine giren bireylerin yaşamlarını sürdürmeleri için, gelirlerinin bir kısmının karşılanmasıdır⁶².”;
- Yine yukarıdaki tanıma benzer şekilde işsizlik sigortası ile ilgili olarak bireyin çalışma azim ve yeterliliğini bünyesinde barındırması ancak kendi rızası dışında işsiz kalmasına vurgu yapan, “İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğine sahip olmasına rağmen, kendi iradesi dışında işsiz kalan kişinin uğrayacağı gelir kaybının belli bir kısmını belli bir süre için telafi eden ve prim rejimine tabi olan bir programdır.” şeklinde tanımlar yapıldığı görülmektedir⁶³.

Bu tanımlamalarda ortak nokta olan, bireyin istek ve arzusu dışında işini kaybetmesi ve bununla beraber çalışma azim ve yeterliliklerini devam ettirmesi, ortalama her tanım için geçerli olmakla beraber, yapılan tanımlarda kapsam genişletilmesi veya çerçevenin belirlenmesi yönünde, bir takım atıflarda bulunulduğu görülmektedir. Nitekim, yukarıdaki tanımlamalar incelendiğinde, ilk tanımda salt bir gelir desteğinden söz edilirken, ikinci tanımda işsiz sıfatına atıfta bulunularak, işsizlik sigortası kapsamındaki desteğin geçici bir süre verildiğine de değinilmektedir. Bu bağlamda, TİSK tarafından yapılan bir diğer tanımlama incelendiğinde, “*Genel anlamda işsizlik sigortası, bir iş ya da işyerinde çalışırken, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden işçilere bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da bunların işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacıyla belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren devlet tarafından kurulmuş bir sigorta koludur.*” şeklinde bir anlatımla, sigorta ödemesi esnasında yeni iş arayışlarına, yapılan yardımda ailenin de göz önüne alındığına ve bunlarla beraber sistemin işleyişindeki unsurlara da yer verildiği görülmektedir.⁶⁴

Sözcük anlamıyla hukuk dilinde işsizlik sigortasına baktığımızda, işini kaybeden işçiye işverenin tazminat vermediği veya sosyal sigortaların bir başka dalında ödenek

⁶² Törüner, **a.g.e.**, s. 6.

⁶³ Tuna, **a.g.e.**,s. 2.

⁶⁴ TİSK, **İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler**, Ankara, 2001, s. 6.

verilmeyen dönemde yardım yapılması amacıyla kurulan sigortadır. Ekonomik anlamda da, tam veya kısmi işsizlik halinde bulunan emekçilere yardım usulü şeklinde tanımlanmaktadır.

25.08.1999 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 47. maddesinde ise, işsizlik sigortası ve bu sigorta bünyesindeki tüm unsurlar detaylı bir şekilde işlenmiştir.

47. maddede;

“Madde 47:

- a) *Bakanlık: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını,*
- b) *Kurum: İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünü,*
- c) *İşsizlik sigortası: Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı,*
- d) *Sigortalı: Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimseyi,*
- e) *Sigortalı işsiz: Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimseyi,*
- f) *İşsizlik sigortası primi: İşsizlik sigortasının gerektirdiği her türlü ödeme ile hizmet giderlerini karşılamak amacıyla bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre Devlet, işveren ve sigortalı tarafından ödenen primi,*
- g) *Fon: İşsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan İşsizlik Sigortası Fonunu,*
- h) *İşsizlik ödeneği: Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödemeyi,*

- i) *İşveren: Bu Kanunun uygulanmasında 46 ncı maddede belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişileri,*
- j) *İşveren vekili: İşveren nam ve hesabına işin yönetimi görevini yapan kimseleri,*
- k) *İşyeri: Bu Kanunun uygulanmasında 46 ncı maddede belirtilen sigortalıların işlerini yaptıkları yerleri,*

ifade eder.

Bu Kanunda geçen işveren deyimini işveren vekilini de kapsar. İşveren vekili, bu Kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumludur.

İşin niteliği ve yürütülmesi bakımından işyerine bağlı bulunan yerlerle dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu veya büro gibi diğer eklentiler ve araçlar da işyerinden sayılır". ifadeleriyle yeterince ayrıntılı bir tanımlama yapılmıştır⁶⁵.

1.1.5.1. İşsizlik Sigortası Uygulamasıyla Ulaşılmak İstenen Bireysel ve Toplumsal Hedefler

İşsizlik sigortası uygulaması kapsamında ulaşılmak istenen hedefler, işsizlik durumunun etkilediği unsurlar açısından ikiye ayrılmaktadır. İşsizlik faktörü, bireyin psikolojik, ekonomik vb. durumlarını etkilemesi bakımından bireysel, bireylerden meydana gelen toplumlarda meydana getirdiği etkiler bakımından da toplumsal etkilere sahiptir. Bu nedenle işsizlik sigortası uygulamasıyla ulaşılmak istenen hedefleri, bireysel ve toplumsal hedefler olarak incelemek yerinde olacaktır.

İşsizlik sigortası uygulamasıyla ulaşılmak istenen bireysel hedefler, her ne kadar münferit nitelikte ele alınsa da, yukarıda da değindiğimiz gibi, dolaylı olarak toplumsal hedef niteliğindedir. Ancak, yine de uygulamanın ilk etapta bireydeki etkileri göz önüne alındığı için, hedefler de öncelikli olarak bireysel nitelik taşımaktadır.

Birey ile ilgili hedeflerin en başta olanı, işsiz kalması nedeniyle ücret alamayan bireyin alım gücünü yitirmesinin önüne geçmektir. Burada baz alınan husus ise, bireyin geleceğe dair harcama ve yatırım yapmadığı varsayımdır. Kaldı ki, öncelikle herkesin artırım

⁶⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf> , e.t.: 19.09.2014.

yapabilecek kadar kazanmadığı da açıktır. Zira, ülkemizde asgari ücret seviyesinde maaş alan ve bu maaşla ailesinin geçimini sağlayan ve çocuklarının eğitimleri için para harcayan ailelerin sayısı oldukça fazla olduğundan, bu ailelerin geleceğe yönelik para birikimi yapmaları fiilen mümkün değildir. Bunun yanı sıra, bireyler bir şeyler biriktirmek yerine, kazandıkları paralarla kıt kanaat olarak nitelendirilebilecek bir yaşam tarzını benimseyerek bu şekilde yaşam kalitelerini artırmaya çalışmaktadırlar. Diğer bir anlatımla, birey muhatap olduğu topluma göre şekillenmekte ve harcamalarını da buna göre ayarlamaktadır. Bu nedenle, bir artırım yapılamaması durumu olası ve doğal karşılanması gereken bir durumdur. Mevcut durumların ötesinde, bireylerin geleceğe dair hatalı planlamalarının da, birikim eksikliği üzerinde büyük etkisi bulunmaktadır. İşsizlik, iflas vb. olası hayata dair durumları göz ardı ederek yaşayan bireylerin, birikim konusundaki eksikleri olması da olasıdır. İşte bu durumların varlığı, işsizlik sigortasının mecburi kılınmasına neden olmuştur.⁶⁶ Bu sayede, bireylerin sıfır birikimle içine düşebilecekleri olumsuz bir durumda, alım güçlerinin bir anda hiç seviyesine inmesinin önüne geçilmektedir. Uygulama bu yönüyle dikkate alındığı zaman, işsizlik sigortası bireylerin mecburi olarak birikim yapmalarını sağlayan bir uygulamadır.

Yine işsizlik sigortası uygulamasıyla, bireylerin alım güçleri hiç seviyesine düşürülmediği için, piyasalardaki hareket engellenmemiş olacaktır. Bu durum, ekonomik anlamdaki olumlu etkilerinin yanı sıra, bireylerin iş bulabilmeleri için gereken iş yerlerinin de açık kalması anlamına gelmektedir ki, bu da işsizlik sigortasının dolaylı olarak toplumsal ve istihdam açısından da etkilerinin olduğunu göstermektedir.

1.1.5.2. İşsizlik Sigortasının Özellikleri

İşsizlik sigortası uygulaması ve benzeri uygulamalar, esas ve sonuç itibarıyla devletlerin bünyesinde gerçekleştikleri için bir takım ortak özelliklere sahiptirler. Bu özellikler, uygulama bazında görülmesi bile yapısal anlamda geçerlidir. Ancak, işsizlik sigortasının uygulaması ve bu uygulamadan etkilenen olgular göz önüne alındığı zaman, diğer uygulamalara göre, bazı farklılıklar barındırdığı görülecektir⁶⁷. Bu anlamda, benzer ve farklı özellikleri aşağıdaki gibi incelememiz mümkündür.

⁶⁶ Tuna, **a.g.e.**, s. 11.

⁶⁷ Törüner, **a.g.e.**, s. 7.

1.1.5.2.1. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Prim Ödeme Özelliği

Prim ödeme özelliğinin en önemli tarafı, işsizlik sigortasının bireye bir lütuf olarak değil, hak olarak verilmesini sağlamasıdır. Nitekim, bir sigorta olması ve tüm sigorta uygulamalarında olduğu gibi, işsizlik sigortasında da prim ödenmesi, yine sigortanın genel mantığı itibarıyla sigortalama işlemi yapıldığından ve bir sigorta akdi meydana geldiğinden, sigorta sahibine hakkını vermek ve işsiz kaldığında bir ödenti yapmak, işsizlik sigortasının bir hak hüviyeti kazanmasına neden olmaktadır. Bu da, işsizlik sigortasının bir hak olduğunun en büyük göstergesidir.

Prim ödemesi ve bunun sonucunda gerçekleşmesi muhtemel durumdan, işçinin hak sahibi olarak ödeme alması konusunda, işçinin de prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak, bu noktada sadece işçiden bir prim alınmasından söz etmek mümkün değildir. Bu nedenle, prim ödemelerinde işverenlerin ve hatta devletin de katkıda bulunmaları öngörülmektedir. Devletin prim ödemesi konusunda tüm işsizlerin sigorta kapsamına alınması gerekliliği göze çarpmakta ve bu da getireceği ekonomik yük nedeniyle pek mümkün görülmemektedir.⁶⁸

İşsizlik sigortası kapsamında bireylerin elde edecekleri gelirlerin miktarları ise, bir takım hesaplamalar sonucu elde edilmektedir. Bu hesaplamalarda dikkate alınan hususlar, bireylerin işsiz kalacakları süre, geçimini sağlamak için ihtiyacı olan asgari miktar, ödenen prim vb.'dir.

1.1.5.2.2. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Zorunlu Ödeme Özelliği

İşsizlik sigortası bünyesindeki en önemli yaptırım durumlarından biri, prim ödenmesindeki zorunluluktur. Daha önce de belirttiğimiz gibi, bireylerin geleceğe yönelik birikim yapmalarını engelleyici unsurlar göz önüne alınarak zorunlu bir birikim mantığıyla işsizlik sigortasında prim ödemelerinde zorunluluk uygulamasına geçilmiştir. Bu konuda bir diğer etken ise, zorunluluk unsuru söz konusu olmadığında, sigorta uygulamasına katılımın yeterli seviyede olmaması ve bu amaçla kurulan oluşumların hayatının kısa sürmesidir.

⁶⁸ Hasan Şahin, “İşsizlik Sigortasının Tanımı, Amaçları ve Bazı Kavramlar”, İşgücü Dergisi, 1989, s. 14.

Ayrıca, işsizlik sonucunda ortaya çıkabilecek olan toplumsal kaos ortamları da, bu zorunluluk kapsamında dolaylı olarak aza indirilebilmektedir. Bu zorunluluk durumu, işsizlik sigortasını diğer sigortalardan ayıran özelliklerin de başında gelmektedir. Nitekim, özel sigorta, bireysel emeklilik uygulamaları vb. gibi oluşumlarda, zorunluluk değil gönüllülük esas alınmaktadır.

Daha önce de açıkladığımız gibi, işsizlik sigortasında zorunluluk olmaması durumunda, işsizliğin etkilerinin ortadan kaldırılması, bu etkilerin odağında olan devlete düşmektedir. Devlet işsizliğe dair bir takım tazmin durumlarına gitme yolunu seçse de, bu konuda herhangi bir finanse durumunun devlete getireceği yük meydandadır. Bu nedenle de, devletler tarafından sigortalanma ve işsizlik sigortasına dair kesintiler zorunluluk esasına dayandırılmıştır. Buna karşılık, keyfi kesinti ve bunun sonucunda işsizlik durumundaki ekonomik kayıpların, devlet tarafından karşılanması şeklinde bir uygulama Hindistan'da denenmiş, ancak yine belirttiğimiz maddi külfet nedeniyle, uygulamadan vazgeçilmiştir.⁶⁹

1.1.5.2.3. İşsizlik Sigortası Uygulamasının İstihdam Sağlama Özelliği

İşsizlik sigortası uygulaması hakkında ilk akla gelen ve en çok bilinen husus, işsiz kalan bireylerin ekonomik olarak desteklenmesini içermesidir. Ancak, bu sigorta kapsamında yapılan tek uygulama değildir. Nitekim, işsizlik sigortası kapsamına zorunluluk esasıyla dâhil olan bireylere, işsiz kaldıkları zaman kendilerine yapılan ekonomik yardımın yanı sıra, iş bulmalarına yardımcı olunması görevi de sigorta kapsamında kabul edilmektedir. Çalışmamızın başında da belirttiğimiz gibi, sigorta tarafından yapılan ekonomik yardım geçici bir süre içindir. Bu nedenle de, bireylerin yardım süresi bitmeden istihdam edilmeleri gerekir. Aksine yardımın sınırının olmaması, devlet açısından ekonomik bir yük olacaktır.

Buna karşılık, sınırlı olma durumunda ise, istihdam açısından destek olunmaması halinde yardım bittiği zaman, toplumsal veya bireysel olarak nitelenen sorunlar ortaya çıkacaktır. Bu durum ise, sigorta uygulamasının amaçlarına hizmet edememesine neden olduğu gibi, aynı zamanda sigortanın devlet açısından beyhude bir geri ödeme modeli olmaktan öteye geçmemesine neden olacaktır.

Bunların yanı sıra, tabiatı gereği kolaya daha çabuk alışan insan işsiz kalma durumunda, sürenin uzamasıyla doğru orantılı olarak çalışma hayatından soğuyacaktır. Diğer

⁶⁹ Ülker, a.g.e., s. 14.

bir anlatımla, bireyin çalışma azmi ve yeterliliğini sağlaması ortak paydasıyla tanımlanan işsizlik kavramına göre, birey işsiz olma sıfatını da yitirecektir.

1.1.5.3. İşsizlik Sigortasının Kapsam Açısından İncelenmesi

İşsizlik sigortası açısından genel kabul gören bir kapsama dair belirleme yapmak oldukça güçtür. Nitekim, sigortanın şekillenmesinde etkili olan unsurlar, uygulamanın yapıldığı ülkenin özelliklerine göre değişmektedir. Bu nedenle de, ülkeler arasında uygulama farklılıkları mevcuttur. Ancak, genel kabul gören bir takım unsurlar da vardır. Bunlar;

- İşsizlik sigortası hiç çalışmamış olan bireyleri kapsamamaktadır. Sigorta mecburi bir prim ödemesi mantığıyla geri ödeme yapıldığı için, hiç çalışmamış olan bireylerin prim ödememesi nedeniyle, bu imkândan yararlanmaları mümkün değildir.
- Sigorta kapsamında yapılan geri ödemeler, bireylerin hak ettiği ücretlerdir. Bu ücretler, işsiz kalana kadar maaşlarından zorunlu kesintiler yapılması şeklinde biriken primlerden oluştuğundan, kendilerine ödenen paralar, sigorta kapsamındaki haklarıdır.

Bunların yanı sıra, işsizlik sigortasının kapsamı açısından incelenmesi gereken çeşitli başlıklar da mevcuttur. Bunları aşağıdaki şekilde incelememiz mümkündür.

1.1.5.3.1. İşsizlik Sigortası Kapsamına Giren Medeni Durum, Cinsiyet ve Yaş Unsurları

İşsizlik sigortasının bireysel açıdan kapsamının incelenmesi konusunda ele alınması gereken ilk hususların başında, sigorta kapsamına alınan yaş grupları ve cinsiyete göre, medeni durum unsurları gelmektedir.

Bu unsurlardan yaş unsurunu ele aldığımız zaman, sigorta kapsamında belirli yaş aralıklarında olanların uygulamaya tabi tutuldukları görülmektedir. Bu uygulama ilk etapta ayırım gibi görülse de, işsizlik sigortasının çalışan bireyler için oluşturulan bir uygulama olması ve çalışacak olan bireylerin de aktif nüfus olarak tabir edilen yaş aralığında olması

gerekliliği, uygulamanın haklı olduğunu ortaya koymaktadır. Belirtilen aktif nüfusa dair tanımlamalar da, ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği için, bu konuda da sabit bir uygulamadan söz etmek mümkün değildir. Kimi ülkelerde uygulama kapsamında üst sınır 60 yaş iken, kimi ülkede bu sınır 65 yaştır. Bunu alt sınır için de belirtmek mümkündür. Kimi ülke, 16 yaşı alt sınır olarak kabul ederken, bazı ülkeler bunu 17 olarak kabul etmektedir.⁷⁰

Medeni durum açısından çizilen kapsam ise, daha çok cinsiyet özelinde kadınlara yönelik olarak görölmektedir. Bu konuda çeşitli ülkelerde farklı uygulamaların olduğu görölmektedir. Örneğin, İngiltere’de düşük sosyal güvenlik primi ödeyen evli kadınlarla dullar, Fransa’da devamlı çalışan işçilerin istihdam edilen eşleri, İrlanda’da tarım sektöründe çalışan kadın işçiler, işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır. İsviçre’de uygulanan işsizlik sigortası sisteminde ise, bazı Kantonlarda evli kadınlar kapsam dışında tutulmuşlardır. Güney Kıbrıs Cumhuriyeti’nde , evli kadın, eğer ailenin geçimini sağlayan tek kimse değil ise, kapsam dışı bırakılmaktadır⁷¹.

1.1.5.3.2. İşsizlik Sigortası Kapsamına Giren İşsizlik Durumu

Çalışmamızın başından itibaren sık sık değindiğimiz işsizlik durumu ve bunun sigorta kapsamı içindeki yerini, burada bir daha ele almamız gerekmektedir. Bu bağlamda, yine çalışmamızda söz ettiğimiz gibi, çalışma azmi ve yeterliliğini taşıyan ve aktif faaliyet gösterirken, çeşitli nedenlerle işsiz kalan bireyler işsizlik sigortasının kapsamına girmektedirler. Bu kapsama giren bireyler, işsizlik sigortasına dair belirli süreli ekonomik yardımlardan ve istihdam kolaylıklarından yararlanmaya da hak kazanmaktadırlar.

1.1.5.3.3. İşsizlik Sigortası Kapsamında Bağımlılık Unsuru

Bağımlılık durumu, çalışanlar ve işverenler için değişiklik göstermektedir. İşsizlik sigortası kapsamında genel olarak ele alınan bağımlı grup, hizmet sözleşmesiyle çalışan işçilerdir. Bu çalışma konusunda, bireyin fiilen iş alanında olması yeterli görölmektedir. Diğer

⁷⁰Başterzi, a.g.e., s. 61.

⁷¹ Ertan Ziver Saver, *İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası*, Ankara, 1985, s. 39.

bir anlatımla, yaptığı işin niteliğine bakılmamaktadır. Ancak, bağımlı grup içine girebilmesine rağmen, memurlar ve kamu alanında hizmet veren diğer çalışanlar, işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmaktadır. Bunun temel sebebi ise, kamu görevinin hukuki niteliğinden kaynaklanmaktadır. Nitekim, kamu görevlileri düzenleme itibariyle, yaşam boyu işe alındıkları ve faaliyetlerinin herhangi bir olumsuz durumla, yasa dışı faaliyetler hariç, sona ermesi durumunda, malulen veya normal emekli sayılarak maaş ödemelerini almaya devam ettikleri için, işsizlik sigortasına ihtiyaçları yoktur.⁷²

İşçiler ise, memurlardan farklı olarak iş sözleşmesi esasına göre çalışmaktadırlar.⁷³ Çalıştığı işin mahiyeti ne olursa olsun, bir iş sözleşmesine göre çalışan tüm bireyler, işçi sınıfına girmektedirler. İşçilik pozisyonu işsizlik sigortasına en fazla ihtiyaç duyulan alandır. Bu nedenle, bireyler iş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumuyla, bir anda işsiz kalabilmektedirler. Bu da, işçileri işsizlik sigortası konusunda en fazla önem arz eden grup haline getirmiştir.

Bağımlı çalışanlar içinde, işsizlik sigortası bünyesine giren bir diğer grup ise, fikri veya bedeni olarak hizmet veren “hizmetli” sınıfidır. İş hukuku ve bu bağlamda işsizlik sigortasının ortaya çıktığı ilk zamanlardan itibaren, oldukça fazla sayıda olan işçiler için düzenlenen işsizlikle ilgili kanunlar, zamanla büro içinde hizmet veren ve hizmetli olarak çalışanların sayısının artmasıyla birlikte, bu sınıfa göre de şekillendirilmiştir.⁷⁴

Bağımlı çalışanların yanı sıra, işsizlik sigortası kapsamında bağımsız çalışanlar da yer almaktadır. Bağımsız çalışanlar grubunu, daha çok işverenler oluşturmaktadır. Bu işverenler ya kendi araç-gereçleriyle üretim aşamasında kendi kararlarını kendileri veren kişiler veya taşeron olarak tanımlanan, mal ve hizmet kiralama yoluyla iş yapan kimselerdir. İşverenler açısından işsizlik sorunuyla karşı karşıya kalma durumu, pek sık olmasa da görülen bir durumdur. Bu durumda, işverenlerin işsizlik sigortası yerine, daha çok özel anlamda güvenceler sağlayan sigortalardan faydalanması olası bir durumdur.

⁷² A. Can Tuncay, Ömer Emekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, 2005, s. 381.

⁷³ Ercan Akyiğit, **4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi**, Ankara, 2008, s. 65.

⁷⁴ Andaç, **Niçin İşsizlik Sigortası**, s. 33.

1.1.5.3.4. İşsizlik Sigortasının İşletmenin Büyüklüğüne Göre Kapsamı

İşsizlik sigortasının uygulama esasları ve tanımlamaları dikkate alındığı zaman, işletme ve burada çalışanların sayısı ile ilgili bir durum olmadığı göze çarpmaktadır. Nitekim, faal olarak iş alanında bulunan ve çalışma azim ve yeterliliğini yitirmemiş olarak işsiz kalan her bireyin, işsizlik sigortasından faydalanması durumu, işyeri ile ilgili bir durum değildir. Ancak, işletme bazında çalışanların sigorta ile ilgili zorunlu kesintilerinin tespiti ve gereken sosyal güvencelerin sağlanması da zaruri bir durumdur. Bu nedenle de, işletmelerin büyüklüklerine göre, işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilmeleri durumu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, her işletmenin sigorta kapsamına dahil edilmesi istenirken, uygulama bu şekilde olmamaktadır. Küçük işletmelerde meydana gelen takip güçlükleri nedeniyle, bu işletmelerin sigorta kapsamına alınması da güçtür. Küçüklük veya büyüklük konusunda gereken yeterlilikler ise, ILO tarafından belirlenmiş ve 20 kişinin altında çalışanı olan işletmeler, “küçük işletme” sınıfına dâhil edilmiştir.

1.1.5.3.5. İşsizlik Sigortasında Sektörlere Göre Kapsam

İşsizlik sigortası nasıl ki, işletmenin büyüklük veya küçüklüğü açısından kapsamda farklılık gösteriyorsa, işletmenin faaliyet alanının dâhil olduğu sektöre göre de, farklılık göstermektedir. İşsizlik sigortası, genel olarak süreklilik arz eden sektörlerde uygulanmaktadır. Diğer bir anlatımla, bireylerin üretimin durması sonucu yılın belirli dönemlerinde işsiz kaldıkları sektörler, işsizlik sigortasının kapsamına alınmamaktadır. Buna mevsimlik tarım işçileri, inşaat işçileri vb. faaliyet alanlarında çalışan işçiler örnek gösterilebilir. Nitekim, bu faaliyet alanlarında belirli bir süre sonra ortaya çıkacak olan bir işsizlik durumu vardır ve bu da sigortanın uygulama mantığıyla örtüşmemektedir.

Bu bağlamda, sigorta bünyesine genel olarak sanayi, hizmet vb. sektörler gibi faaliyetin yıl boyunca sürdüğü sektörler girmektedir. Bu sektörler ortak bir çerçevede ele alınsa da, ülkeler arasında sigorta kapsamına dâhil edilen sektörler açısından farklılıklar olduğu da gözlemlenmektedir. Kabul açısından süreklilik arz eden işlerde genel bir uygulama olmasının yanında, kabul edilmeyen sektörler de yukarıda değindiğimiz gibi, genel olarak geçici istihdam üzere çalışılan işlerdir.

İşsizlik sigortası kapsamında geçici süreli çalışan bireylerin kapsam dışı bırakılmasının tek sebebi, işin geçici nitelikte olması değildir. Geçici istihdam sağlanan sektörler açısından, genel olarak çalıştırılan işçilerin mecburi işsizlik sigortalarının ödenmesi konusunda sıkıntıların yaşanması, bu sektörlerin kapsam dışında tutulmalarında etkilidir. Bunun yanı sıra, geçici istihdam kapsamında ele alınacak olan sektörlerde çalışma sonucunda, her zaman bir parasal gelir de elde edilmemektedir. Kiracılık, ortakçılık gibi, para karşılığı olmayan çalışma modelleri, bu sektörlerin işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmasının bir diğer nedeni oluşturmaktadır⁷⁵.

1.1.5.4. İşsizlik Sigortasından Yararlanmak İsteyen Kişide Aranılan Nitelikler

İşsizlik sigortasından yararlanmak için sektörel bazda bazı koşullar arandığı gibi, işçiler yönünden de, bir takım niteliklerin bulunması gereklidir. Bunlar, işçinin iradesi dışında işsiz kalması, işçinin belirli bir süre çalışmış ve sigorta için prim ödemiş olması ve işçinin işsizlik ödeneği almadan önce belirli bir süre beklemiş olmasıdır.

1.1.5.4.1. İşçi İradesi Dışında İşsiz Kalmalıdır

İşsizlik sigortasından faydalanabilmek için ilk koşul, sigortanın adından da anlaşıldığı gibi, işçinin işsiz kalmasıdır. Ancak, buradaki esas nokta işçinin iradesi dışında işsiz kalması gerekliliğidir.

İşsiz kalan bireyin, işsizlik sigortasından faydalanabilmesi için kendi iradesi dışında işsiz kalmasının yanı sıra, çalışma azim ve yeterliliklerine de sahip olması gerekliliği aranmaktadır. Bu doğrultuda, kendi isteğiyle işten ayrılan işçilerin, yaptığı bir takım tutum ve davranışların, işyeri tüzüğüne aykırı olması nedeniyle işten çıkarılmalarının işsizlik sigortası kapsamına girmediğini belirtmek gerekir. İşçiler, işyeri ile ilgili olağandışı herhangi bir durum yaşamadıkları müddetçe, bir takım aksilikler nedeniyle, haksız yere veya mecburiyet nedeniyle, işlerinden çıkarıldıkları zaman işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilirler. Ancak,

⁷⁵ Mehmet Merve Özaydın, “İşsizlik Sigortasının İşgücü ve İstihdam Üzerindeki Etkileri”, Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 1999, s. 300-301.

herhangi bir kaza, dikkatsizlik, hastalık vb. nedenlerle çalışma yeterliliğini yitiren işçiler, işsizlik sigortası kapsamında ele alınmazlar. Bu işçiler, mevcut durumlarına uygun olan başka sigorta dallarına yönlendirilirler.

Yine bu noktada, işsizliğin tanımında olduğu gibi, bireylerin çalışma konusundaki şeklindeki bir düşünceyle, bu konudaki isteklerini belirtmeleri yeterli görülmemektedir. Bu konuda, somut bir takım örnekler istenmektedir ki, konuyla ilgili iş bulabileceği kurumlara başvuruda bulunmak, bunun en somut göstergesidir. Ancak, bu şekilde birey işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilebileceğini ispatlamış olur.

1.1.5.4.2. İşçi Belirli Bir Süre Çalışmış ve Sigorta İçin Prim Ödemiş Olmalıdır

İşsizlik sigortasından yararlanmak isteyen işçiler için ilk şart, çalışmış olma koşuludur. Ancak, çalışma süresi de önemlidir. Nitekim, birkaç gün, bir hafta vb. süreler çalıştıktan sonra, işsizlik ödeneği alınması durumu, hiç çalışmayanların sigorta kapsamına dâhil edilmesiyle aynı ekonomik sonucu doğuracaktır. Bu bağlamda, belirlenen süre koşulu ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, genel olarak işsiz kalmadan önce altı ay çalışmış olma şartı aranmaktadır. Altı ay çalışan işçi, ödenek olmaya hak kazansa da her işçi aynı miktarda ödenek almamaktadır. İşçinin çalışırken yapmış olduğu ödemeler, bu ödemelerin miktarı gibi hususlar, işsizlik ödeneğinin de miktarını belirlemektedir.

1.1.5.4.3. İşçi, İşsizlik Ödeneği Almadan Önce Belirli Bir Süre Beklemiş Olmalıdır

İşsizlik ödeneği konusunda ödeme yapmadan önce, işçinin belirli bir süre beklemesi koşulu vardır. Burada temel amaç, işçinin hemen ekonomik gelir elde ederek rahatlık hissine kapılmamasını sağlayarak, yeni bir iş bulması konusunda itici bir güç kullanma arzusudur. Nitekim, işçinin bu dönemde beklemeden iş bulması konusu, kendisi için de ülke için de olumlu sonuçlar doğuracaktır. İşçi iş bulduğu takdirde, ekonomik anlamda kısıtlamaya gitmeden, önceki hayatına devam edebilecek ve bu şekilde de piyasa durgunluğunun önüne geçilmiş olacaktır. Bunun yanı sıra, işçiye, ödeme yapılmasına gerek kalmayacağı için, devlete ekstra bir yük yüklenmeyecektir. İşçi, yukarıda anlatılan niteliklere sahip olup da işten

ayrıldıktan sonra, yani İşsizlik ödeneğine hak kazanırsa, bu ödenekten faydalanabilmesi için İşten Ayrılma Bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde, İŞKUR'a doğrudan başvurması gerekmektedir⁷⁶.

⁷⁶ Yargıtay 10. HD., 03.05.2005, E. 2005/2928, K. 2005/4933.

İKİNCİ BÖLÜM

2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARI VE KAPSAMI İLE ÖRNEKLERİ

2.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Kapsamındaki Uygulama Örnekleri

Avrupa Birliği sosyal güvenlik sistemleri, AB üyesi ülkeler arasında farklılık arz etmektedir. Bunun sebebi, sosyal güvenliğin, ülkelerin farklı tarihçeleri, gelenekleri, ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarına göre şekil almasına bağlanmaktadır⁷⁷. Bundan dolayı, AB’de tek ve genel kabul gören bir sosyal güvenlikten bahsetmek mümkün görünmemektedir⁷⁸. Aslında, AB’nin sosyal güvenlik alanında üye ülkelerde tek ve geçerli bir sosyal güvenlik yasası tanzim etmek, tek bir mevzuat hazırlayarak Birlik’te yürürlüğe koymak gibi bir amacı da bulunmamaktadır⁷⁹. Bu çerçevede AB ülkelerinde işsizlik sigortası kapsamında genel bir açıklamada bulunmak yerine, işsizlik sigortası kapsamında öne çıkan beş AB ülkesinin işsizlik sigortası kapsamındaki uygulamalarını ele alacağız.

AB’ce işsizliği önlemek ve istihdamı artırmak için öngörülen tedbirler; ilk olarak, istihdam oluşturmaya yönelik aktif önlemler ile işsizlere ekonomik güvence sağlamaya yönelik pasif politika ve önlemler, ikinci olarak da, işgücü talebini artırmaya yönelik ve işsizliği önleyici politikalar, işsizlerin yeniden eğitimi, erken emeklilik, işgücünün toplumsal hareketliliğinin sağlanması gibi, işsizliği sınırlayıcı bir takım tedbirler ve işsizliği tazmin edici önlemler olarak sınıflandırılmaktadır⁸⁰.

⁷⁷ Sedat Murat, “Bütünleme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği’nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı”, İstanbul, 2000, s.59

⁷⁸ Veysel Bozkurt, “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 994, s.41.

⁷⁹ Arıcı, Kadir, “Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku”, Ankara, 2004, s. 635.

⁸⁰ Meryem Koray, "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları H.". İKV Dergisi, Ocak, 1991, s. 9-10.

2.1.1. Avrupa Birliği Ülkelerindeki İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bakış

İşsizlik sigortasının tarihsel gelişimi ve ilk ortaya çıktığı ülkeler, daha önce de değindiğimiz gibi gelişmiş ülkelerdir. Bu ülkeler için genel anlamda, sanayi devrimine ayak uydurmuş ve gelişimini sürdürmüş, yüksek istihdam olanaklarının sağlandığı ülkeler olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede, ilgili ülkeler, işçi sınıfının karşı karşıya kaldığı en önemli sorunlardan biri olan işsizlik konusunda çözüm arayışlarına girerek işsizlik sigortası uygulamasını geliştirmişler ve bu sayede işsizlik sigortası uygulaması, zaman içinde dünya çapında sayılabilecek bir uygulama alanına yayılmıştır.

AB ülkelerinde uygulanan işsizlik sigortası uygulamaları incelendiğinde, işsizlik sigortasının uygulanması bakımından benzerlikler olduğu görülse de ülkesel anlamda farklılıklar taşıdığı görülmektedir. Bu farklılıklar, eksiklik olarak değil, olması gereken ve olması gerekenden fazlası şeklinde genel bir tanımlama yapılabilecek uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Bu açıdan, AB ülkelerinde sigorta uygulamaları kapsamında göze çarpan ilk farklılık, bazı AB ülkelerinde, işsizlik sigortası uygulamalarının yanı sıra işsizlik yardımı programları da uygulanırken, bazı AB ülkelerinde ise sadece işsizlik sigortası uygulamasının bulunmasıdır. Diğer bir farklılık ise, işsizlik sigortasına dair uygulamalarda görülen yaş sınırı farklılıklarıdır. Diğer bir anlatımla, işsizlik sigortası uygulamalarında yaş sınırları, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, bazı ülkeler sadece üst sınır tespit ederek 60 yaş altındaki işçileri işsizlik sigortası kapsamına almışlar, bazı ülkeler ise, 16-65 yaş arasında çalışanları işsizlik sigortası kapsamına dâhil etmişler, bu yaş sınırlarının altında veya üstünde çalışanları kapsam dışı bırakmışlardır.

AB ülkelerinde görülen işsizlik sigortası uygulamaları ile ülkemizde uygulanan işsizlik sigortası uygulamaları arasında benzerlikler görmek mümkündür. Bu anlamda, AB ülkeleri ile ülkemizde uygulanan işsizlik sigortası uygulamalarındaki benzerlikleri ele alacak olursak; AB ülkelerinde de ülkemizde olduğu gibi sigorta kapsamına genel anlamda hizmet akdiyle çalışanlar dâhil edilmiş, memur statüsünde bulunanlar işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmıştır. Burada sebebin, memuriyet sıfatının ölünceye kadar geçerli olan bir sözleşmeye bağlı olduğundan kaynaklandığını söylemek mümkündür. Nitekim memur olan biri belirli kusurlu hallere girmediikten sonra işten çıkarılma gibi bir duruma maruz kalmayacağı için bu bireylerden işsizlik sigortası kapsamında kesinti yapmak bir haksızlığa

neden olacaktır. Ayrıca yine çalışma şekillerindeki düzensizlikler nedeniyle mevsimlik işçiler ve tarım işçileri de Avrupa ülkelerinde işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır.

AB ülkelerinde işsizlik sigortasına dair hak ediş biçimleri incelendiğinde de ülkemizdeki uygulamalarla benzerlikler olduğu görülmektedir. AB ülkelerinde işsizlik sigortası kapsamındaki ödemelerden faydalanabilmek için bir takım koşulların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu şartlar arasında ülkemizdeki şartlarla benzerlik gösterenler;

- Belirli bir süre çalışmak ve çalıştığı süre boyunca işsizlik sigortası kapsamındaki primleri ödemiş olmak,
- Çalışma azim ve yeteneğine sahip olmasına rağmen kendi fiili hareketleri veya isteği nedeniyle işsiz kalmamış olmak,
- İşsiz kaldığı süre içerisinde çalışabilecek yeterliliklerini kaybetmemiş olmak,
- İlgili iş kurumuna kaydolarak kendisine uygun olan iş tekliflerini kabul etmektir.

Belirtilen hak ediş koşulları ülkemizde de geçerli sayılmaktadır. Ancak bir de ülkemizdeki uygulamalardan farklı olarak hak ediş koşulları vardır. Bunlar;

- İşsiz kaldıktan sonra sigorta ödeneği aldığı zaman çalışmıyor olmak ve başka bir yerden ek gelir niteliğinde gelir sahibi olmamak,
- Sigorta kapsamında sigortadan faydalanabileceği belirtilen yaş aralıklarının üstünde olmamak,
- Daha önce herhangi bir kurum/kuruluş bünyesinde yasal çalışma süresini doldurup emekli olmamaktır.

Belirtilen şartlar incelendiği zaman özellikle ülkemizde aranan koşullardan farklı olan ikinci kısım, sigorta kapsamında devletin giderlerinin oldukça düşürülmeye çalışıldığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle AB ülkelerinin, fon içinden yapılacak ödemeleri azaltmak amacıyla oldukça kesin çizgiler çizdiğini söylemek mümkündür.

AB ülkelerinde işsizlik sigortası kapsamında sağlanan yardımlarda işsizlik ödeneğinin yanı sıra mesleki eğitim ve yeni iş imkânları da sunulmaktadır. Bu sayede, bireylerin katılabileceği mesleki kurslar açılarak buralarda hem nitelikli hem de yeni iş alanlarına yönelik elemanların yetiştirilmesi sağlanmaktadır. Bu kurslarda ayrıca iş bulma kurumuna yapılan işçi talepleri doğrultusunda yığılmalar yaşanan alanlara yönelik eleman yetiştirildiği

de görülmektedir. Bu anlamda meslek edindirme kurslarının, istihdama yardımcı olmakla birlikte, ihtiyaç duyulan alanlarda eleman ihtiyacının karşılanmasına yardımcı olduğunu da söylemek mümkündür.

AB ülkelerinde işsizlik sigortası ödemelerinde genel olarak bireyin işten ayrılmadan önce aldığı maaş dikkate alınır. Öncelik, bireyin ekonomik gelir seviyesi olsa da bireyin medeni durumu da ödenek konusunda belirleyici olan unsurlardandır. Bu açıdan da AB ülkelerindeki uygulamada farklılıklar görmek mümkündür. Nitekim bazı AB ülkeleri işçinin son aldığı ücret ve medeni durumu dikkate alırken bazı AB ülkeleri durum ne olursa olsun sabit bir ödenek belirlemektedir.

AB ülkelerinde işsizlik konusundaki uygulamalar genel anlamda devlet kontrolünde şekillenmektedir. Sigorta fonuna aktarılan paralar ise genel olarak üçlü finansman yöntemiyle, devlet, işçi ve işveren katılımı şeklinde, toplanmaktadır. Ancak bu durumun da bazı istisnaları mevcuttur. Bazı ülkelerde fona aktarılan paralar yalnızca devlet ve işveren tarafından karşılanmakta, bazı ülkelerde ise işveren ve işçi karşılanmakta devlet katılımı yer almamaktadır.

2.1.2. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Almanya Örneği

Almanya, II. Dünya Savaşı sonrası, ekonomik olarak güçlenme hedefi çerçevesinde istihdam ve çalışma gücü bakımından, hukuki ve idari birçok reform gerçekleştirmiştir. Yapılan reformlar, hükümet bazlı kalkınmaktan çok, halkın kalkınmasına yönelik olduğundan, Almanya 1948 sonrası hem işveren hem de işçi sınıfını koruyan birçok kanun hazırlanmıştır.

Haliyle bu durum işçi hakları ve dolayısı ile “İşsizlik Sigortası” konularına da sirayet etmiştir. Bu açıdan Almanya ile ülkemizi, işsizlik sigortası kapsamında karşılaştırdığımızda, Almanya'nın, işsizlik sigortası konusunda gelişimini tamamlamış ve işsizlik/işsizlik sigortası ödeneği arasındaki ekonomik dengeyi sağlayan bir ülke olduğunu görmekteyiz.

2.1.2.1. Almanya Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış

Almanya’da işsizlik konusunda yasal düzenlemelerin başlama tarihi 1927 yılında olmuştur. Ancak şu an yürürlükte bulunan kanun 1998 yılında kabul edilen kanundur.⁸¹

Almanya’da mevcut sosyal güvenlik sistemi belirli risklere ait sigorta kolları üzerine oturtulmuştur. Bunları;

- İş kazaları,
- Meslek kazaları,
- Hastalık,
- Analık,
- Malullük,
- Yaşlılık,
- Ölüm,
- İşsizlik
- Aile yardımları olarak sıralamak mümkündür.

Bu sigorta sistemlerinin işleyebilmesi için çalışan bireylerin sigorta kapsamına alınması gerekmektedir ki bu da işverenlerin sorumluluğunda olan bir durumdur. Bireyin sigortalanması durumunda tescil işlemini önce hastalık sigortası kasaları yapmaktadır. Hastalık sigortası kasaları, tescil ettikleri sigortalıları, malullük, yaşlılık, ölüm ve işsizlik sigortası konusunda yetkili sigorta kuruluşlarına bildirmektedirler. Bu noktada ilgiliye bir sigorta sicil numarası verilmektedir. Sigortalılık süreleri, sigorta yardımları ve primler bu numara üzerinden işlem görmektedir. Kayıt işleminin tamamlanmasından sonra, malullük, yaşlılık, ölüm sigortası kurumu, sigortalıya bir sicil kartı vermekte ve sigortalı da bu kartı işverenine teslim etmektedir. Sigortalı işyeri ile ilişkisini kestiğinde, işveren kartı sigortalıya iade etmektedir. Bu durum belirli bir işyerinde çalışan pozisyonunda bulunan bireyler için geçerlidir. Bağımsız şekilde sigorta primi yatıran bireyler ise hastalık sigortalarını kendileri yapmak zorunda kalmaktadırlar.

Bireyin katıldığı sigorta alanlarına dair ödemesi gereken prim miktarları elde ettiği aylık gelire göre belirlenmektedir. Bu da bireylerin katılımları konusunda bir denge politikasının yürütüldüğünün göstergesidir. Bağımsız çalışan veya isteğe bağlı sigortalı olan

⁸¹TİSK, *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, Ankara, 2001, s. 17.

bireyler bu primleri kendileri ödedikleri için belirli bir ücret üzerinden prim hesaplamaları yapılamamakta, aylık gelir olarak belirtilen miktarlar üzerinden yapılmaktadır.⁸²

2.1.2.2. Almanya’da İşsizlik Sigortası Uygulamaları

Almanya’da uygulanan işsizlik sigortası sisteminin esası zorunluluğa dayanmaktadır. Diğer bir ifade ile çalışan bireyler işsizlik sigortası fonuna ücretleri oranınca zorunlu bir katkıda bulunma mecburiyetindedirler. Ancak diğer bazı ülkelerde olduğu gibi Almanya’da da işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulan bir takım bireyler bulunmaktadır. Bunları, 65 yaşını dolduran işçi veya müstahdemler, tatilde çalışan öğrenciler şeklinde sıralamak mümkündür.⁸³

Almanya’da işsizlik konusunda işsizlik ödeneğinin yanında ayrıca işsizlik yardımı adı altında da bir destek uygulaması verilmektedir. İşsizlik ödeneğinden faydalanma konusunda hemen her uygulamada olduğu gibi Almanya’da da belirli kurallar bulunmaktadır. Bunları;

- İşsiz kaldıktan sonra ilgili iş kurumuna iş istemiyle başvuruda bulunmak ve aynı zamanda işsizlik parası talep etmek,
- Çalışabilme konusundaki yeterliliklerini kaybetmemiş olmak,
- İşsiz kalmadan önceki son iki yıl boyunca toplamda en az 360 günlük sigortalı olarak çalışmış olmak ve bu süre zarfında işsizlik sigorta primlerini ödemek olarak sıralamak mümkündür.⁸⁴

Yine bunlara ek olarak, işçi, işsiz kalacağını 3 ay kadar önceden haber aldığı takdirde bunu ilgili birimlere bildirmelidir. Ayrıca, işçiye işten çıkarılacağına dair tebligat yapıldıktan sonra en geç 3 gün içinde ilgili kuruma durumu bildirme zorunluluğu da mevcuttur. Bunun aksi bir durumda, geç bildirim yapılması durumunda, işçinin işsizlik parasının ödemesinde dondurma yoluna gidilebilir.⁸⁵ Bu uygulama ile esasında işsizliğin ve işsizlik parası ödemesiyle fondan para çıkmasının önüne geçilmektedir. Nitekim işçi, işten çıkarılmasından belirli bir süre önce ilgili kuruma bildirimde bulunmaya mecbur bırakıldığı için kurum, işçi

⁸²H. Şadi Ekdemir, *Avrupa Birliği - Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*, Ankara, 2005, s. 540 – 542.

⁸³Ekdemir, *a.g.e.*, s. 550.

⁸⁴Ekdemir, *a.g.e.*, s. 550.

⁸⁵Hannover Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliği, “*İşsizlik Sigortası İle İlgili Bilgi Notu*”, 2007, s. 1.

henüz işten ayrılmadan kendisine uygun yeni bir iş bulabilme yoluna gidebilecektir. Bu şekilde, şayet işçi istihdam edilirse, fondan para çıkışının önüne geçilecektir. Bununla birlikte, bu uygulama, toplumsal anlamda da işsiz kalan bireyin ekonomik olarak sıkıntıya düşmesini engelleyeceğinden dolayı herhangi bir şekilde yasal olmayan yollara başvurmasının önüne geçecektir.

İşsizlik parası konusunda Almanya’da yapılan bir diğer uygulama işsizlik parası alabileceği süreyi doldurmamış ancak yine de işsiz kalarak bu parayı almaya ihtiyacı olan bireylere yöneliktir. Almanya’da uygulanan sistemde işsizlik sigortası için gereken süreyi doldurmamış oldukları için “işsizlik parası” talep hakları olmayan işçilerle, bu haklarını kullanmış ve işsizlik parası bitmiş olan işsizler, “muhtaç” durumda olmaları halinde “işsizlik parası” için aranan koşulları yerine getirmeleri kaydıyla “işsizlik yardımı” alabilirler. Bu yardım devlet kaynaklarından yapılan sosyal yardım anlamına gelmektedir.⁸⁶

Ödemesi yapılacak olan işsizlik parasının ne kadar olacağını belirlemede kişinin bir günlük sigorta zarureti olan ortalama kazancı etkindir. Brüt gelirden % 21 değerindeki sosyal kesenek, gelir vergisi ve dayanışma vergisi kesildiğinde kalan kısım işsize net ödenek olarak ödenir. Bir günlük net ödeneğin 30 katı, her ay aylık net ödenek olarak hesaplanır.⁸⁷

Yukarıda da değindiğimiz gibi işsizlik parasının ödenmesi konusunda Çalışma Dairesinin dondurma uygulaması hakkı vardır. Dondurma konusunda, ilgili daireye sınırsız bir süre yetkisi tanınmamıştır. Dondurma süresi, azami olarak 12 haftayla sınırlanmıştır. Bu hak konusunda, işsiz kalma durumunun ilgili kuruma geç beyan edilmesi sonucu gerçekleşebileceğinden bahsetmekle birlikte para ödemesi konusundaki dondurma uygulamalarının bununla sınırlı olmadığını da belirtmek gerekir. Bu konudaki sınırlama durumlarını sıralayacak olursak:

- Çalışma konusunda imzalanan iş sözleşmesinin, haklı bir neden olmaksızın, sigortalı tarafından feshedilmesi öncelikli sebeptir. Bu durumda birey kendi rızasıyla işsiz kalmış olacaktır ki bu da işsizlik sigortası konusunda ödenek alınmasına engel bir durum teşkil etmektedir.

⁸⁶GerhildPinkvoss Müller, “Almanya’da İşsizlik Sigortası”, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara, 2000, s. 80.

⁸⁷Müller, a.g.e., s. 85.

- İşveren tarafından iş sözleşmesinin bildirimsiz fesih hakkına dayanılarak feshedilmesi sonucunda da işsizlik parasında fesih durumu ve bunun neticelerinin tespitine kadar bir dondurma uygulaması yapılması muhtemeldir.
- Bireyin işsiz kaldığı için başvurduğu/iş aradığı Çalışma Dairesine kayıtlı olup ödenek alırken, dairenin gösterdiği işte çalışmayı reddetmesi veya iş görüşmesi yapmayı kabul etmemesi durumunda daire tarafından ödeme dondurulabilir.
- İşsizlik parasından yararlanan bireyin, dairenin başlattığı meslekî eğitim/geliştirme kurslarına katılmayı reddetmesi durumunda işsizlik parası dondurulabilir.
- İşsizlik parası alan birey Çalışma Dairesi tarafından yapılan herhangi bir çağrıya uymadığı veya doktor kontrolünden geçmeyi reddettiği zaman para ödemesi dondurulabilir.
- İşsiz kalan bireyin daha önce de değindiğimiz gibi işsizlik kaydını yaptırma (yineleme) zorunluluğunu yerine getirmemesi ve işsizlik kaydını bunun için öngörülen süreden geç yaptırması sonucunda işsizlik parası dondurulabilir.

Almanya'daki uygulamalarda dikkat çeken husus işsiz kalan bireyin, ilgili dairenin tüm çağrılarına uyma konusundaki zorunluluk durumudur. Birey buna riayet etmediği takdirde kademeli olarak ödeme dondurması uygulaması yapılmaktadır. İşsizlik ödemesi konusundaki bir diğer uygulama ise bireyin münferit olarak ele alınmamasıdır. İlgili kanunlara göre işsizlik parası alan birey kendisi haricinde ailesindeki bireylerin de ekonomik anlamda yaşadığı değişiklikleri ilgili daireye bildirmek zorundadır.⁸⁸

Ayrıca, Almanya'daki başarılı işsizlik sigortası reformları, ülkenin lokomotif olan istihdam araçlarını dengelediğinden, Almanya'da 8 yıldan beri yürürlükte olan işsizlik parası ve çeşitli sosyal yardımları içeren "Hartz 4" kapsamında bekarlara 382 avro, evli çiftlerin her birine ise 345 avro ödenmektedir. Ülkede, "Hartz 4" kapsamında 6 milyondan fazla kişiye sosyal yardımda bulunmaktadır⁸⁹. Bu veriler, Almanya'nın işsizlik sigortası kapsamında dünya'nın en güçlü ülkelerinden biri olduğunu ortaya koymakla beraber, Almanya'nın başarılı politikasının, ilerideki yıllarda Avrupa Birliği ülkelerinden ciddi bir "İşçi Göçü" ne neden olacağını göstermektedir.

⁸⁸Ekdemir, **a.g.e.**, s. 551.

⁸⁹ <http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/758900-almanyada-issizlik-parasi-artiriliyor>, e.t.:27.07.2015.

2.1.3. İşsizlik Sigortası Uygulamasında İtalya Örneği

İşsizlik Sigortası ve buna bağlı işsizliği kontrol etme mekanizması açısından Avrupa'nın en büyük üçüncü ekonomisine sahip olan İtalya, genel anlamda Almanya'nın gerisinde kalmıştır. Bu gerilemenin nedenlerini sıralamadan önce İtalya'daki Sosyal Güvenlik Sistemini irdelemek, sorunu anlama konusunda daha fazla bilgi sahibi olmamızı sağlayacaktır.

2.1.3.1. İtalya Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış

İtalya'da işsizlik sigortasına dair uygulamalar diğer Avrupa Birliği ülkeleriyle hemen hemen aynı zaman dilimi içinde gerçekleşmiştir. 1919 yılına tekabül eden bu zaman diliminde ortaya konan ilk işsizlik sigortası modeli zaman içinde birçok kez değişikliğe uğramıştır. Günümüzde İtalya'da uygulanan işsizlik sigortası modeli 1995 yılında düzenlenen modeldir.

Diğer ülkelerde yapılan sosyal güvenlik uygulamalarına dair bölümlemeler İtalya sosyal güvenlik sisteminde de görülmektedir. Bu sistemin esası da bireylerin gelir elde edemeyecekleri durumlarda kendilerine yardım konusunda hangi başlıklar altında bu yardımdan istifade edebileceklerini göstermeye dayanmaktadır. İtalya sosyal güvenlik sisteminde bölümlemeler;

- İşsizlik sigortası,
- İş kazaları ve meslek kaynaklı hastalık sigortası,
- Aile yardımları,
- Hastalık, analık ve tüberküloz sigortası,
- Zorunlu genel malullük sigortası,
- Yaşlılık ve ölüm sigortası uygulamalarından oluşmaktadır.

İtalya sosyal güvenlik uygulamalarında da Almaya örneğinde olduğu gibi, çalışanların sosyal güvenlik sistemine dâhil olmaları konusundaki işlemleri, işverenler tarafından gerçekleştirilmekte, bağımsız çalışan veya isteğe bağlı sigorta ödemesi yapanlar bu kayıt işlemlerini kendileri gerçekleştirmektedirler. Aylık sigorta primlerinin ödemesinde ise işveren

ve çalışan arasında 3'e ayrılmış bir ödeme planının paylaşımı yapılır. Bu 3 dilimden ikisini işveren karşılarken biri çalışan tarafından karşılanmaktadır. Ancak işyeri dâhilinde çalışanların tabi olacakları ekstra tüm sigortalara dair ödeme yükümlülükleri işverene bırakılmıştır. Bu doğrultuda çalışanların da kendi primlerini kontrol edebilmeleri amacıyla her yıl 30 Haziran'dan önce Ulusal Sosyal Koruma Kurumundan, önceki yılda tahsil olunan primlere ilişkin olarak düzenlenen bir onaylı belge sigortalıya verilmektedir.

İtalya'da uygulanan sosyal güvenlik sisteminde bireylerin sigorta kapsamında ödeme almaya hak kazanmaları konusunda belirli kriterler geçerlidir. Bunlar genel anlamda ödenen sigorta primlerinin şekline göre değerlendirilmektedir. Örneğin, sosyal güvenlik sistemindeki bölümlenelerde yer alan malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta aylıkları doğrultusunda ödeme almaya hak kazanan bireylerin,

- Fiili prim: Ücretli veya ücretsiz olarak çalışan bireyler adına fiilen ödenen primler,
- İtibari prim: Birey adına herhangi bir ödemenin yapılmadığı ancak yine de sigorta primi ödenmiş gibi hesaplamaya dâhil edilen günlere ait primler,
- İsteğe bağlı prim: Bireyin işine son verilmesi veya kendisinin işten ayrılması durumunda bile prim ödemeye devam edeceğine dair ilgili kuruma bildirimde bulunarak ödemeye devam ettiği primler,
- Satın alınma primleri: Kişinin sigorta numarasına dahil olmayan bazı primleri ödemesi şeklinde ortaya çıkan primler açısından katkıda bulunma durumları dikkate alınmaktadır.

2.1.3.2. İtalya'da İşsizlik Sigortası Uygulamaları

Yapılan son düzenlemelerle İtalya'da işsizlik sigortası konusunda bir mecburiyet unsuru oluşturulmuştur. Bazı istisnalar hariç, aktif iş yaşamında bulunan herkes, işsizliğe karşı sigortalanmıştır. İtalya'da da, işsizlik sigortası uygulaması kapsamı dışında tutulan çalışanlar bulunmaktadır. Bunlar;

- Kamu çalışanları,
- Çalışma süreleri yıllık 78 günü doldurmeyen çalışanlar,
- Sinema ve tiyatro gibi alanlarda sanatçı olarak çalışan bireyler,

- Ücreti teşebbüs çıkarlarına ve yararlarına bir katılımdan ibaret olan çalışanlar şekilde sıralanabilir.⁹⁰

İtalya'da işsizlik durumunda bireylere, birden fazla başlık altında ödeme yapılmaktadır. Bunlar;

- **Normal ödenek:** Bu ödenek tipine dâhil olan bireyler en az iki yıl boyunca işsizlik sigortasına dâhil olmak zorundadır. Bunun yanı sıra işsiz kalmadan önceki bir yıl boyunca da işsizlik sigortası primi ödemiş olmalıdır. Bu şartları sağlayan bireyler işsiz kaldıkları zaman 180 günlük bir normal ödenek almaya hak kazanırlar. Bu ödeneğin miktarı son alınan 3 maaşın ortalamasının %30'una denk gelmektedir.
- **Hareketlilik ödeneği:** Bu ödeneği hak edecek olan bireylerin işlerine işveren tarafından son verilmiş olmakla beraber bir daha geri alınmamış olmaları gerekmektedir. Bunun yanı sıra eleman fazlalığı nedeniyle işsiz kalan bireyler de hareketlilik ödeneği almaya hak kazanırlar. Hareketlilik ödeneği almaya hak kazanan bireyler bu ödeneği en az 12 ay en fazla ise 48 ay boyunca alabilirler. Burada belirleyici olan etken bireyin kişisel özellikleri ve bulunulan bölgedir.
- **Özel ödenek:** Bu ödeneği hak edecek olan bireylerin çalıştıkları işyerlerinin kapanması, işyerinde yerine getirmeleri gereken işlerin sona ermesi veya eleman fazlalığı nedeniyle artık çalıştırılmamaları gerekmektedir. Bu ödenek genel olarak geçiciliği niteleyen bir ödenek olduğu için inşaat sektörü ve tarım sektöründe çalışanlara ödenmektedir. Ödeme süresi 90 ile sınırlı olan bu ödenekte ödeme miktarı son ücrete göre hesaplanmaktadır.⁹¹
- **Fevkalade ödenek:** Bu ödenek şekli herkesin istifade edemeyeceği bir ödenektir. Bunu alabilecek olan bireyler belirli yerlerde ikamet eden ve belirli meslek gruplarından olan bireylerdir.

şeklinde sınıflandırılan ödeme şekilleridir.

Bu ödeneklerin yanında bireyin ailesinde bakmakla yükümlü olduğu birey sayısına göre de kendisine ödenek verildiği kaynaklarda yer almaktadır.

⁹⁰Ekdemir, a.g.e., s. 690.

⁹¹Ekdemir, a.g.e., s. 591.

İtalya’da uygulanan işsizlik sigortasına bakıldığında ödemelerin çok da geciktirilmeden yapıldığı görülmektedir. Nitekim bireyler işsiz kaldıkları gün itibariyle 7 gün içinde işsizlik ödeneğine başvuruda bulunmaları halinde 8’nci gün itibariyle kendilerine ödeme yapılmaya başlanmaktadır. Ancak bu durum normal ödenek için belirlenen bir süredir.

İnşaat işçilerine ilişkin özel ödenek ilgilinin işine son verildiği tarihi izleyen 7 gün içinde istihdam bürosuna kaydını yaptırması koşulu ile işsizliğin birinci gününden itibaren ödenmeye başlanır. Kayıt işlemi daha sonra yaptırılmışsa, ödeme kaydın yapıldığı günden itibaren başlar. Fevkalade ödenek için bir zaman koşulu bulunmamaktadır.

İşsizlik sigortasından yararlanmada AB üyesi olan diğer ülkelerde geçen süreler ile İtalya’da geçen sürelerin birleştirilmesi mümkündür. Ancak, bu sürelerin dikkate alınabilmesi için, İtalya’da işe başladıktan sonra işsiz durumuna düşülmesi gerekmektedir.

Yukarıda saymış olduğumuz örneklemeler, İtalya’daki işsizlik sigortası kapsamı hakkında olumlu gelişmeler olduğunun göstergesidir. Fakat yürürlüğe giren işsizlik sigortası reformları, ülkedeki işsizlik sorununu çözebilecek etkiye ulaşamamıştır. Zira İtalya İstatistik Dairesi’nin 2015 yılında açıkladığı rakamlara göre, ülkedeki işsizlik oranı son 37 yılın en yüksek seviyesine çıkmıştır. Gençler arasındaki işsizlik ise %42 seviyesini aştığı gözlenmektedir. İşsiz sınıfın bu denli artması, “İşsizlik Sigortası Kapsamındaki İşçiler”in de aynı hızda artması anlamına gelmekte ve İtalya’daki İşsizlik Fonu’nu, talebi karşılayamaz hale getirmektedir. Sonuç olarak, İtalya; İşsizlik Sigortası açısından, Almanya ve diğer Avrupa Birliği ülkelerine benzer nitelikte reformlar yapmakta ise de Almanya’nın aksine “İstihdam” konusunda işsizlik sigortası kapsamında dengeyi sağlayamamış ülkelerdendir. Bu durum için, gelecekte İtalya’nın işsizlik sigorta kapsamını daraltması veyahut ülkede istihdamı kolaylaştırmak için işverenlere vergi indirimi yapmasının gerekli olduğu kanaatindeyiz.

2.1.4. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Hollanda Örneği

Hollanda’da istihdam politikaları ve işsizlik sigortası için yapılan kamu harcamalarının diğer ülkelere nazaran yüksek olması ilk bakışta göze çarpmaktadır. Gerçekten uzun dönemli verilere bakıldığında, Hollanda OECD ülkeleri içinde, işgücü piyasası politikaları için yüksek düzeyde harcama yapan bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu

durum hem aktif istihdam politikaları, hem de işsizlik sigortası, için geçerlidir. Her iki politika türünde Hollanda, OECD ortalamasının yaklaşık olarak iki katı harcama yapmaktadır. Örneğin, İrlanda ve Belçika'dan sonra istihdam politikası için, en çok harcama yapan ülke Hollanda'dır. İşsizlik ücreti ödeme oranlarına bakıldığında İrlanda, Belçika ve İspanya'dan sonra dördüncü sıradadır. Bu açıdan Hollanda'nın işsizlik sigortası alanında gelişmiş, sistemli ve istikrarlı bir ülke olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede Hollanda'da öncelikle Sosyal Güvenlik Sistemini açıklamak, konuyu irdelemek açısından faydalı olacaktır.

2.1.4.1. Hollanda Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış

Hollanda'da işsizlik sigortası alanındaki çalışmalar 20. yüzyılın başlarında 1916 tarihinde ortaya çıkmıştır. Yapılan çalışmalar sonrasında işsizlikle ilgili çeşitli uygulamalar geliştirilse de değişen ve gelişen dünyaya ayak uydurabilmek amacıyla bu uygulamalarda da değişikliğe gidilmiş ve aşama aşama günümüzdeki sigorta uygulamalarına ulaşılmıştır. Hollanda'da günümüzde uygulanmakta olan işsizlik sigortası ile ilgili mevzuat 1987 yılına aittir. Ülkede; 65 yaş, sınır kabul edilerek bu yaşın altındaki tüm bireyler işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilmiştir. Yine diğer ülkelerde olduğu gibi Hollanda'da da kamu alanında çalışanlar için işsizlik sigortası uygulaması geçerli değildir.

Hollanda sosyal güvenlik sistemi esasları da belirli bölümlerden meydana gelmektedir. Bunları;

- Malullük sigortası,
- İşsizlik sigortası,
- Yaşlılık sigortası,
- Hastalı ve analık sigortası,
- Aile yardımları şeklinde sıralamamız mümkündür.

Hollanda'da da diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ücretli olarak çalışan bireyler doğrudan sigorta dallarına dair bölümlere dâhil edilmektedirler. Bunun bir tek istisnası vardır. Sağlık yardımları ile ilgili olarak, ilgilinin oturduğu yerin hastalık sandıklarından birini seçerek ona bağlı olması mümkündür. Sosyal güvenliğe kaydolurken bu sandık ilgiliye hekimler, eczaneler ve dişçilerin isim ve adreslerinin yazılı olduğu bir liste verir ve kendisinden bu listede yazılı olanlardan dilediklerini seçmesini talep eder ve bununla birlikte

İlgiliye bir sigorta kartı verir. Ücretli çalışanların işsizlik sigortasına ihtiyaç duymaları hâlinde hangi kuruma başvuruda bulunacaklarını bilmeleri için işverenin bağlı bulunduğu meslek kuruluşu işveren tarafından kendisine bildirilmelidir. İşsizlik sigortasına dair prim ödemeleri ise bütünsel olarak işveren tarafından yapılır ve işçinin ödemesi gereken miktar maaşından tahsil edilir.⁹²

Hollanda'da ücretsiz çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına alınmamaktadırlar. Bunun yanında bu bireyler hastalık ödeneği ve sağlık yardımı gibi yardımlardan da istifade edemezler. Ancak, bu bireyler doğrudan ulusal anlamda sağlanan bazı sigortaların kapsamına dâhil edilmektedirler. Dâhil edildikleri bu yardımlar konusunda ise, belirli kısıtlamalar doğrultusunda faydalanma hakkına sahiptirler. Ancak, bu bireyler, diledikleri takdirde isteğe bağlı olarak sağlık sigortası imkânlarından faydalanma hakkına sahip olabilmektedirler.

2.1.4.2. Hollanda'da İşsizlik Sigortası Uygulamaları

Ülkede işsizlik sigortasından faydalanabilmek için belirlenen bir takım kriterler vardır. Bunlar;

- Çalışma konusundaki azmini yitirmemiş olmak,
- Çalışma yeterliliğini yitirmemiş olmak,
- İş kurumuna kayıtlı olmak,
- Kurum tarafından teklif edilen işi reddetmemiş olmak olarak sıralanabilir.

Bu şartları sağlayan bireyler istek ve iradesi dışında işsiz kalmaları durumunda, işsizlik sigortası hakkındaki yasa uyarınca işsizlik ödeneği almaya hak kazanır.⁹³Hollanda'da işsizlik ödeneğine dair hak ediş süresi konusunda bir kısa zaman diliminin dikkate alındığı görülmektedir. Nitekim işsizlik ödeneğine hak kazanacak olan bireyin işsiz kaldığı günden önceki bir yıl boyunca Hollanda sınırları içinde en az 26 hafta çalışmış olması şartı aranmaktadır. Bunun yanı sıra birey belirlenen süre zarfında Hollanda'da çalışmamış veya Hollanda'da bulunduğu zaman işsizlik sigortası almasına engel bir durum teşkil ediyorsa, Avrupa Birliği bünyesinde yer alan diğer ülkelerde çalıştığı süreler dikkate alınmaktadır. İlgili

⁹²Ekdemir, **a.g.e.**, s. 636 – 637.

⁹³European Commission, **MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), Social Protection in the Member States of the European Union, Employment and Social Affairs**, 1 January 2006.

ülkelerde çalışma zamanı belirlenen süreyi dolduran bireyler işsizlik ödeneği almaya hak kazanmaktadırlar.

İşsiz kalan bireyin, işsizlik ödeneğinden faydalanmak istemesi halinde bağlı bulunduğu meslek kuruluşuna dair sorumlu birime işsiz kaldığını bildirmekle ve iş arayan sıfatıyla kaydını yaptırmakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğün yanı sıra birey ödenekten yararlanmak istediği yönünde bir talep formunu da kuruluşa iletmek zorundadır. Belirtilen iletişim durumu işsiz kaldıktan sonra en geç bir hafta içinde tamamlanmak zorundadır. Belirtilen tarihe dair yaşanan gecikmeler sonucunda birey işsizlik maaşı alamayabilir. İşsizlik maaşına ilişkin, Hollanda tarafından belirlenen yaş sınırı 65'tir. 65 yaşı geçen bireyler için, işsizlik maaşı yerine yaşlılık maaşı bağlanır.⁹⁴

Hollanda İşsizlik Kanunu gereğince işsiz kalan bireylere üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- İşsiz kalan bireylere sağlanan ödeneklerden ilki, bireyin çalıştığı süreyle orantılı olan ve en az 26 haftalık çalışma süresi sonunda işsiz kalınması hâlinde ödenen ücrete endeksli ödenektir.
- İşsiz kalan bireylere sağlanan ödeneklerden ikincisi ücrete endeksli ödeneğin sona ermesinden sonra başlayan takip ödeneğidir. Bireyler işsiz kaldıktan sonra ücrete endeksli işsizlik ödeneklerini alacakları süre tamamlandıktan sonra 57,5 yaşından genç olmaları şartıyla 2 yıl süreli olarak takip ödeneği alırlar. Takip ödeneğinde ödeme miktarının belirlenmesinde asgari ücret baz alınır. Belirlenen ücret asgari ücretin %70'lik kısmına denk gelen bir miktardır. Ancak bireye verilecek olan ödenek bu limitin altında kalıyorsa ek ödeneklerle tamamlama imkânı da vardır.
- İşsiz kalan bireylere sağlanan ödeneklerden sonuncusu ise kısa süreli ödenektir. Bu ödenek işsiz kalan ve geçimini sağlamak zorlanan bireylerin daha önce çalışmış oldukları kısa süreler dikkate alınarak kendilerine verilmektedir.⁹⁵

Hollanda, güçlü ekonomisi ve bilinçli yapılanması sonucu, ülkedeki işsizlik oranını %10'un altında tutmayı başaran ülkeler arasındadır. İşsizlik sigortasına aktarılan ciddi fonlar

⁹⁴Ekdemir, **a.g.e.**, s. 645 – 646.

⁹⁵Lahey Müşavirliği, “**Hollanda İşsizlik Sigortası Uygulaması İle İlgili Bilgi Notu**”, 2007, s. 1.

ve yine işsizlik sigortası için yapılan harcamalar, ülkede işsiz vatandaşlara verilen önemi ve aynı zamanda istihdam açısından Hollanda'nın gelişmiş bir ülke olduğunu göstermektedir.

Hollanda'nın işsizlik sigortası sistemini başarılı bir şekilde yürütmesinin temel nedeni, işsizlik sigortasına fon sağlamak çok, ülkedeki girişimcilerin önünü açacak, istihdamı artırması ve işsizlik oranını düşürmesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim Hollanda, orta ve büyük ölçekli işverenler hakkında "Girişimciliğe Yönlendirme Uygulamaları" gibi önemli tedbirler almıştır. Örnelemek gerekirse, Hollanda'daki UWV-WERKBEDRIJF (Girişimciliğe Yönlendirme Uygulamaları) 'na değinmek faydalı olacaktır.

UWV-WERKBEDRIJF Uygulamaları; Kendi işini kuracaklara yönelik girişimcilik eğitimi konularında yapılan çalışmalar anlamına gelmektedir. Kendi işini kuracak kişiler hazırladıkları iş planını danışmanın onayına sunmakta, onaydan sonra süreç başlamaktadır. Ayrıca işin kalıcılığını sağlamak amacıyla da UWV-WERKBEDRIJF uzmanları tarafından gerekli destekler verilmekte ve bu sürede sigortalar da UWV- WERKBEDRIJF tarafından ödenmektedir. Kişiyi işini kurma sürecinde ve devamında hak etmiş olduğu işsizlik ödeneği verilmektedir. Kişi, işini kurduktan sonraki bir yıl içerisinde işten kâr elde eder ise işini kurduktan sonra almış olduğu işsizlik ödeneği kendisinden tahsil edilmektedir. Benzer sistem ülkemizde KOSGEB tarafından uygulanmaktadır. İŞKUR açısından bu sistemi ele aldığımızda; KOSGEB ile İŞKUR arasındaki "Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi İşbirliği Protokolü" çerçevesinde Uygulamalı Girişimcilik Eğitim Programları (UGEP)'i örnek gösterebiliriz. Bu uygulama çerçevesinde İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin iş sahibi olmaları sağlanırken açılacak işletmelerde istihdam edilecek işsizlere yeni iş sahalarının açılması hedeflenmektedir. Hollanda sistemi ile ülkemizde uygulanan sistem arasındaki farklılıklara değinecek olursak; İŞKUR tarafından kendi işini kuracak kişilere yönelik eğitimler verilmekte ancak Hollanda'da uygulanan mali destek ve işin kalıcılığını sağlayacak uzmanlık desteği uygulamasının, ülkemizde bulunmadığını belirtmek isteriz. Türkiye'nin, girişimcilere ve işsizlik ödeneğini hak eden vatandaşlara sağlaması gereken uzmanlık desteği hizmetlerinin, kişiyi girişimciliğe yönlendirme, iş planı hazırlama ve işin kalıcılığını sağlama konularında da geliştirilmesi gerekmektedir.

Hollanda, girişimcilere ve işsizlik ödeneğini hak eden vatandaşlara sunduğu uzmanlık desteği hizmetlerinin dışında, istihdamı artırmak ve dolaylı yoldan işsizlik sigortası sisteminin fon ihtiyacını dengede tutabilmek için "İstihdam Fuarları" düzenlemektedir. İstihdam fuarları, örgütlenme açısından, ulusal ve bölgesel istihdam fuarları olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu fuarlarda, işgücü talebi ile işgücü arzının karşılaşması sağlanmakta; işveren dilerse iş

arayanlarla doğrudan mülakat yapabilmektedir. Dönemler halinde tematik, sektörel bazda bölgesel fuarlar yapılmaktadır. Ülkemize baktığımızda İŞKUR'un da benzer bir uygulaması bulunduğunu görmekteyiz. Zira; İŞKUR, İl Müdürlükleri ve üniversiteler başta olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak İstihdam Fuarları ve Kariyer Günleri düzenlemektedir⁹⁶. İŞKUR'un istihdam fuarları uygulaması işsizlik sigortası fonunu dengeleme açısından doğru bir hamle olsa da, bu anlamda Hollanda kadar ciddi bir örgütlenme sağlanamadığı kanaatindeyiz.

Neticeten İŞKUR kapsamında gerçekleştirilen İstihdam Fuarlarının, tüm ülke çapında yaygınlaştırılması; sektörel, ulusal ve bölgesel düzeyde gerçekleştirilmesi ve ilgili taraflar nezdinde farkındalık yaratılarak daha sıkı işbirliklerine gidilmesinin, istihdamı artıracığı ve dolaylı olarak işsizlik sigortası sistemine faydalı olacağı kanaatindeyiz.

2.1.5. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Fransa Örneği

Fransa'da işsizlik sigortası ile ilgili ilk düzenlemeler 1905 yılında başlamıştır. 1905'ten bu yana sosyal güvenlik anlamında yürürlüğe giren ciddi sayıdaki reform ve düzenlemeler sonucu oluşan örgütsel yöndeki çeşitlilik, Fransa'nın sosyal güvenlik sistemine damgasını vurmaktadır. 1945 yılında "sécurité sociale" düşüncesi getirildiğinde; o zamana kadar var olan münferit güvence sistemlerinin, tek bir sosyal güvenlik sistemi (régime général) altında toplanması öngörülmüştür. Ancak, bu güne kadar bu hedefe ulaşamamış ve değişik güvence sistemleri, belirli meslek grupları için var olmaya devam etmiştir. Bu noktada, işsizlik sigortası sistemine fon sağlayabilmek amacıyla bazı dallarda zorunlu olan ek sigorta ile isteğe bağlı sigorta dikkate alınarak, halkın büyük bir bölümü sosyal sigorta kapsamına dahil edilmiştir; ancak, buna rağmen 200.000 kişi, hastalık sigortasından yoksundur. Alınmış bulunan ve hatta güncel olan reform önlemleri, söz konusu açığı kapamak yerine mali durumun iyileştirilmesini hedef almaktadır⁹⁷. Sosyal haklar konusunda kendisini 1905'ten bu yana geliştiren Fransa'nın, Almanya ve Hollanda güvenlik sistemlerine de öncülük ettiği kanaatindeyiz.

⁹⁶ www.iskur.gov.tr/tr-tr/etkinlikler.aspx, e.t.:29.07.2015.

⁹⁷ Soziale Sicherheit, Temmuz 1998, 241-248'den çevrilmiştir.

2.1.5.1. Fransa Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış

Fransa, işsizlik sigortası konusundaki düzenlemeler bakımından Avrupa Birliği ülkeleri arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Nitekim Fransa'da işsizlik sigortası ile ilgili düzenlemeler 1905 yılında başlamıştır. Şu an yürürlükte olan mevzuat ise 1967 yılında düzenlenmiştir. Gelişen ve değişen piyasalar, yaşam koşulları nedeniyle düzenlemeler yapılsa da mevzuat temelinde köklü bir değişiklik yapılmamıştır. Buna rağmen, 1972 yılında yaşlılık ödeneği konusundaki düzenlemeler, 1974 yılında tarım sektöründe çalışanlar hakkındaki düzenlemeler ve 1984 yılında ise ikili sistem konusundaki düzenlemeler mevzuata dâhil edilmiştir.

Fransa'nın bünyesinde de zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır.⁹⁸ Bu mecburiyet ticaret ve sanayi alanları çalışanlarını kapsamaktadır. Fransa sosyal güvenlik sisteminde de, diğer Avrupa Birliği ülkelerinde görülen bölümlenmeleri görmek mümkündür. Fransa'da sosyal güvenlik sistemi;

- Hastalık ve analık sigortası,
- Yaşlılık sigortası,
- Ölüm sigortası,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası,
- Malullük sigortası,
- İşsizlik sigortası,
- Aile yardımları gibi bölümlerden meydana gelmektedir.

Ülkede, ücretli çalışanların sosyal güvenlik alanlarına dâhil olma işlemleri işverenler tarafından yerine getirilmektedir. Çalışanlara, dâhil oldukları sosyal güvenlik alanlarının neler olduğunu gösteren bir kimlik kartı düzenlenerek kendilerine verilmektedir. Verilen kimlik kartı, çalışanlar açısından önem arz etmektedir. Nitekim her yardım talebinde kuruma, bu kart gösterilerek sosyal güvenlik numarası ile işlem yaptırılmaktadır. Fransa'da sigorta işlemlerine dair kayıt olayı bir kez gerçekleştirilmektedir. Kayıt işlemi yapıldıktan sonra; işten ayrılma, yeni işe girme vb. durumlarda yapılacak olan sigorta prim ödemeleri bu kayıt üzerine aktarılmaktadır. Bu da, bireylerin sigorta birikimlerinin hatasız olarak belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. Sigorta primi ödemelerinde dikkate alınan husus ise bireyin aylık gelir

⁹⁸ Tuna, a.g.t., s. 119.

durumudur. Birey, prim ödemelerini geliri oranında gerçekleştirmekte veya aldığı ücretten yapılan kesintiler ücret oranınca gerçekleşmektedir.⁹⁹

2.1.5.2. Fransa’da İşsizlik Sigortası Uygulamaları

Fransa’da işsizlik sigortası kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Mevsimlik işçiler ve ev hizmetçilerinin kapsam dışında tutulduğu işsizlik sigortası uygulamalarında, herkesin aynı haklardan aynı şekilde istifade ettiğini söylemek pek mümkün değildir. Örneğin, gemiciler, ritim çalışanları veya havacılar da kapsam içinde tutulsa da bunlara dair özel bazı sistemler bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasına dair yardımların yapılma süre ve şartları ise diğer Avrupa Birliği ülkeleri ile oldukça benzerlik göstermektedir. Fransa’da;

- Çalışan bireylerin, çalıştıkları işyerlerinde geçici olarak işlerin durdurulması,
- Çalışma sürelerinde, belirli şartlar nedeniyle mecburi bir azaltılmaya gidilmesi,
- Çalışanla işveren arasında imzalanan iş akdinin sona ermesi ve yenilenmemesi,
- İşveren tarafından çalışana dair herhangi bir, disiplin suçları hariç, olumsuz davranış gerekçe gösterilmeden işine son verilmesi,

gibi durumlarda bireyler işsizlik sigortası kapsamında yardım almaya hak kazanmaktadırlar. Ancak, bu hak ediş için birey tarafından gerçekleştirilmesi gereken hususlar da bulunmaktadır ve bunları;

- İşsiz kalma durumunun, bireyin istek ve iradesi dışında gerçekleşmiş olması,
- İş kurumuna kayıt yaptırarak iş arama yönünde beyanda bulunulması,
- Son üç yıl içinde ücretli şekilde çalıştığına dair gereken belgelerin sunulması,
- Yaş haddi nedeniyle işsiz kalındığı gün itibarıyla 60 yaşını aşmamış olması,
- En az 4 ay süreden beri sigorta primi ödüyor olması,

şeklinde sıralamamız mümkündür.¹⁰⁰

Fransa’da işsizlik sigortası kapsamında yapılan yardımlar, gelir vergisinden muaf tutulmaktadır.

⁹⁹Ekdemir, **a.g.e.**, s. 623.

¹⁰⁰Ekdemir, **a.g.e.**, s. 633.

Ülkede, bireylerin istihdam alanında yaşayabileceği sorunlar da düşünülmüş ve bu konudaki düzenlemeler de sisteme dâhil edilmiştir. Bu doğrultuda, işsiz kalan bireyler işsizlik sigortalarından yararlanma süreleri sona erdiğinde hâlen iş bulamışlarsa veya birey, işsizlik sigortasından yararlanma konusunda belirlenen süre sınırına ulaşamamışsa da yardım alabilme hakkına sahip olmaktadır. Ancak, sağlanan bu ödeneklere dair katkılar büyük ölçüde devlet tarafından karşılanmaktadır. Bu ödenekler birkaç farklı isim altında sunulsa da en önemli ve en yaygın olanları “Uyum Yardımı” ve “Dayanışma Yardımı” adıyla sunulan yardımlardır. Bu yardımların, ilk etapta altı aylık bir süre ile verildiği ancak gerekli görülmesi durumunda sürenin uzatılabileceği de kaynaklarda yer almaktadır.¹⁰¹ Bu yardımlardan; iş arayan gençler, yeni dul kalan ve boşananlar, ayrı yaşayanlar, bir veya daha fazla çocuklu tek yaşayan kadınlar, işten yeni çıkartılan askeri personel, hükümlüler, çıraklar ve işsizlik sigortasından faydalanamayan uzun dönemli işsizler yararlanmaktadır.¹⁰²

2.1.6. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Belçika Örneği

Belçika’da işsizlik sigortası 1920 yılında çıkarılan yasa ile uygulanmaya başlamıştır. Bugün yürürlükte olan mevzuat ise 25 Kasım 1991 tarihli Kanuna dayanmaktadır. Belçika’da zorunlu işsizlik sigortası uygulanmaktadır¹⁰³. Genel olarak, günlük ya da haftalık çalışma saatleri ne olursa olsun sosyal güvenlik kapsamında bulunan bütün çalışanlar işsizlik sigortasına tabidir. Ayrıca, eğitimlerini tamamlayan ve işsiz kalan gençler de işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilmektedirler. Ancak, işverenlerinin ikametgahlarında oturmayan ve aynı işveren için günde 4 saatten fazla çalışmayan bir veya birkaç işveren için haftada 24 saat çalışmayan hizmetlilere işsizlik sigortası uygulanmamaktadır¹⁰⁴.

¹⁰¹Ekdemir, **a.g.e.**, s. 633.

¹⁰² Andaç, **İşsizlik Sigortası**, s. 64.

¹⁰³ Tuna, Yılmaz, “**İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri**”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1995, s. 103.

¹⁰⁴ Ekdemir, H. Şadi, “**Avrupa Birliği -Türkiye Sosyal Güvenlik Normları**”, TİSK, Ankara, 2005, s. 576.

2.1.6.1. Belçika Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış

Diğer Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi Belçika'da da sosyal güvenlik sistemine dair bir takım bölümlenmeler olduğu görülmektedir. Bunları;

- Hastalık ve analık sigortası,
- Yaşlılık sigortası,
- Ölüm ödenekleri ve ölüm aylıkları,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası,
- Malullük sigortası,
- İşsizlik sigortası,
- Aile yardımları, şeklinde sıralamamız mümkündür.

Yine; diğer Avrupa birliği ülkelerinde geçerli olan sosyal güvenlik kurumlarına kayıt işlemleri, Belçika'da da işveren tarafından yapılmaktadır. Bu nedenle, birey işe başladığı anda sosyal güvenlik kayıtları da yapılmakta olup bu işlemler işveren tarafından tamamlandığı için birey herhangi bir kurumla muhatap olmak zorunda kalmamaktadır. Bu konuda tek bir istisna bulunmaktadır. Söz konusu istisnai durum, hastalık-malullük sigortası konusunda görülmektedir. Birey bu kapsamdaki ödenek/yardımlardan faydalanmak istediği takdirde bulunduğu bölgede ilgili sigorta dalına ilişkin kurumla irtibata geçmek zorundadır.

Sigorta primlerine dair ödenekler konusunda bireylerin aylık gelirleri baz alınmaktadır. Her birey kazancı oranında belirli bir miktar kesintiye tabi tutulmaktadır. Ancak bu kesinti veya prim ödemesi direkt olarak birey tarafından yapılmamakta, işveren tarafından belirlenen yüzdelik dilime ait kesinti yapılarak ilgili fona aktarılmaktadır.¹⁰⁵

2.1.6.2. Belçika'da İşsizlik Sigortası Uygulamaları

Belçika'da çalışma saat/süreleri ne olursa olsun ücretli olarak çalışan her birey işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilmiştir. Bunun yanı sıra, birey, eğitimini tamamladıktan sonra istihdam edilmemişse yine işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilmektedir. İşsizlik sigortası uygulamasında kapsam dışı kalan bireyler de vardır ki bunlar da hizmetçi pozisyonunda

¹⁰⁵Ekdemir, a.g.e., s. 569.

çalışanlardır. Ancak bu bireyler de tam anlamıyla kapsam dışı bırakılmamışlardır. Belçika’da hizmetçi olarak çalışan bireylerden;

- Yatılı olarak çalışmayanlar (İşverenin evinde ikamet etmeyenler),
- Çalışma saati günlük 4 saatin altında olanlar,
- Birden fazla kişi için hizmet verenler açısından haftalık çalışma saati 24 saatin altında olanlar

işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmıştır.¹⁰⁶

Belçika’da bu denli geniş bir çerçeveye oturtula ve neredeyse tüm bireyleri kapsayan işsizlik sigortası uygulamaları haliyle suiistimal edilmeye müsait bir hâl alınca konuya dair denetimlerin sıklaştırılması yoluna gidilmiştir. Nitekim 1 Temmuz 2004 tarihinden itibaren 30 yaşın altındaki işsiz bireylerin uzun süreli olarak işsiz kalmaları durumunda yeniden işe başlamaları için denetimler sıklaştırılmıştır. Bunun yanı sıra caydırıcılığın artırılması için bu bireylerden iş bulma konusunda gerekli gayreti göstermeyenlerin sigorta kapsamı dışında bırakılacağı belirtilmiştir. Bu uygulamadan sağlanan fayda doğrultusunda kapsam genişletilmiş ve 2006 yılına gelindiğin 40 – 49 yaş aralığına kadar olan bireyler de bu kapsama alınmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere Belçika ülkesine işsizlik sigorta sistemine bakıldığında, GSMH (Gayri Safi Millî Hasıla) açısından dünyanın en zengin ülkelerinden biri olduğunu görmekteyiz. Bu çerçevede, yüksek işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanabilmek için hem Belçika vatandaşlarının hem de diğer ülkelerden Belçika’ya çalışmaya gelen bireylerin, işsizlik sigortası hak edebilmek için sistemi suistimal ettiği kanaatindeyiz.

Belçika, siyasal güç kullanarak “suistimali önleme” çalışmaları dışında, ANDAÇ’ın kaleme aldığı gibi Belçika’nın işsizlik sigortası kapsamını kanun ile de daraltarak sistemi dengelemeye çalıştığını görebiliriz¹⁰⁷. Örnekleme gerekirse, artık Belçika’da İşsizlik Sigortası kapsamına bir işyerinde çalışanlar ve çıraklar girmektedir. Devlet personeli, aile içinde çalışanlar, özel hizmetçiler ve gelişigüzel işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Liman işçileri, deniz işçileri, inşaat işçileri, dükkan sahipleri için özel sistemler bulunmaktadır.

¹⁰⁶Ekdemir, **a.g.e.**, s. 576.

¹⁰⁷ Andaç, Faruk, “**Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü**”, Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını, Nisan, 2010.

İşsizlik sigorta uygulamalarının bulunduğu diğer tüm ülkelerde olduğu gibi Belçika'da da sigortaya dair ödeneklerden yararlanabilmek için belirli bir süre çalışmış olma koşulu istenmektedir. Bu çalışma sürelerinde ise yaşa göre belirli zaman dilimleri esas alınmıştır. Ülke bazında işsizlik sigortasına dair ödeneklerden faydalanabilmek için belirlenen şartları;

- Bireyin işsiz kalma durumunun kendi istek ve iradesi dışında gerçekleşmiş olması,
- Bireyin çalışma isteği, azmi ve yeterliliğine dair herhangi bir kayıp olmaması,
- Bireyin ek iş olarak herhangi bir farklı işte çalışmaması veya ek gelir elde etmemesi,
- İşsizlik durumunu ilgili birime bildirmesi ve bu birimden gelen iş önerilerini kabul etmesi,
- Bağlı bulunan idari birim dâhilindeki işsizlik bürosuna ayda en az iki defa gidilmesi,
- Emeklilik yaşının doldurulmamış olması,
- Kadınlar için 65, erkekler için 65 yaşın altın olunması,

şeklinde sıralamamız mümkündür.

Belçika'da işsizlik sigortası kapsamında yapılan ödemelerde bireyin son olarak aldığı ücret ve medeni durumu göz önüne alınmaktadır. Ödeme yapılırken;

- İlk etapta son maaşın, brüt ücret üzerinden, %35'lik bir dilimine denk gelen Temel Ödenek adı altında bir ödenek,
- İlk 12 aylık süre için yine brüt ücret üzerinden %20 ek olarak ödenen Uyum Ücreti,
- Uyum döneminden sonra bireyin evli olması koşuluyla kendisine ödenen %20'lik Ek Ödenek,
- Evli çiftlerden sadece birinin geliri varsa meydana gelen kaybı telafi etmek için kullanılan %5'lik Ek Ödenek,
- Bekar bireyler için uyum döneminin sona ermesinin ardından verilen %2'lik Ek Ödenek,

dikkate alınmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI, YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR, KAPSAM, UYGULAMADA GÖRÜLEN AKSAKLIKLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1. Türkiye'de İşsizlik Sigortası

Günümüzün en temel problemlerinden biri olan işsizlik, sadece ekonomik değil aynı zamanda birçok sosyo-psikolojik problemlere de sebep olmaktadır. İşsizlikle mücadelede muhtelif politikalar gündeme getirilmektedir. Bu politikalar ana hatlarıyla aktif ve pasif istihdam politikaları olarak iki gruba ayrılmaktadır. İşsizlik sigortası pasif politikaların başında gelmektedir. Bu bağlamda işsizlik sigortasının en temel amacı, muhtemel işsizlik riskine karşı çalışanın geleceğine güvenle bakmasına; başka bir ifadeyle, yarınından emin olmasına imkân hazırlamaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye'de işsizlik sigortasının nasıl uygulandığı ve bu uygulamaların sigortadan beklentilere ne kadar cevap verdiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

3.1.1. Türkiye'de İşsizlik Sigortası İle İlgili Yürütülen Çalışmalar

Türkiye'de işsizlik sigortası alanında yapılan çalışmalar temel olarak iki kuruluşun sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir. Bu kuruluşlar, Türkiye İş Kurumu veya İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak bilinen genel anlamda sigorta ve istihdam alanındaki faaliyetlerle ilgilenen kuruluş ve Devlet Planlama Teşkilatı adıyla bilinen genel planlama ve tespitlerin yapıldığı kuruluştur.

Yukarıda da değindiğimiz gibi işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara ülkemizde İş ve İşçi Bulma Kurumu öncülüğünde 1959 yılında başlamıştır. Bu doğrultuda 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun çıkarılmasına kadar 30 kadar kanun tasarısı hazırlanmıştır. 1963 yılına gelindiğinde Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmış ve bu plan kapsamında da işsizlik sigortası uygulamalarına değinilmiştir. Bu planın hazırlanmasından sonra 1967 yılından başlayarak ilk ciddi anlamdaki çalışmalar yapılmıştır.

Bu konuda diğerk devletlerden de yardımlar alınmıştır. Bu yardımların başında Amerika'dan alınan yardım gelmektedir. Bu yardım kapsamında ABD Çalışma Bakanlığı Genel Müdürü Miller Türkiye'ye gelerek ülkemizdeki işsizlik sigortası ve bunun uygulanabilirliği ile ilgili çalışmalar yapmıştır. Bu doğrultuda hazırladığı raporu Türkiye Cumhuriyeti Çalışma Bakanlığına sunmuştur. Raporda ilgili sigortanın ülkemizde uygulanabilirliği kapsamında mali değerlendirmeler, çalışma sürelerinin belirlenmesine yönelik çizelgeler ve sigorta kapsamında toplanacak olan primlerin ne şekilde toplanması gerektiği gibi konulara yer verilmiştir.¹⁰⁸

Miller tarafından hazırlanan bu raporun değerlendirilmesinin ardından İş ve İşçi Bulma Kurumu bu konuda bir yasa taslağı hazırlama yoluna gitmiştir. Hazırlanan yasa taslağında Miller'in raporunda değindiğı hususlar dikkate alınarak aksaklıklar giderilmeye çalışılmıştır. Ancak hazırlanan taslak ilgili bakanlık ve kuruluşlar arasındaki görüş ayrılıkları nedeniyle geri çekilmiştir.

İş ve İş Bulma Kurumunun yanı sıra Devlet Planlama Teşkilatı da işsizlik sigortası kapsamında çalışmalar yapmıştır. İlgili çalışmalar ise teşkilat tarafından hazırlanan kalkınma planlarında değinilerek daha sınırlı bir yaklaşım sergilenmiştir. İlgili planlardan;

- I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında işsizlik sigortası uygulamasından açıkça söz edilmiş ve bu sigortanın ülkemizde uygulanmasının gerekliliklerine değinilmiştir.
- III. Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizlik sigortası uygulamasından herhangi bir şekilde söz edilmemiştir.
- IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı içinde ise işsizlik sigortası kapsamında yeni bir yapılanma gündeme gelmiştir. Bu gelişme işsizlik sigortası ile birlikte kıdem tazminatı uygulamasının da yürürlüğe konulması şeklindedir.
- V. Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizlik sigortası uygulamasından herhangi bir şekilde söz edilmemiştir.
- VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında aktif çalışma hayatı içinde yer alırken işsiz kalanların durumlarından söz edilmiştir. Bu anlamda ilgili durumda mağdur olanlara dair işsizlik sigortası uygulaması başlatılacağından bahsedilmiştir.
- VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise işsizlik sigortasına dair genel düzenlemelere yer verilmiştir. Bu bağlamda sigorta ile ilgili kanun, sigorta

¹⁰⁸ Andaç, **Niçin İşsizlik Sigortası**, s. 170.

hizmetinin yürütülmesini sağlayacak olan kurum ve bu kuruma dair yasal düzenlemeler konusunda görüşmeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler kapsamında ilgili faaliyetlerin yürütülme şekilleri belirlenmiştir.

Yapılan çalışmalar ve sürdürülen düzenlemeler sonucunda 1993 yılına gelindiğinde yeni bir işsizlik sigortası kanununa yönelik tasarı hazırlanmıştır. Düzenlemeler konusundaki son nokta olan ilgili tasarıda İş ve İşçi Bulma Kurumuna dair sigorta kapsamında kullanılacak olan fonların da yeniden düzenlenmesi yapılmıştır. İlgili düzenleme *Türkiye İş Kurumu Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı* adıyla kamuoyuna duyurulmuştur.

Tüm bu düzenlemeler, güncellemeler vb. unsurlara rağmen işsizlik sigortasının ülkemizde yasal bir hâle bürünmesi 1999 yılında olmuştur. İlgili tarihte 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmesiyle ilgili sigorta yasal çerçevesine bürünmüştür.

Yürürlüğe giren kanun ile işsizlik sigortası uygulamasının kapsamı belirlenmiş ve bu kapsama giren tüm sigortalılara mecburî bir takım mükellefiyetler getirilmiştir. Bu zorunluluklar kanun kapsamına giren herkesten sigorta priminin kesilmesiyle bağlamaktadır. 1 Haziran 2000 tarihi itibarıyla daha önce de değindiğimiz üçlü sistem uygulaması şeklinde işçi, işveren ve devlet katılımıyla sigorta fonuna para aktarımı başlatılmıştır. Bunun yanı sıra işsizlik sigortası ve bu bağlamda yürütülen faaliyetleri yerine getiren İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak yerine Türkiye İş Kurumu kurulmuştur. Kurulan yeni kurum bünyesinde iş bölümü yapılmış ve işsizlik sigortası ile ilgili işlerin yürütülebilmesi için İşsizlik sigortası Daire Başkanlığı oluşturulmuştur. Oluşturulan yeni kurum bünyesinde mecburi olarak prim ödemelerine 2000 yılında başlansa da prim ödemeleri aynı tarihte başlamamıştır. Bunun nedeni ödeme kapsamında oluşturulan fonun maddi olarak biraz daha doygunluk seviyesine ulaşmasını sağlamaktır. Bu doygunluğa ulaşıldığının düşünüldüğü zaman ise ödeme yapılmaya başlanmıştır. Bu da 2002 yılına gelindiğinde gerçekleşmiştir.

3.1.2. Türkiye Açısından İşsizlik Sigortası Uygulamasının Gereklik Durumu

Dünya'daki iş ve sanayi alanlarındaki gelişmeler tüm diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de etkili olmuştur. Türkiye'de başlayan sanayileşme faaliyetleri yeni bir sınıfın

ortaya çıkmasına ve bu sınıfın zamanla kalabalıklaşmasına neden olmuştur. Bahsedilen sınıfın kalabalıklaşması şehirleşmelerde yoğunlaşmaya ve bu da imkânların belirli alanlarda daha üst duruma gelmesini sağlamıştır. Bu da bazı yerlerin cazibe merkezi haline gelmesini sağlamış ve beraberinde “göç” olayı ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan göç durumu Türkiye’de de işçi sınıfının yoğunlaşmasına neden olmuş ve bu da işçi sınıfına dair mağduriyetin durumlarının daha fazla göz önüne alınmasını sağlamıştır. Bu konuda ilk olarak işsizlik durumunun ortaya çıkması hâlinde neler yapılacağı konusu gündeme gelmiştir. Nitekim çalışmamızın başından beri değindiğimiz gibi bireylerin varlıklarını sürdürebilmek için yaptıkları ekonomik faaliyetlerin sona ermesi durumunda geçici süreli olsa da bir çözüm arayışı gerekliliği bu konunun öncelikli olarak gündeme alınmasını sağlamıştır. Bu gerekliliklerin yanı sıra Türkiye’nin dâhil olduğu uluslararası örgütler de işsizlik sigortasının ülke bazında uygulamasını zorunlu kılan unsurlardandır. Bu bağlamda BM, AB, ILO vb. kuruluşlara dâhil olan veya yakın ilişkiler içinde bulunan Türkiye, işsizlik sigortası konusunda çalışmalar yapmaktadır. Türkiye’nin dâhil olduğu veya yakın ilişkilerde bulunduğu bu kuruluşlarla olan ilişkilerde de işsizlik sigortasının uygulanması etkili olmaktadır. Bu etki, kuruluşlar bazında belirlenen standartlara uygunluğun sağlanması şeklinde gerçekleşmektedir.

Türkiye’de uygulanan işsizlik sigortası şeklinde de işsiz kalan bireylerin ekonomik anlamdaki kayıplarının telafi edilmesi, belirlenen süre dâhilinde belirli bir miktarda ekonomik yardımda bulunulması, bireyin ve ailesinin yaşamlarını sürdürebilmelerine yardımcı olmak gibi konular ön planda tutulmaktadır. Bu durum da ülkesel anlamda düzenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. İşsizliğin yol açacağı maddi ve manevi kayıpların engellenmesi ve bireylerin illegal yollara başvurmalarının önüne geçilmesi durumu sigorta uygulamasının olumlu sonuçlarından yalnızca birkaçıdır.

Bunların yanı sıra işsizlik sigortası vb. uygulamalar dâhilinde yer alan bireylere dair tutulacak olan kayıtlar sonucunda ülkesel anlamda bir meslekî altyapı ve bu altyapının ne denli iş görür nitelikte olduğuna dair yorumlamalar da yapılabilir. Bu bağlamda görülen eksiklikler açısından meslek edindirme/geliştirme kursları açılarak kalifiye eleman bakımından ulusal olarak daha doygun bir yapıya kavuşma durumu oluşturulabilir. Bu durum üretimde artışı sağlamanın yanı sıra kaliteli ürün ortaya çıkarmaya da yardımcı olarak ülkesel anlamda ekonomik katkı sağlayacaktır. Ayrıca işsizlik sigortası kapsamında kayıt altına alınan sayılar ile eldeki işgücü, istihdam yüzdeleri ve işsizlikle ilgili veriler hakkında somut bilgiler elde edilerek işsizliği azaltma konusunda daha verimli politikaların geliştirilmesi de sağlanabilecektir.

İşsizlik sigortası uygulamasına getirilen sınırlamaları değerlendirdiğimizde bireylerde disipline edici sonuçlar ortaya çıkardığını söylememiz de mümkündür. Nitekim sigorta kapsamında yapılan ödemelerden faydalanmak isteyen birey, işi keyfi olarak bırakmadığını kanıtlamak zorundadır ki bu da en başta çalışma konusunda bir mecburiyetin varlığını ortaya koymaktadır. Bireylerin işyerindeki hâl ve davranışları ile kendilerini işten çıkarılmaya mecbur bırakma gibi durumları da gözetilerek işyerindeki tavır ve davranışlar konusunda da belirli sınırlamalar getirilmiştir. Bu da bireylerin daha disiplinli çalışmalarını sağlayacak olan bir uygulamadır. Dolayısıyla bu yaptırımların farkında olan bireyler ister istemez bir takım yönlendirmeler içine girecekler ve bu şekilde de ekonomik anlamda verim artacaktır. Ayrıca sürekli olarak keyfi iş değişimlerinin önlenmesi ile bireylerin daha fazla tecrübe sahibi olması ve kalifiye sıfatlarının daha güçlü olması da bu uygulamaların sonuçları arasında yer almaktadır.

İşsizlik sigortasının ülkesel anlamdaki diğer bir katkısı ise sigorta fonu ile meydana gelen ekonomik katkı durumudur. Nitekim fon için toplanan paraların daha önce de değindiğimiz gibi likidite ve yatırımlar anlamında sağlıklı olarak kullanılması durumunda elde edilecek olan gelirle ülke ekonomisi daha bayındır bir hâle getirilebilecektir. Ekonomik anlamda bir diğer katkı durumu yukarıda da bahsettiğimiz gibi sigorta fonundan yapılan ödemelerle bireyin ekonomik gücünün sifıra düşmesini önleme şeklindedir. Bu durum esasında fondan para çıkması sonucu bir gider gibi gözükse de bireylere yapılan ödemelerle ekonomik güçlerini az da olsa korumaları sağlanmakta ve bireylerin harcamaları ile piyasada aşırı durgunluk durumunun önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Piyasada canlılığın hâkim olması ve bu şekilde de işletmelerin varlıklarını sürdürmesi ile ortaya çıkabilecek olan yeni işsizlik durumlarının önü kapatılmaktadır.

3.1.3. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasındaki Gecikme ve Bunun Sebepleri

Daha önce de değindiğimiz gibi ülkemizde işsizlik sigortası ile ilgili çalışmaların geçmişi elli yıla yakın bir tarihe dayanmaktadır. Ancak bu süre içinde daha önce de değindiğimiz gibi 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 hâkim görüşlerdir. Bu konudaki görüşlerin

temel noktası ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan bir rapordur. İlgili raporda genel anlamda ülkenin ekonomik yapısının işsizlik sigortası nedeniyle bozulacağına atıfta bulunulmuştur. Nitekim işsizlik sigortasının çalışabileceği bir iş bulan bireylere verilen bir hak olması nedeniyle çalışmayan bireylere haksızlık olduğu görüşüne yer verilen raporda bu durumun sosyal adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı olduğuna da değinilmiştir. Bu nedenle de 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.¹⁰⁹ Ayrıca bireylerin alacakları ödeneklerle kolayca alışabilecekleri de vurgulanmıştır. İlgili rapor değerlendirildiği zaman sigorta kapsamında genel bir araştırma yapılmadığı veya gerçek anlamda bir ileri görüşlülük sağlanmadığı görülmektedir. Diğer bir aksak husus ise raporun hazırlanması aşamasında bireylerin bu uygulamadan ne denli fayda görebileceklerinin düşünülmemiş olmasıdır. Nitekim güncel uygulamalar dikkate alındığı zaman çalışmamızın başından beri değindiğimiz gibi uygulama gerek sosyal gerekse ekonomik anlamda hem bireyler hem de devlet için oldukça faydalı sonuçlar doğurmaktadır. Ancak raporun bir kısmında vurgulanan hususun gerçeklik payı taşıdığına değinmek gerekmektedir. Bu gerçeklik hususu işsizlik sigortası ödeneklerinden kaçan işletmeler nedeniyle kayıt dışı ekonomi olarak tabir edilen yapılanmanın güç kazandığı konusudur.

3.1.4. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasındaki gecikme sebebi olarak üstünde durulan kayıt dışı istihdam kanaatimizce Türkiye’de, güncel işsizlik sigortası aksaklıklarının en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Bununla beraber yaşanan sorunun sadece kayıt dışı istihdamdan kaynaklandığını söylemekte yanlış olacaktır.

¹⁰⁹ Veysel Yayan, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği Hakkında Rapor”, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1997, s. 5 – 7.

İşsizlik sigortası, belirli ölçüde sanayileşmiş, tarımda modern teknoloji kullanan, piyasalarda aşırı dalgalanmaların olmadığı, duyarlı bir ekonomi ve istihdam yapısına sahip, genellikle gelişmiş ülkelerde kullanılan ve gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan işsizlik türlerine uygun bir yapıya sahiptir. Toplumun tamamının sosyal güvenlik kapsamına alınmasını ifade eden yatay genişleme süreci tamamlanmadan, dikey bir genişlemeyi ifade eden işsizlik sigortası uygulamasının, gelişmiş ülkelerdeki gibi geniş sosyal hakları içeren bir yapıya sahip olması düşünülmemelidir. 1975 yılında 6.3 olan aktif/pasif sigortalı sayısının 1996' da 1.8' e düşmüş olması, geniş sosyal hakları içeren yeni bir sigorta sistemini Türk Sosyal Güvenlik Sistemine entegre etmenin pek mümkün olmadığını göstermektedir. Sistemin güncel Türkiye açısından imkansız hale gelmesinin sebepleri “yapısal sorunlar” ve “işçi-işveren arasındaki mali sorunlar” olarak ikiye ayrılabilir. Yapısal sorunlarda öne çıkan başlıklar, aşağıda maddeler şeklinde belirtilmiştir.

- Emekliliğe hak kazanma yaşının siyasal kazanımlar için sıklıkla değiştirilmesi,
- Emekliliğe hak kazanma yaşının nispeten düşük tutulması,
- Prim tahsilât sorunlarına çözüm bulunamaması,
- Prim affi uygulamalarına devam edilmesinin vatandaşları bu yönde beklenti içine koyması, dolayısıyla prim tahsilâtını olumsuz etkilemesi,
- Emeklilik yaşı değişikliğinin erken emeklilik uygulamaları ile sonuçlanması,
- Sigorta primlerinin hesaplanmasına esas teşkil eden matrahın çeşitli indirim ve istisnalar ile oldukça düşük seviyede belirlenmesi,
- Prim ödeyenlerin veya iştirakçilerin sayısının kayıt dışı yapısal sorunlardan dolayı oldukça sınırlı olması,
- Sosyal güvenlik sistemine ilişkin tutarlı devlet politikasının oluşturulamaması,
- Yıllar itibariyle emekli sayısının yükselmesi,
- 1990 öncesi dönemde toplanan prim gelirlerinin siyasi amaçlar doğrultusunda ya da sosyal güvenlik ile ilgisi olmayan diğer kamu hizmetleri için kullanılması,
- Sıklıkla çıkarılan borçlanma kanunları ve hizmet borçlanması,
- Prim karşılığı olmayan ödemelerin kurum kaynaklarından karşılanması,
- Ödenen emekli aylıkları ile primler arasındaki ilişkinin çok zayıf tutulması,

• İşten Ayrılma Bildirgesi'nin doldurulmasına ilişkin, işverenlerin kimi zaman gerçeğe aykırı olarak (kasıtlı olarak veya olmayarak) bu Bildirgeyi doldurmaları ve bu sebeple de işçinin Kurumdan işsizlik ödeneği alamaması¹¹⁰,

• İşçinin hizmet akdinin işveren tarafından sona erdirildiği ancak istifa olarak geçtiği durumlarda, işçinin fesih sebebinin düzeltilmesi amacıyla açacağı davanın uzun sürmesi ve işçinin ancak bu dava neticesinde işsizlik ödeneğine hak kazanabilmesi,

• Kurumsal ve yönetsel sorunlar.

Yapısal sorunlar, işsizlik sigortası sisteminin düzenleyici ve örgütleyici problemlerini oluşturmaktadır. Mali sorunlar ise; yapısal sorunları tetikleyen etmenleri oluşturan, sosyal yaşamda işsizlik sigortasının uygulanmasına ilişkin sorunları kapsamaktadır.

Yukarıda ana başlıklar hainde belirttiğimiz “yapısal sorunlar” dışında, ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin temel sorunlarından birinin de mali içerikli olduğu açıktır. Mali sorunların kaynağı esas itibariyle emek piyasasının ortaya çıkardığı yapısal sorunlardır. OECD hesaplamalarına göre 2040'lı yıllara kadar sistemin mali açıkları sürecektir¹¹¹. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin temel finansman kaynağı olan prim gelirlerinin sürekli, düzenli ve yeterli olması için istihdam hacminin artması, çalışanların sisteme kayıtsız şartsız katılmaları, kayıt dışılığı önlemek üzere ciddi teşvik ve piyasayı düzenleyici politikaların geliştirilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla işçi, işverenin ödediği primler ve devlet katkısı ile riskin karşılandığı, işsizlik sigortası fonunun iç verim oranına göre prim tahsil ve ödenek verme sürelerinin belirlendiği bir işsizlik sigortası modelinin Türkiye için vazgeçilmez olduğu kanaatindeyim.

İşsizlik sigortası, finansal boyutunun yanında iyi bir şekilde organize olmuş sosyal boyutuyla birlikte başarıya ulaşacak bir sistemdir. İşsize sağlanan maddi yardımların yanında yeni bir iş bulunması çalışmaları da en az finansal boyut kadar önemli olmalıdır. Bu olgu yukarıda değindiğimiz gibi “işçi-işveren arasındaki mali sorunlar” olarak ortaya çıkmaktadır. Prim ödemekten kaçınan işverenler ve dar gelirlili işçi grubunun neden olduğu kayıt dışı çalışanlar mali sorunların en başında gelmektedir.

¹¹⁰ Limoncuoğlu, S. Alp, “İşsizlik Sigortası ve Uygulama Sorunları”, Sicil Dergisi, Haziran 2012, s. 92.

¹¹¹ www.setav.org, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, e.t.:01.08.2015.

Kayıt dışı çalışanların sosyal güvenlik bakımından önemi, bir yönü ile sistemin potansiyel prim gelirlerini azaltmaları diğer yönü ile de hükümetlerin farklı gerekçelerle bunlara daha sonra prim affı, hizmet borçlanması ya da sistemin diğer bazı haklarını sağlayarak sistemin giderlerini artırmalarına yol açmasıdır. Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminin amaçlarından biri tüm toplum kesimlerini kapsamayı, sadece bir bölümünü ele alarak onlara hizmet sunmak ile sınırlı olmamasıdır. Aşağıda gösterilen tablo “yıllara göre kayıt dışı istihdam” sayısını vermekte ve kayıt dışı istihdamın Türkiye için ne derece önemli bir sosyal problem olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıt dışı işçilerin pek çoğunun yoksulluk sınırında olması ve eğitim durumlarının da kendi geleceklerini güven altına alamamasından dolayı sosyal güvenliklerinin temininin sosyal adalet açısından da gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Kayıt Dışı İstihdam

Yıllar	Toplam İstihdam			Tarım Dışı İstihdam		
	Toplam İstihdam	Bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanlar		Tarım Dışı İstihdam	Bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanlar	
	Kişi (bin)	Kişi (bin)	%	Kişi (bin)	Kişi (bin)	%
1990	18.538	10.314	55,6	9.848	2.465	25,0
1993	18.047	8.784	48,6	10.638	2.656	25,0
1995	19.892	10.134	50,9	11.506	3.040	26,4
1997	20.360	10.946	53,7	12.367	3.060	24,7
1999	21.413	11.494	53,6	13.193	3.580	27,1
2000	20.579	10.925	53,0	13.812	4.038	29,2
2005	21.928	10.863	49,5	16.008	5.655	35,3
2006	22.330	10.430	48,5	16.360	5.354	32,7

Kaynak: Candan (2007)

Açıkladığımız kayıt dışılık ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi tablodaki veriler açık seçik göstermektedir. Ülkemizde sigortalı nüfus oranı 1960 yılında toplam nüfusun %5,7'sini oluştururken hızla bu oran yükselmiş, 1965 yılında %20, 1980 yılında %47 ve 2005 yılında %92'ye ulaşmıştır¹¹². Bu durum prim ödeme konusunda aynı paralelde ne yazık ki gelişmemiştir. Daha açık bir ifade ile prim ödemeleri hiçbir zaman yeterli düzeye ulaşamamıştır. Yapısal sorunlarda belirttiğimiz üzere; sıklıkla çıkarılan prim afları, prim borçlarının yeniden yapılandırılması, aynı prim borcunun birkaç kez daha düşük faiz oranları ile yapılandırılmasının etkisi söz konusu olmuş ve finansman sorunu mevcudiyetini hep

¹¹² www.tuik.gov.tr, TÜİK verileri, e.t.:01.08.2015.

devam ettirmiştir. Bu sorun çalışan ve işsizlik sigortası kapsamına alınan vatandaşların ödeneklerine zarar vermekte ayrıca işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan “kayıt dışı çalışan” yüzdesini artırarak, vatandaşlarımızı yoksullaşan bir Türkiye ile karşı karşıya bırakmaktadır. Mali sorunların çözümü yönünde önerilerimiz aşağıda sıralanmıştır.

- Prim oranlarının makul bir düzeye çekilerek hem işverenlerin ve hem de çalışanların primlerinin ödenebilir hale gelmesini sağlanmalıdır.

- Sistemin gelirleri ve giderlerini karşılayamadığından bu dengeyi sağlamak için gelir artırıcı ve gider azaltıcı politikaları belirlerken matrahtaki büyümeyi sağlayıcı önlemler alınmalıdır.

- Matrahın büyümesinin sağlanması oranların azalması ile daha kolay gerçekleştirilebilir. Sosyal güvenlik kapsamında yükümlülüklerin ve hakların tüm vatandaşlara aynı koşullar ile yani norm ve standart birliği tesis edilerek sunulması ve bunun değişmemesi için gerekli önlemlerin de alınması sağlanmalıdır.

- Hükümetlerin değişimi ile sosyal güvenlik politika ve uygulamalarının değiştirilmemesi gerekir. Bunun sağlanması için sistemin temel parametrelerinin Anayasa ile düzenlenmesi düşünülmelidir.

- Kayıt dışı istihdam problemi çözüme kavuşturmalıdır.

- Yeni açılan işyerlerinin sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilmesinde belli süre prim alınmaması, teşvik sağlanması ve sürdürülmesi yönünde politika geliştirilmelidir.

- Devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına prim bazında katılması sağlanmalıdır.

- Sistemin bir bütün olarak ve fonksiyonel denetime tabi tutulması gerekir. Denetim hizmetlerinin yaygınlaştırılması, etkinleştirilmesi, sürekliliğinin sağlanması ve denetim raporları doğrultusunda gerekli işlemlerin yapıldığının kamuoyu ile paylaşılması sağlanmalıdır.

- Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı hizmetleri, sosyal sigortaları, sosyal hizmetler ve diğer ilgili hizmetlerin yaygın ve sürekli olarak tanıtımının yapılması sağlanmalıdır. Özellikle kırsal kesim, yoksullar ve sosyal risk grubunda olanlara tanıtılarak onların yararlanmaları sağlanmalıdır. Çünkü sistemin esası yoksulluğu da önlemeyi içermektedir. Bu konuda risk gruplarına gerçek anlamda ulaşmak, bilgilendirmek, onların haklarını ifade etmek için yeni yöntemler geliştirilmelidir.

•SGK kapsamında, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma hakkına sahip olan kişilerin, işsizlik sigortasından yararlanma sürelerinin uzatılması gerekmektedir. Bu süre zarfında keyfiyeti önlemek amacıyla, ödenek alanların yeni bir iş bulması da kolaylaştırılmalıdır. Bu hususta kanaatimiz, işsizlik maaşı alan kimselerin, yeni işe başladıklarında, işverenin, işçi için ödeyeceği SGK primlerinde belli süre ve oranlarda indirimine gidilmesi gerektiğidir.

•Türkiye işgücü piyasasının dinamikleri ile bağdaşmayan son 120 gün kesintisiz prim ödeme şartının kaldırılması, işsizlik sigortasından yararlanma kriterlerinin yumuşatılması ve OECD ortalamasına çekilmesi olacaktır.

• İşçinin hizmet akdinin işveren tarafından sona erdirildiği ancak istifa olarak geçtiği durumlarda, işçinin fesih sebebinin düzeltilmesi amacıyla açacağı davanın uzun sürmesi sorunun çözümü için iş yargısının hızlandırılması gerekmektedir¹¹³.

Bildirgedeki fesih sebebinin doğru olmadığı hususu, işçi tarafından işverene karşı açılacak işçilik haklarına ilişkin davada ortaya çıkabileceği gibi, işçi tarafından Kuruma karşı açılacak işçilik ödeneğinin ödenmesine ilişkin davada Mahkemece de tespit edilebilir¹¹⁴. Bu ikinci tür davada yerel mahkemenin bu tespit konusunda ayrı bir dava açılması gerektiğine ilişkin kararını Yargıtay doğru bulmayarak bozmuştur¹¹⁵.

İşçinin hizmet akdinin feshi sebebinin kendisine işsizlik ödeneği almaya hak kazandırdığının sonradan tespiti halinde, Kurumca ödenecek işsizlik ödeneğine faiz işletilmesi de gerekmektedir¹¹⁶. Bu halde faizin başlangıç tarihi 4447 sayılı Kanun 50/3. madde uyarınca, işsizlik ödeneği için başvuru tarihi takip eden ayın sonudur¹¹⁷.

¹¹³ Limoncuoğlu, **a.g.m.**, s. 93.

¹¹⁴ Limoncuoğlu, **a.g.m.**, s. 93.

¹¹⁵ Yargıtay 10. HD., 09.02.2010, E. 2009/7509, K. 2010/1354.

¹¹⁶ Limoncuoğlu, **a.g.m.**, s. 93.

¹¹⁷ Yargıtay 10. HD., 10.04.2006, E. 2006/2225, K. 2006/4803.

3.1.5. İşsizlik Sigortasının Yönetsel Yapısı Ve Sigorta Uygulaması İçin Finansman Sağlanması

3.1.5.1. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Organizasyon

İşsizlik sigortası uygulamasında organizasyon kapsamında tek elden bir yönetim yapısının olduğunu söylemek mümkün değildir. Uygulamanın genişliği, ülkesel, ülke içinde bölgesel vb. uygulama farklılıkları nedeniyle yönetsel anlamda da farklılıklar meydana gelmiştir. İşsizlik sigortası kapsamında organizasyon unsurlarını üç ana başlık altında toplamamız mümkündür.

- Bunlardan birincisi, işsizlik durumunda en fazla etki görecektir yapılanmalardan olan devletin yönetimidir. Devlet bu yönetimi doğrudan bir bakanlık aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bu bakanlık çalışma ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik gibi konulardaki yürütme işlemlerini sağlayan bakanlıktır.
- İkinci yönetim şekli, yine devletin yönetime dâhil olduğu ancak doğrudan müdahalede bulunmadığı bir yönetim şeklidir. Bunu daha çok özerk yönetim olarak tanımlamak mümkündür. Bu yönetim şeklinde işsizlik sigortası kapsamında devletin doğrudan yönetim unsuru olan ilgili bakanlığın yetki verdiği kuruluşlar tarafından işsizlik sigortasına dair uygulamalar gerçekleştirilir. Ancak burada altı çizilmesi gereken husus yönetimin özerkliğidir. Diğer bir ifade ile uygulamalar her halükarda devletin kontrolü altından gerçekleşmektedir.
- Üçüncü yönetim şekli, çalışanların haklarını korumak için kurulan sendikaların devlet kontrolünde işsizlik sigortalarını yönetmesidir ki buna “sendikal yönetim” adı da verilebilir. Bu yönetim şeklinde yapılacak olan uygulamalar da devletin doğrudan kontrolü altında gerçekleşmektedir.¹¹⁸

İşsizlik sigortası uygulamasında bir yönetsel yapının meydana getirilmesi ve bu yapının çeşitli dallara ayrılması gibi konular keyfi uygulamalar değildir. Nitekim sosyal devlet yapısı içinde vatandaşa ihtiyacı olanı sunmanın yanı sıra bunu belirli bir nizam içinde

¹¹⁸ Nihat Taşdelen, Zeki Okur, “Dünyada İşsizlik Sigortası Uygulamaları ve Türkiye Uygulaması”, Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan, İstanbul, 2001, s. 1935.

yapmak da gereklidir. Bu nedenle devletler kendi içlerinde düzenleyici bir takım mekanizmalar oluşturmak zorunda kalmıştır. Bu düzenleyici unsurlar kimi zaman devletin kendisi, kimi zaman ise devlet tarafından görevlendirilen ancak yine kontrol altında tutulan kuruluşlar olmuştur. Bu gereklilikten hareketle sigorta vb. uygulamalar için yönetsel bir yapının oluşturulması konusu, işsizlik konusunda uluslararası düzenleyici konumunda bulunan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından da vurgulanmıştır. ILO'nun 17 Haziran 1948 tarihinde kabul ettiği İş ve İşçi Bulma Servisi Sözleşmesi'nin 1. maddesinde *“Hakkında bu Sözleşmenin yürürlükte olduğu Milletlerarası Çalışma Teşkilatının her üyesi, bir amme ve parasız İş ve İşçi Bulma Servisi bulundurmalı veya bulundurulmasını sağlamalıdır.”*

*İş ve İşçi Bulma Servisinin esas görevi icap ettiği takdirde ilgili diğer amme-teşekkülleri ve hususi teşekküllerle işbirliği yaparak tam çalışmanın sağlanmasına ve idamesine müstahsil kaynakların geliştirilmesine ve bunlardan istifade edilmesine -matuf milli programın ayrılmaz bir parçası olarak, iş piyasasını mümkün mertebe en iyi şekilde teşkilatlandırmayı gerçekleştirmek olmalıdır.”*¹¹⁹ Şeklinde devletlerin bu konuda üzerine düşen görevlere atıfta bulunulmuştur.

Uygulamanın ülkemizdeki boyutu incelendiği zaman işsizlikle ilgili olarak yürürlüğe konulan 4447 sayılı kanun hükmünce, işsizlik sigortası ve buna bağlı olarak yürütülecek faaliyetlerin yönetimi konusundaki yetkilerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına verildiği görülmektedir. Ancak yönetsel anlamda yaptırımlara dair yetkiler ilgili bakanlık bünyesinde bulunan iki kuruluşa paylaştırılmıştır. Bu paylaşımda esas alınan hususlardan birincisi işsizlik sigortasının yürütülmesini sağlayan prim ödemeleridir ki bu konuda yetkili olarak Sosyal Sigortalar Kurumu öne çıkmaktadır. İşsizlik sigortası kapsamında prim toplama dışında kalan her türlü uygulama ise İŞKUR Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmek üzere paylaştırılmıştır. Bu ana yapılanmalar da kendi içlerinde işleri hafifletecek şekilde yapılanma yoluna gitmişlerdir. Bu bağlamda prim harici konularda yetkili olan İŞKUR yapılanmasını incelemek yönetsel yapıyı kavrama açısından faydalı olacaktır.

¹¹⁹ <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz088.htm>, e.t.: 23.09.2014.

3.1.5.2. Türkiye İş Kurumunun Kurulması ve Yapılandırılması

Ülkemizde kamu istihdam hizmetlerine ilişkin ilk yasal düzenleme, ilk iş yasası olan 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunudur. Bu kanun kapsamında iş ve işçi bulma konusunda faaliyet gösteren özel bürolara yasaklama getirilmiş ve ilgili konunun kamu tekeline geçmesini sağlayacak olan İşçi Bulma Kurumunun oluşturulması öngörülmüştür. Bu oluşum ise üç yıl içinde tamamlanacaktır.

Belirlenen sürede ilgili kurum 1939 tarihli 3612 sayılı Kanun ile kurumun yasa tasarisının iki yıl içinde TBMM'ne sunulması yönünde bir karar alınmıştır. Ancak Dünya'da mevcut şartların uluslararası etkileri nedeniyle bu tarihlendirmede de mecburi bir gecikme yaşanmıştır. Nitekim II. Dünya Savaşı'nın başlaması da tarihin oldukça ileriye ötelenmesine neden olmuş ve sonunda 21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı Kanun ile kamu istihdam hizmetlerini vermek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kurulmuştur.

21 Ocak 1946 tarihinde resmen kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu faaliyetlerine 15.03.1946 başlamıştır. 4837 sayılı Kanun Kurumun görevini "işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak" yani iş ve işçi bulmaya aracılık olarak belirlemiştir. Bu da ülkemizde işsizlik ile ilgili yapılanmanın ILO'nun yukarıda değindiğimiz 1948 tarihinde kabul edilen sözleşmesinden çok önce başlatıldığı ve faaliyetlerine de yaklaşık olarak iki yıl öncesinden başlamış olduğunun göstergesidir.

1946 yılından itibaren faal bir şekilde iş ve işçi bulma konularında hizmet veren kurum özellikle bölgesel ihtiyaçların karşılanmasında büyük bir açığı kapatmıştır. Dönemin şartlarına göre şekillenmesini ve gelişmesini sürdüren kurum 1960'lı yıllarda yurtdışından gelen işçi taleplerini cevaplayabilmek için bu alandaki istihdam faaliyetlerine de yoğunlaşmıştır. Ancak Dünya ekonomik piyasalarında meydana gelen olumsuzluklar nedeniyle istihdam konularında yaşana küresel sıkıntılar kurumun da yıpranmasına neden olmuştur.

"Kurumun faaliyetleri için belirleyici olan Uluslararası Çalışma Teşkilatının işsizlik hakkındaki 1919 tarihli ve 2 No'lu Sözleşmesi 16.02.1950 tarihinde; ücretli iş bulma bürolarının kapatılması hakkındaki 1933 tarihli ve 34 No'lu sözleşmesi 11.02.1946 tarihinde; iş ve işçi bulma servisi kurulması hakkındaki 1948 tarihli ve 88 No'lu Sözleşmesi 30.11.1949 tarihinde; özel iş bulma büroları hakkındaki 1949 tarihli ve 96 No'lu Sözleşmesi 08.08.1951 tarihinde ve istihdam politikasıyla ilgili 1964 tarihli ve 122 No'lu Sözleşmesinin de 9.11.1976

tarihinde onaylanmasına rağmen İş ve İşçi Bulma Kurumunun asli görevleri ancak 25.08.1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanunu'nda belirtilmiştir.”¹²⁰

Ülke çapında iş piyasasına dair düzenlemeler planlı döneme geçilmeden gerçekleştiği için kurumun iş piyasası üzerindeki etkileri hep beklenenin altında kalmıştır. Bu geride kalma durumu kurumunda işleyişinde etkili olan bazı mekanizmalara da yansımış ve kurum bir takım elzem değişiklikler haricinde beklenen şekilde güncellenememiştir. Bu geri kalma neticesinde kurum uluslar arası sözleşmelerde belirlenen yeterliliklere ulaşamamış, bu da kurumun yapısal olarak iş ve işçi bulmanın ötesine geçememesine neden olmuştur.

Bu geri kalmışlık süreci teknolojik ilerlemeler ve bu doğrultuda artan istihdam alanları ile birlikte daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır. Bahsedilen gelişmeler kurumların işleyişlerinde de bazı güncellemelere gitme gereğini doğurmuş ve bu sayede ülkemizde de çeşitli güncellemelere gidilmiştir. Nihayet 4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur.

Ancak, Anayasa Mahkemesi 31.10.2000 tarih ve Esas No: 2000/63, Karar No: 2000/36 sayılı kararı ile 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi iptal etmiş ve iptal kararının Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihten dokuz ay sonra yürürlüğe gireceğine karar vermiştir. Dokuz aylık süre 08.08.2001 tarihinde sona ermiştir. Bu süre içerisinde yeni bir yasal düzenleme yapılamadığından Kurum faaliyetlerini yasal dayanaktan yoksun olarak sürdürmek zorunda kalmıştır.¹²¹

Nihayet, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce 25.06.2003 tarihinde kabul edilen ve 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Kurum kuruluş yasasına kavuşmuştur.

Kurum üzerindeki güncellemelerin temel nedeni çağın gerisinde kalmanın yanı sıra yeniliklere ayak uydurabilme konusunda mevcut geriliğin giderilmesinin gerekli olmasıdır. Kurumun geri kalmışlığı o denli göze çarpan bir hal almıştır ki iş ve işçi bulma konusunda prestijli iş yerlerinin veya donanımlı elemanların kesinlikle kuruma başvurmadığı görülmektedir. Kurum işleyiş açısından standart olarak düşük vasıflı işçilerin ve küçük ölçekli işletmelerin ihtiyaçlarına cevap veren bir hâle bürünmüştür. Kurumun işlevlerini yerine

¹²⁰ <http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/Kurum/Tarihce.aspx>, e.t.: 24.09.2014

¹²¹ <http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/Kurum/Tarihce.aspx>, e.t.: 24.09.2014

getirmede aksaklıklar yaşanması nedeniyle bir dönem yasaklanan özel iş bulma ofisleri gayri resmî olarak yeniden faaliyete başlamış ve kurumun yetersiz kaldığı alanlara dair iş ve işçi ihtiyacını karşılamıştır.

3.1.5.3. İŞKUR'un İdari Yapılanma Şekli

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda İŞKUR'un organları aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

Madde 4 - Kurum aşağıdaki organlardan oluşur:

- a) Genel Kurul.
- b) Yönetim Kurulu.
- c) Genel Müdürlük.
- d) İl İstihdam Kurulları.¹²²

3.1.5.3.1. Genel Kurul

İŞKUR'un idari yapılanması içinde en üst mercilerden biri genel kurul yapılanmasıdır. Genel kurulla ilgili yapılanma konusunda gereklilikler, kurula dâhil olan kişiler, görev süresi ve genel kurulun görev ve yetkileri 4904 Sayılı Kanun'da belirtilmiştir. İlgili kanuna göre;

“Madde 4 - Genel Kurul, Bakanın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

a) Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman bakanlıkları ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Hazine, Dış Ticaret, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlıkları, Devlet Personel, Özelleştirme İdaresi, Devlet İstatistik Enstitüsü, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi, Özürlüler İdaresi başkanlıkları, Milli Prodüktivite Merkezi, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü,

¹²² Resmî Gazete, 05 Haziran 2003, Sayı: 25159, 4094 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Kurumdan iştirak edecek Genel Müdür düzeyinde birer, b) Üye sayıları itibarıyla en fazla üyeye sahip ilk üç sıradaki işçi konfederasyonlarınca üye sayıları oranları dikkate alınarak belirlenecek on yedi, üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenecek on, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinden beş, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonundan 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 Kurula 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 Kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir.”

“Madde 5 -Genel Kurulun 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.”¹²³

¹²³ Resmî Gazete, 05. Haziran 2003, Sayı: 25159, 4094 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu.

3.1.5.3.2. Yönetim Kurulu

İŞKUR'un yürüttüğü faaliyetlerde en yüksek karar, yetki ve sorumluluğa sahip olan organ yönetim kurulumdur. Bu yönetim kurulu altı üyeden oluşur. 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 verildiğinin göstergesidir.

Yönetim kuruluna dahil olan üyelerin görev süreleri 3 yıldır. Görev süresinin yanı sıra kurulun haftada en az bir defa toplanması gerekmektedir. Yönetim kurulunun görevleri işsizlik konusundaki kanunun 6. Maddesinde belirtilmiştir. Bu görevler 17 ayrı başlıktan meydana gelmektedir.

İlgili yönetim kurulu üyeleri görev süreleri dolmadığı sürece görevden alınamaz veya görevlerine son verilemez. Ancak bu konuda yasal yaptırımlar kapsam dışında tutulmuştur. Diğer bir ifadeyle kurul üyeleri görevleriyle ilgili usulsüz davranışlarda bulunmaları ve bunun tespit edilmesi sonucunda mahkumiyet almaları durumunda görevlerinden alınabilirler. Bunun yanı sıra atamada veya seçilmekteki usullerle görevden alınma durumu da söz konusudur.¹²⁴

Görevden alınma noktasında önemli olan husus görevden alınacak olan üyenin atanma veya seçilme durumuna bağlı koşulları sağladığının somut olarak belirlenmesidir. Bunlar;

- İlgili üyenin devlet memurluğuna atanabilme konusundaki yeterliliğinin kaybettiğinin belirlenmesi,
- İlgili üyenin siyasi partiler veya siyasi partilere bağlı oluşumlar içerisinde aktif görev aldığı tespit edilmesi
- İlgili üyenin eğitimsel olarak hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, sosyal politika veya iş hukuku dallarından birinde lisans düzeyinde eğitim almadığının tespit edilmesidir.

Seçim yoluyla başa gelen üyelerin görevden alınması ise;

- Devlet memurluğuna atanma konusundaki sıfatlara haiz olmadığının tespit edilmesi veya bu sıfatları kaybetmesi

¹²⁴ Celal Tozan, **İşsizlik Sigortası Uygulamaları (Kanun-Yönetmelikler-Tebliğler- Genelgeler)**, Ankara, 2001, s. 46.

- Siyasi parti veya bu partilere bağılı oluşunlar içerisinde görev aldıklarınnı tespit edilmesi şeklinde olmaktadır.¹²⁵

İŞKUR yönetim kurulu yapılanmasında yönetim kurulu başkanı ilgili bakanlığın kurum içindeki temsilcisidir. Kurul yapacağı toplantılarda ye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve gündemdeki konuları tartışarak karara bağlar. Yukarıda da değindiğimiz gibi kurulun karar mekanizmasında üyelerin çoğunluğunun kullandığı oya göre karar alınır. Yine eşitlik durumunda başkanın oy kullandığı tarafın ağırlıkta olduğu kabul edilmektedir¹²⁶. İŞKUR yönetim kurulunun görevlerine bakacak olursak;

- Kurul öncelikle kurula ait fon kaynaklarını yönetmelik çerçevesinde piyasa şartlarında değerlendirmelidir.
- Elinde bulunan mevcut kaynakları kurum menfaati doğrultusunda kullanmak zorundadır.
- Kurumun asli görevlerinden biri olan sigorta hizmetlerinin eksiksiz bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli donanımın karşılanmasını sağlamak, (bu donanım içinde kurum giderleri hizmet binası hizmet bilgisayar, bilgisayar yazılımı ve donanımı sayılabilir)
- İlgili fon hareketlerinin takip edilmesini kolaylaştırmak amacıyla muhasebe standartlarına uygun olarak konunun dokümanlara aktarılmasını sağlamak.
- Kurula bağlı olan fonun gelir ve giderlerini üçer aylık dönemler halinde denetleme mekanizmasını çalıştırmak için değerlendirmek, raporlamak ve raporların kamuoyunun bilgisine sunulmasını sağlamak.

3.1.6. İŞsizlik Sigortası Uygulamasında Finansman

3.1.6.1. Finansman Kavramına Genel Bir Bakış

İŞsizlik sigortasının finansmanı konusunda bireysel ve toplumsal olmak üzere iki farklı görüş yer almaktadır. İŞsizlik sigortası konusunda bireysel görüşe göre sigorta finansmanında

¹²⁵ Tozan, **a.g.e.**, s. 46.

¹²⁶ Resmî Gazete, 16 Ekim 2000, Sayı: 24122, İŞsizlik Sigortası Fon Yönetim Kurulunun çalışmasına ve Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

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.¹²⁷

Sigortanın finansmanının güçlüğü işsizliğin sürecine yönelik tahminlerdeki tutarsızlıklardır. Diğer bir ifadeyle işsizlik süresi ve derecesi önceden tahmin edilemeyeceği için finansman konusu sıkıntıya girmektedir. Elbette ki bu sigorta kolunun diğer sigortalardaki bir takım uygulamaların yapılmamasından kaynaklanan belirli kolaylıkları da vardır. Ancak buradaki finanse zorluğu bu sigorta kolunun en zorlu finansal kollarından biri haline getirmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında finansman konusunda dikkat edilmesi gereken öncelikli husus finans kaynaklarının sağlam kaynaklar olması gerekliliğidir.¹²⁸ Bu nedenle sigortanın finansmanında üç farklı yöntem uygulanmaktadır. Bunlar;

- 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”

Çalışmamızın başında da değindiğimiz gibi ülkemizde işsizlik sigortasına dair finansman konusunda belirlenen yöntem üçlü finansman yöntemidir. Diğer bir ifadeyle ülkemizde işsizlik sigortasının kaynağı olarak işçi, işveren ve devlet birlikte yer almaktadır. Tüm bu katılıma rağmen işsizlik sigortası fonunda herhangi bir eksiklik bulunması

¹²⁷ Hatice Doğukanlı, “İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, İstihdam Dergisi, Temmuz-Eylül 1995, s. 23

¹²⁸ Necati Hoşkaplan, *Çalışma Ekonomisi*, Ankara, 2000, s. 135.

durumunda mevcut eksikliğin devlet tarafından kapatılacağı da ilgili kanun metninde belirtilmiştir.¹²⁹

İşsizlik sigortasının finansmanı konusunda her ne kadar tedbir alınırsa alınsın çeşitli olumsuzluklarla karşılaşmak mümkündür. Bu olumsuzluklar ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. Örneğin, Avrupa ülkelerinde nüfusun giderek yaşlanması nüfus artışındaki azalma veya durağanlık sağlık harcamalarına yönelik artış ve benzeri unsurlar sosyal güvenlik sistemlerinde finansal krizlere yol açmaktadır. Ülkemizde ise durum Avrupa ülkelerine göre farklıdır. “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri” başlığı altında ayrıntılı olarak belirttiğimiz gibi, sosyal güvenlik ilkelerine aykırı yapılanmalar fonların verimsiz alanlarda kullanılması fonların dağıtımında bonkör davranılması hiçbir katkıda bulunmayan bireylerin bile işsizlik sigortasından faydalanması vb. unsurlar karşılaşılan olumsuz durumlardan sadece bazılarıdır.¹³⁰

Ülkemizde işsizlik sigortasına başvuran birey sayısı her geçen gün artmakta ve işsizlik sigortasına kaynağı olan üçlü finansman sistemi, taleplere cevap veremeyecek duruma gelmektedir. Bu gibi durumlarda, ülkemizde uygulanan üçlü finansman sistemle devletin katkıda bulunması durumu bir lütuf değil sosyal devlet olma ilkesinin bir gereği olarak gerçekleşmektedir. Bu durum aynı zamanda 4447 sayılı kanun ile devlete yüklenen bir yükümlülüktür.¹³¹ Bahsedilen yükümlülük kaynağını Anayasa’dan almaktadır. Bu açıdan Finans kaynaklarının işsizlik sigorta kapsamında olan bireylere yetemediği durumlarda, devlet, hem yönetsel istikrarı sağlayabilmek için hem de yurttaşlarının sosyal haklarını anayasal güvence altına aldığı için finansal noksanlığı telafi etmektedir.

Türk İşsizlik Sigorta Sistemi Fonu’nun mali açıdan yetersiz kaldığı durumlarda devlet katkısının devreye gireceğinden bahsedilmişse de, uygulamanın eleştiriye açık olduğunu belirtmek isteriz. İşsizlik Sigorta Fon’una eklenen gelirler, 4447 sayılı kanun gereğince işçi primleri (%1 oranında), işveren (%2 oranında) ve devlet (%1 oranında) tarafından ödenmektedir. Bu durum Fon’a kaynak sağlayan 3 tarafa da ödeme gücünü oluşturmamasına rağmen, Avrupa ülkelerine kıyasla vergilerin ve SGK primlerinin yüksek olması, işverenlerin kayıt dışı işçi çalıştırmaya itmektedir. Kayıt dışı işçi çalıştıran işletmeler ise, SGK tarafından

¹²⁹ Yusuf Yiğit, “4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik Sigortası Yardımları”, Mükellefin Dergisi, Haziran 2003, s. 178.

¹³⁰ Ali Güzel, “4447 sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası”, Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, Ankara, 2000, s. 1861.

¹³¹ Güzel, a.g.e., s. 1861.

yüksek idari para cezaları karşı karşıya kalmaktadır. Bu işletmeler kısa sürede kapanmakta ve dolaylı olarak işsizlik artmaktadır. Bu açıdan Türkiye'nin Hollanda İşsizlik Sigortası Sistemini örnek almasını, yani, ilave istihdamdan çok, girişimcilere vergi ve prim açısından indirimler yapılarak, hem güncel istihdamı korumayı, hem de girişimcilere istihdamı artıracak fırsatlar sunması gerektiği kanaatindeyiz.

3.1.6.2. Türkiye İş Kurumu Çatısı Altında Mali Yapılanma

Kurum ülkemizde yer alan SSK vb. sosyal güvenlik kurumlarının çatısı altında yer almasına rağmen bunlardan farklı bir mali yapılanmaya sahiptir. Kurumun mali yapılanmasında gelir kapsamına alınan ödenekler;

- Devlet tarafından ilgili bakanlık bütçesine işsizlik sigortası kapsamında yapılan ödemeler,
- Kurum tarafından verilen eğitim, sağlanan araç gereçlere dair alınacak olan masrafların karşılıkları,
- İlgili kanun hükümlerine aykırı davranışlar sonucunda kurum tarafından kesilen cezaların gelirleri,
- Bağışlar,
- Kuruma ait gayri menkullerden elde edilen gelirlerdir.

Bu gelirlerden ziyade işsizlik sigortasının mali açıdan desteklenmesini sağlamak, hakim piyasa koşullarında elde edilen kaynakları değerlendirerek daha verimli hale getirmek ve bu mali kaynaklar üzerinden sigorta primlerinin ödenmesini sağlamak üzere “İşsizlik Sigortası Fonu” kurulmuştur. Oluşturulan işsizlik sigortası fonunun yönetimi ise Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu kararları doğrultusunda İŞKUR tarafından yerine getirilmektedir. Fonların yönetiminde baz alınan kriterler işveren, işçi ve devlet tarafından ödenen primler, yapılan katkı ve yardımlar, işsizlik sigortası kanunu doğrultusunda uygulanan cezai müeyyidelerin sağladığı gelirler, gecikme zammı ve faizlerin yanı sıra kurum kapsamında elde edilen tüm gelirleri kapsamaktadır.

İşsizlik sigortası fonunun kurum bütçesi dışında bir yapılanması söz konusudur. Nitekim fon bütçe kapsamının dışında tutularak fona dair gelirlerden hiçbir kesinti yapılamaz ve fon gelirleri bütçe geliri olarak kaydedilemez maddesi kurum tüzüğünde yer almaktadır.

Bunun yanı sıra fon adına elde edilen gelirler, damga vergisi hariç, devlet tarafından yapılan tüm kesintilerden, vergilerden, resim ve harçlardan muaf tutulmaktadır.

Daha önce de değindiğimiz gibi ülkemizde işsizlik sigortasının fon yapılanması devlet, işçi ve işverenin katkıda bulunduğu üçlü yapılandırmaya göre yapılmıştır. Bu yapılandırmada tarafların katkıları da ilgili yasayla belirlenmiştir. İlgili yasaya göre işsizlik sigortasına dair primler bireylerin veya tarafların aylık kazançlarının brüt miktarı üzerinden % 2 sigortalı (bireyin katkı sağlama boyutu), %3 işveren (istihdam sağlayıcıların katkı boyutu) ve % 2 devlet payı olmak üzere tahsil edilmektedir. Ancak belirttiğimiz oranlar 2002 yılına ait Bütçe Kanunu düzenlemeleri nedeniyle bu yıldan itibaren birer puan düşürülmüştür. 30.03.2013 tarih ve 25065 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2003 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçe Kanunu’nun 51. Maddesine göre, 2003 yılına da aynı oranların uygulanmasına devam edilecektir¹³². Bu şekilde Fon, 2002 yılı için 756 trilyon TL, 2003 yılı için tahmini 1 katrilyon 32 trilyon TL gelirden vazgeçmiş ve bu miktarlar taraflara bırakılmıştır. Şimdiki uygulamada, prime esas aylık kazançların brütü üzerinden % 1 sigortalı, %2 işveren ve % 1 devlet payı olmak üzere tahsilat yapılmaktadır. Yapılan düzenleme fon açısından olumsuz bir durum ortaya çıkarmaktadır. Nitekim işsizlik sigortası üzerinden bireylere ödenecek olan tutarlar ve ödeme süreleri değiştirilmemesine rağmen katkılardaki yüzdeler indirime tabi gelir seviyesinin düşmesine neden olmuştur. Bu da fonun gelirlerinin kısıtlanmasına sebebiyet veren bir uygulamadır. İlgili düzenleme ile artık bireylerden % 1, işverenden %2 ve devletten %1 pay almak suretiyle tahsilat gerçekleştirilmektedir.

İstihdam sağlayıcılar tarafından işsizlik sigortası için ödenen primler kazanç belirleme uygulamasına gider kaleminde yer alır. Bireyler tarafından zorunlu kesinti şeklinde ödenen primler ise gerçek ücretin hesaplanması aşamasında gelir vergisi matrahından indirim tabi tutulur.¹³³İlgili yasa ile işverenlerin işsizlik sigortasına katkıda bulunmaları durumunu işçilerden tahsil etmelerinin önüne geçilmiştir. Nitekim %2 oranında katkıda bulunan işverenler bu kesintiler nedeniyle işçilerin maaşlarında herhangi bir indirim gidememektedirler. Bununla birlikte işverenlerin işçi payı ve kendi ödemeleri gereken primleri ödememeleri durumunda 6183 sayılı yasaya göre gecikme zammı ödemek zorunda bırakılmaları primlerin ödenmesi noktasında bir caydırıcılık unsurudur. İşçi ve işveren açısından prim ödeme mecburiyeti ve bu primin ödenmemesi durumunda ortaya çıkacak olan

¹³² Türkiye İş Kurumu, **İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni**, <http://www.iskur.gov.tr/basinbulteni>.

¹³³ Yiğit, **a.g.m.**, s. 178.

cezai yaptırımlar yasalarla sabitlenmiş olmasına rağmen devletin katkıda bulunması gereken miktarla alakalı olarak, bu miktarın ödenmemesi durumunda, herhangi bir cezai yaptırımdan bahsedilmemiştir. Diğer bir ifadeyle ortaya çıkabilecek herhangi bir durum sonucunda devletin işsizlik sigortası kapsamındaki katkısını geri çekmesi veya katkıda bulunmaması konusunda devlete dair hak iddiasında bulunulabilecek herhangi bir hukuki uygulama söz konusu değildir.

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan düzenlemeler içinde en önemlilerinden biri 4857 sayılı yeni iş kanunu ile işverene destek sağlanması uygulamasıdır. İlgili kanuna göre işveren maaşları ödeme konusunda herhangi bir şekilde acziyet belirtirse işsizlik sigortası fonu kapsamında işçilerin üç aylık ücretleri ödenmektedir. Bu şekilde oluşturulan yapılmaya “Ücret Garanti Fonu” adı verilmiştir. Ücret Garanti Fonu işverenler tarafından işsizlik sigortası kapsamında yapılan prim ödemelerinin %1’lik kısmını kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle işsizlik sigortası kapsamında işverenler tarafından yapılan ödemelerin %1’lik kısmı sigorta fonu içinde oluşturulan ve ayrı bir fon hüviyetinde olan ücret garanti fonuna aktarılmaktadır.¹³⁴ Yapılan bu düzenleme ile işçi veya işverene ekstra bir yükümlülük getirilmemiş olup mevcut ödemeler üzerinden bir aktarım söz konusu olduğu için sistemin işleyişine olumlu bir katkıda bulunmuştur.

İlgili fona dair aktarılan paraların veya herhangi bir giriş çıkış işleminin denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır. Ancak 4447 sayılı kanunda 2003 yılında yapılan değişiklikler ile fon konusundaki denetleme yetkisi Sayıştay’a aktarılmıştır. Bunun yanı sıra ilgili kanunun 53. maddesi doğrultusunda fonun gelir ve giderleri yeminli mali müşavirler tarafından da yapılmakta ve raporlanmaktadır. İlgili denetleme ve raporlama işlemi ise üçer aylık dönemler halinde gerçekleştirilmektedir.

3.1.6.3. İşsizlik Sigorta Fonunun Gelir ve Giderlerinin Değerlendirilmesi

İşsizlik sigortasının fon gelirleri konusunda yetkili merciler sosyal sigortalar kurumu ve hazine müsteşarlığıdır. 4447 sayılı kanun işsizlik sigortasına dair primlerin toplanması, sigortalıların ve sigorta primi ödeyen işyerlerinin kayıtlarının tutulması, prim ödemelerindeki aksaklıklar nedeniyle meydana gelecek olan cezai müeyyidelere dair ücretlerin alınması, fona

¹³⁴ Ali Rıza Okur, Ali Güzel, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul, 2003, s. 406.

ait diğer gelirlerin toplanması ve bunların ilgili fona aktarılmasında sigortalar kurumunu yetkili olarak atamıştır. İlgili kurum aktarımları birer ay sürelerle gerçekleştirmektedir. Bir ay içinde tahsil edilen tüm fon gelirleri tahsil edilen ayın izleyen 15. Gününe kadar fona aktarılmak zorundadır. İşsizlik sigortasına dair primlerin tahsil edilmesi konusunda da sosyal sigortalar kurumu yetkilidir. Bu konudaki aktarım uygulaması İŞKUR tarafından işçi ve işverenlerden elde edilen payların toplamının 2/5'inin Hazine Müsteşarlığından talep edilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Müsteşarlıktan talep edilen bu para 15 gün içinde fona aktarılır. Ancak bu konuda herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Diğer bir ifadeyle fonlar hazine tarafından herhangi bir amaçla kullanılabilir. Bu da belli bir alana kanalize edilmesi gereken maddi miktarın farklı bir alanda kullanılması tehlikesini doğurmaktadır.¹³⁵ Paranın farklı alanlarda kullanılmasının yanı sıra yukarıda da değindiğimiz gibi devlet adına yapılacak bu ödemelerde gecikme durumunda herhangi bir cezai müeyyide uygulanmaması ödemelerin geciktirilmesi konusunda açık bir kapı bırakmaktadır. Nitekim ödemenin yapılmaması veya gecikmesi konusunda herhangi bir yaptırım uygulanması söz konusu değildir.¹³⁶

Fona aktarılacak olan gelirler;

- İşsizlik sigortası primi şeklinde işçi, işveren ve devlet tarafından aktarılacak olan ücretler,
- Prim gelirlerinin değerlendirilmesi sonucu elde edilen kazançlar,
- Fonun herhangi bir maddi kayıp neticesinde bütçesinde meydana gelebilecek olan açık durumunda devletten alınacak olan katkılar,
- Primlerin ödenmesi konusunda zamanlamaya riayet etmeyen birey veya işyerlerinden ilgili kanun doğrultusunda alınacak olan gecikme zamları veya faizler,
- Fona gelir sağlayan diğer maddi unsurlardan (bağışlar, kira gelirleri vb) oluşmaktadır.

Fonların işletilmesi ve bu şekilde daha fazla gelir elde edilmesi konusunda bir takım yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemler güven, verimlilik, likitide ve kararlılık olarak sıralanabilir. Güven ilkesinden kasıt, fon gelirlerinin düzenli bir şekilde tahsil edilmesi, ana paranın ödeme zamanı geldiğinde geri alınabilmesi ve bunların yanı sıra fon gelirlerinin

¹³⁵ Güzel, **a.g.e.**, s. 1842.

¹³⁶ Tankut Centel, “İşsizlik Sigortası Kanun Taşan Üzerine Görüşler”, Mercek Dergisi, Ocak 1998, s. 10.

enflasyon oranları miktarında değerlerinin düşmesinin engellenmesidir. Verimlilik ilkesinden kasıt, fon gelirlerinin işletilerek en yüksek seviyede gelir getirecek alanlara yatırılmasıdır. Diğer bir ifadeyle fon gelirlerinden mümkün mertebede fazla gelir elde edilmesi verimlilik ilkesini karşılamaktadır. Likidite, fonların gerektiğinde kolayca paraya çevrilmesini sağlayacak yatırımların yapılmasıdır. Kararlılıktan kasıtfon gelirlerinden elde edilen kazançların miktarının düşürülmeden belirli bir seviyede tutularak gelir elde edilmesidir.

Fonların işletilmesinde ve bu şekilde elde edilecek getirilerde belirttiğimiz ilkelerin göz önüne alınması ve bu şekilde fona dair karlılığın düşürülmemesi gerekmektedir. Nitekim sosyal sigortalara dair çıkarılan kanunlarda yukarıdaki ilkelere uyulmasını sağlayacak ilkeler konulmuştur.

Fonların kullanılmasıyla alakalı belirtilmesi gereken bir diğer önemli nokta fon kaynaklarının kullanımında kamusal ve özel sistemler arasındaki dengeyi bozmama durumudur. Nitekim fonların kullanılması esnasında kamunun veya özel sektörün payının arttırılması ülkesel anlamda ekonomik dengesizliğe neden olacağı için fon kullanımı zararlı bir hale bürünecektir.

Fonlar konusunda meydana gelen olumsuz gelişmelerden biri de fonların devletler tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmasıdır. Nitekim sosyal güvenlik sistemleri fon esasına göre işleyen ülkelerde ülke yönetimleri fonları işletmektedir. Çünkü fonlarda biriken paralar devletlerin ekonomik anlamda sıkıntıya düştükleri durumlarda bir çıkış kapısı olarak görülmektedir.¹³⁷ Ancak bu durum olması gerekenin tam tersidir. Nitekim yukarıda da değindiğimiz gibi fon gelirlerinin kullanılması konusunda meydana gelebilecek herhangi bir zarar unsurunun devlet tarafından telafi edilmesi gerekmektedir. Ancak sosyal güvenlik unsurunun fon ödemelerine dayandığı devletlerde bu şekil bir yaklaşım şu ana kadar görülmemiştir.

Durum Türkiye Cumhuriyeti açısından ele alındığı zaman geçmiş dönemler için SSK fonları, Türk Eximbank tahvilleri vb. yatırımlarla kurumun önemli miktarda mali zarara uğratıldığı görülmektedir.¹³⁸ Bu durum işsizlik sigortası fonlarının bahsedildiği gibi özerk bir yapıda olmadığını göstermektedir. Bunun yanı sıra fon kapsamında bulunan maddi gelirlerin

¹³⁷ Yusuf Alper, “4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri”, Nusret Ekin’e Armağan, Ankara, 2000, s. 134.

¹³⁸ Centel, a.g.m., s.2.

devletin kullanım ve etkisine açık olduğu da meydandadır.¹³⁹İlgili durum sigorta fonu açısından devlete duyulan güvenin sarsılmasına ve devlet ile çalışanlar arasında güven sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.¹⁴⁰

Gelirler noktasında bu denli geniş bir yelpazeye sahip olan işsizlik sigortası fonunun giderleri de mevcuttur. Fonun giderlerini;

- Halihazırda işsiz tanımlamasına uyan bireylere yapılan ödemeler,
- Hastalık ve analık sigortası primleri,
- Mesleki anlatma ustalaşma, meslek edindirme ve yetiştirme eğitimleri için harcanan paralar,
- İşverenlerin sıkıntıya düşmeleri durumunda ücret garanti fonu adı altında işçilerin üç aylık maaşlarının ödenmesi oluşturmaktadır.
- Bunların yanı sıra ilgili hizmetleri yerine getirilebilmesi amacıyla kiralanan binalar, hizmet götürülmesi için alet ve teçhizatların alınması, kiralanan araçlar vb. fonun giderleri arasında yer almaktadır.

Günümüz koşulları incelendiği zaman işsizlik sigortası fonuna dair elde edilen gelirlerin oldukça yeterli olduğu görülmektedir. Bu yeterlilik miktarı gelişen iş piyasaları ve bu alanda yer alan işçiler, işverenler sayesinde gün geçtikçe de artmaktadır. Bu artışla doğru orantılı olarak elde edilen primler ve bu primlerden elde edilen gelirlerin artması, primden istifade edecek olan bireylere yönelik şartların iyileştirilmesi gerekliliğini de gündeme getirmektedir.

3.1.7. İşsizlik Sigortası Uygulamasında Kapsam ve Bu Kapsam Dâhilinde Yardım Uygulamaları

İşsizlik sigortasının kapsamı oldukça geniş ve basittir. Bu kapsam genel olarak sanayi ve hizmet sektöründen müteşekkildir. Bunda temel gerekçe bu sektörlerin işsizlik sigortasına dair katılımlarının düzenli bir şekilde olmasıdır. Önemli ekonomik faaliyet alanlarından olan tarım sektörü ise ekonomisinin büyük bölümü tarıma dayalı olan birkaç ülke dışında işsizlik sigortası kapsamının dışında bırakılmaktadır. Bu durumun temel sebebi ise tarım alanında

¹³⁹Centel, **a.g.m.**,s. 3.

¹⁴⁰Centel, **a.g.m.**, s. 9.

istihdam edilen bireylerin sigortalarının ve dolayısıyla işsizlik sigortasına yönelik katkılarının düzenli bir şekilde yapılmamasıdır. Tarım alanındaki bu aksaklıklar işsizlik sigortasına dair primlerin toplanması, fona aktarılması ve ilgili gelirlerle kazanç sağlanması noktasında sıkıntı oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra tarım sektöründe çalışanların sayısının tespit edilememesi ayrı bir olumsuz durumdur.¹⁴¹

İşsizlik sigortası kapsamına alınan çalışanlar;

- 506 sayılı yasayla belirlenen bir iş sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan sigortalı işçiler,
- Memur ya da 399 sayılı kanun hükmündeki kararnameye dahil olan personel statüsü haricinde çalışanlar,
- Kendi ülkesi dışında farklı bir ülkede sigortalı olarak çalışan yabancı işçiler (bu işçilerde mütakabiliyet esasına dayalı olarak sözleşme yapılması esastır),
- Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışan işçiler,
- Kamu sektörüne ait tarımsal faaliyetlerde veya orman işletmelerinde ücretle çalışanlar,
- Tarımsal alanda faaliyet gösteren işletmelerde çalışan ancak faaliyetleri tarımsal faaliyet sayılmayan çalışanlardır.

Belirtilen kapsamda yer alan bireylerin sigortaya dahil edilme durumları çalışma süreleriyle alakalıdır. Bu bireylerden 4447 sayılı kanun yürürlüğe girdiği tarihte çalışıyor olanlar yasanın yürürlüğe giriş tarihinden itibaren yasa yürürlüğe girdikten sonra başlayanlar ise işe başlama tarihinden itibaren yasa kapsamına alınmışlardır.¹⁴²

Yukarıda belirttiğimiz durumdan da anlaşılacağı gibi işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde faaliyet gösterilen sektörden ziyade sigortaya yapılacak olan katkılarda düzenlilik arz eden alanlar gözetilmektedir. Bu bağlamda bazı istisnalar dışında mevsimlik olarak çalışan işçiler dönemlik olarak çalışanlar ve emekli olduktan sonra bir ekonomik faaliyet alanında yer alan bireyler işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmezler. Bunların yanı sıra elde ettiği ekonomik gelir açısından belli bir limitin altında kalanlar veya belirlenen limitin üstünde bir gelir seviyesine sahip olanlar da işsizlik sigortası kapsamına

¹⁴¹ Nihat Taşdelen, Zeki Okur, **a.g.e.**, s. 1931.

¹⁴² Ali Güzel, Ali Rıza Okur, **a.g.e.**, s. 398.

alınmamaktadırlar. İşsizlik sigortasının gelir düzeyi açısından kapsamına yönelik Türkiye’de herhangi bir sınırlama yapılmamaktadır.

Sigorta kapsamıyla ilgili olarak 46. Maddede;

“(Değişik ikinci fıkra: 17/4/2008-5754/90 md.) Bu Kanun, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları, (Ek Cümle: 13/02.2011-6111/68. md) 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52. maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6. maddesi kapsamındaki sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları kapsar.

(Değişik üçüncü fıkra: 17/4/2008-5754/90 md.) 5510 sayılı Kanunun; 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13. maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararname ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar bu Kanun kapsamına dahil değildir.” ifadeleriyle bir çerçeve çizilmektedir.¹⁴³

4447 sayılı kanunun 46. maddesinde yer alan açıklamalar dikkate alındığı zaman bu kanun maddesinde 506 sayılı sosyal sigortalar kanununu ile belirtilen kapsamı baz alındığı görülmektedir.¹⁴⁴ İlgili maddenin içeriği incelendiği zaman madde dahilinde de işsizlik sigortasına katkı bakımından süreklilik arz eden işlerin sigorta kapsamına dahil edildiği görülmektedir.

¹⁴³ <http://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/kanun11tr.htm>, e.t.: 03.10.2014

¹⁴⁴ Metin Kutal, **“Türkiye’de İşsizlik Sigortası, Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri”**, TİSK İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara, 2000, s. 44.

Yasanın içeriği incelendiği zaman işsizlik sigortasına düzenli katkıda bulunan sigortalıları diğer çalışanlara göre daha ayrıcalıklı bir konuma getirdiği görülmektedir. Ancak bu durum sosyal devlet ve sosyal devlet bünyesinde oluşturulması gereken sosyal adalet ilkesiyle çelişen bir durumdur. Nitekim sosyal adalet ilkesi gereği hangi sektörde olursa olsun bireyler faaliyetleri bakımından eşit haklara sahip olmak zorundadırlar. Ancak işsizlik sigortası kapsamında meydana getirilen bu durum ile belirtilen eşitlik ortadan kaldırılmaktadır. Bu da sosyal adalet ilkesi gereği işsizlik sigortasının tüm çalışanları kapsayacak şekilde genişletilmesi gerektiğinin ve ancak bu şekilde tutarlı bir yaklaşım sergilenebileceğinin göstergesidir.¹⁴⁵Nitekim sigortadaki bu uygulama kendi içinde bir sınıf meydana getirmiş olan işçilerin veya çalışanların sınıf içinde bir sınıf meydana getirmelerine neden olmaktadır. Sigorta kapsamına dahil edilen çalışanlar üst sınıfı oluştururken kapsam dışında kalan çalışanlar bir alt sınıfı meydana getirmektedirler. Sigorta kapsamında dâhil olma veya kapsam dışı olma durumlarındaki eşitsiz uygulamalar kapsam içinde de kendini göstermektedir. Nitekim sigorta ödeneği hak edenlerle ilgili yapılan araştırmalarda hak edenlerin % 73'ünün bekâr, % 27'sinin evli olduğu görülmektedir. Yine hak edenler içinde % 74'lük dilimin erkek, %26'lık kısmının kadın olduğu, % 60'lık kısmın ilköğretim ve daha alt eğitim seviyesine sahip olduğu bilgileri yer almaktadır. Hatta sigorta primi hak eden bireylerin % 51'inin hiç kimseye bakmakla yükümlü olmadığı da belirlenmiştir.¹⁴⁶ Bu da sigorta primi ödemelerinde salt prim katkısının göz önüne alındığının göstergesidir. Bu durum yalnız ve kimseye bakmakla yükümlü olmayan bireylere daha fazla, aile ve benzeri yakınlarına bakmakla yükümlü olan bireylere ise daha az bir katkı sağlanmasına neden olmaktadır. Bu da sigorta primi uygulamasında yer alan farklı bir aksaklığın göstergesidir. Bu durumun telafi edilebilmesi için bireylerin bakmakla yükümlü oldukları kişi sayısı, genel ekonomik durumları ve benzeri unsurların göz önüne alınarak maaşlarda yapılacak kesintilerin buna göre belirlenmesi gerekmektedir. Diğer bir çözüm yolu ise ödeme koşulları aynı olsa bile sorumluluk sahibi olan bireylerin daha fazla ödenek hak etmesidir. Ancak bu da ödeme ve bundan faydalanma konusunda bir adaletsizlik meydana getireceği için ödenen primlerde indirim veya fazlaştırmaya gidilmesi en mantıklı çözüm yoludur.

¹⁴⁵ Mehmet Uçum, **İşsizlik Sigortasının Yasal Çerçevesi ve Olası Uygulama Sorunları**, <http://www.istanbulbarosu.org.tr>, e.t.: 18.07.2015, s. 6.

¹⁴⁶ Necdet Kenar, **İşsizlik Sigortası Uygulaması**, <http://www.tekstilisveren.com>, e.t.: 12.09.2014, s. 2.

3.1.7.1. Sigorta Kapsamına Dâhil Edilen Kısmi Süreli Çalışanlar

4447 sayılı yasa, kısmi süreli çalışanlarla alakalı olarak herhangi bir düzenleme içermemektedir. Diğer bir ifadeyle part-time olarak çalışan bireylerin işsiz kalmaları durumunda, işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanıp yararlanamayacakları konusu muallaktır. Ancak Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1994 tarihinde yayınladığı Kısmi Statüde Çalışma Sözleşmesi'ne göre part-time olarak çalışanlarda tam gün çalışanlarla aynı sosyal güvenlik haklarına sahip olmalıdırlar. Bununla birlikte bahsettiğimiz gibi asa içeriğinde de tam gün veya yarım gün şeklinde bir ayrıma gidilmediği için yarım gün şeklinde çalışan bireylerin sigorta primi açısından gereken katkıyı sağladıkları müddetçe ödeneklerden yararlanmaları açısından bir sıkıntı olmayacağı söylenebilir.¹⁴⁷

Yasa incelendiği zaman,506 sayılı kanun baz alınarak hazırlandığı için, sigortalının “herhangi bir iş yerinde hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içinde de işsizlik sigortası primi ödeyen kimse” olarak tanımlandığı görülmektedir. Bu da part-time veya full-time olmanın işsizlik sigortasından faydalanma açısından herhangi bir ayırım meydana getirmediğinin göstergesidir. İşsizlik sigortası açısından belirsizliğe yol açan bu eksiklik, günümüzde hazırlanan yeni Yönetmeliklerle giderilmeye çalışılmaktadır. Bu açıdan, uygulamanın pratikte yetersiz kaldığını ve birçok işçinin bu anlamda hak ihlali yaşadığını söylemek mümkündür. Örneklendirmek gerekirse; sürekli olmayıp, kısmi süreli, gündelikçi olarak ayda bir kaç gün ev hizmetlerinde çalışan işçiler, sigortalı sayılmayarak sigorta kapsamı dışında bırakılmıştır. Adaletsizliğe yol açan bu yanlış uygulama, 01.04.2015'e kadar devam etmiştir. Açıklamak gerekir ise ev işlerinde çalışanlar için ilk defa 11.08.1977 tarihli ve 2100 sayılı Kanunda yapılan bir düzenleme ile sadece "ücretle ve sürekli olarak çalışanlar" Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına dahil edilmişlerdir.

Uzun yıllardan beri tartışılan ev hizmetlerinde çalışanların sigortalılık konusu, 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Torba Kanun'la 5510 sayılı Kanu'na eklenen bir ek madde ile ev hizmetlerinde bir veya birkaç kişi tarafından çalıştırılanların sigortalı sayılacaklarına dair yapılan düzenleme, 01.04.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yapılan düzenlemeye göre; ev hizmetlerinde 10 günden az veya 10 günden fazla çalıştırılacak olanların. Sigortaya bildirimlerinin nasıl yapılması gerektiği, aşağıda belirtilmiştir.

¹⁴⁷Ayhan Gençler, “4447 Sayılı Yasa İle Ülkemizde Kurulan İşsizlik Sigortası Hakkında Bir Değerlendirme”, Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan, Ankara, 2003, s. 1005.

Ev hizmetlerinde çalışanların sigortaya bildirimleri 6552 sayılı Kanunun 55. maddesiyle, 5510 sayılı Kanuna eklenen ve 01.04.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek olan EK 9. maddeye göre, ev hizmetlerinde çalışanlar, ay içinde 10 günden fazla çalışanlar ve 10 günden az çalışanlar olmak üzere iki ayrı kategoriye ayrılmaktadır. Şöyle ki;

Bunlardan ilki; ev hizmetlerinde (yemek, temizlik, çocuk, hasta, yaşlı bakımı vb.) bir veya birden fazla gerçek kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 gün ve daha fazla olan sigortalılar hakkında Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi (SGK-4A) kapsamındaki sigortalılara ilişkin hükümler uygulanacaktır. Bunların bildirim, işverenler tarafından örneği Kurumca hazırlanan belgeyle en geç çalışmanın geçtiği ayın sonuna kadar yapılacaktır. Süresinde bildirim yapılmayan her bir sigortalı için işverene bir asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

Kanun metninden de görüleceği gibi, ev hizmetlerinde bu kapsamsa, yani ay içinde 10 gün ve daha fazla çalışanlar, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4/a maddesi kapsamında sigortalı sayılacak ve buna ilişkin hükümler uygulanacaktır. İkincisi ise; ev hizmetlerinde ay içinde 10 günden az çalışanlardan, ay içinde 10 günden az çalışanlar için tamamen farklı ve örneği bulunmayan bir uygulama getirilmiştir. Buna göre; ev hizmetlerinde bir veya birden fazla gerçek kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 günden az olanlar için, çalıştırıldıkları süreyle orantılı olarak çalıştıranlarca kanunun 82. maddesine göre belirlenen prime esas günlük kazancın alt sınırı üzerinden (asgari ücret) %2 oranında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi ödenecektir. Bu haliyle, işçi çalıştıranlar, 5510 sayılı Kanunun uygulanmasında işveren sayılmamaktadırlar.

Bu şekilde çalışanların sigortalılık tescili, SGK tarafından hazırlanacak ve işe giriş bildirgesi benzeri bir belgenin, işçi ve çalıştıran tarafından imzalanarak en geç çalışmanın geçtiği ayın sonuna kadar SGK'ya verilmesi gerekir. Sigortalılık başlangıcında bu belge üzerinde çalışma başlangıcına dair kayıtlı en eski tarih esas alınacaktır.

Bunlar hakkında yani, ev hizmetlerinde ayda 10 günden az çalışanlara, belli durumlarda sadece iş kazaları ve meslek hastalığı hükümleri uygulanacak olup, bunlara hastalık sigortası hükümleri uygulanmayacaktır.

Bu kapsamda çalışanlar, isterlerse, adlarına ödenen primin ait olduğu ayı takip eden ayın sonuna kadar aynı kazancın (asgari ücretin) %32,5 oranında primi kendileri

ödeyebilecektir. Bunun %20'si malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, %12,5'i genel sağlık sigortası primidir. Bu süre içinde ödenmeyen primin ödenme hakkı düşecektir. Bu şekilde işçi tarafından ödenen primler, 5510 sayılı Kanun'un 4/a maddesi kapsamında sigortalı sayılacaktır.

Bu şekilde prim ödeyenler, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası hükümlerinde yararlanabilecektir. Ancak, bu süre içinde primler belirtilen sürede ödenmezse, primin ödenme hakkı düşecek ve ileride ödeme imkanı olmayacaktır.

Sigortalının iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kollarından sağlanan yardımlardan yararlanabilmesi için iş kazasının olduğu tarihten en az on gün önce tescil edilmiş olması ve sigortalılığının sona ermemiş olması, kanuna göre iş kazası veya meslek hastalığından dolayı geçici iş göremezlik ödeneği ödenmesi veya sürekli iş göremezlik geliri ya da malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından aylık bağlanabilmesi için prim ve prime ilişkin her türlü borçlarının ödenmiş olması şarttır. Bu sigortalılar ile ilgili iş kazası ve meslek hastalığı olaylarında Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasındaki işverenin, iş kazasının meydana gelmesindeki sorumluluğu ile ilgili hükümleri uygulanmayacaktır. Çünkü bu şekilde işçi çalıştıranlar, işveren sayılmamaktadır.

Ev hizmetlerinde ay içinde 10 günden az çalışanlar ve adlarına sadece % 2 oranında iş kazası ve meslek hastalığı primi yatırılanlar, 5510 sayılı Kanunun, Sigortalı Sayılmayanlar başlıklı 6. maddesindeki "Ev hizmetlerinde çalışanlar (Kanunun ek 9 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamında sigortalı olanlar ile ücretle aynı kişi yanında ay içinde 10 gün ve daha fazla süreyle çalışanlar hariç) " hükmüne istinaden sigortalı sayılmamaktadır.

İşçi sayılmayan bu durumda çalışanların, varsa eşi veya çocuğu üzerinden genel sağlık sigortasından yararlanmaya devam etmeleri gerekmektedir. Nitekim, EK 9. maddede, "Bu maddenin ikinci fıkrasındaki sigortalılar hakkında Kanunun 67 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri hükümleri uygulanır." denmektedir. Dolayısıyla, ev hizmetlerinde ay içinde 10 günden az çalışan ve adlarına sadece % 2 oranında iş kazası ve meslek hastalığı primi ödenenlerin eş veya çocukları üzerinde genel sağlık sigortasından yararlanabilecekleri sonucu ve anlamı çıkmaktadır.

Neticeten; 01.04.2015 tarihinden itibaren, ev hizmetlerinde (yemek, temizlik, çocuk, hasta, yaşlı bakımı vb.) bir veya birden fazla gerçek kişi tarafından çalıştırılan ve çalışma süresi ay içinde 10 gün ve daha fazla olanlar, zorunlu olarak kanunun 4/a maddesi

kapsamında sigortalı sayılacak ve bunlar hakkında 5510 sayılı Kanunun bu kapsamdaki sigortalılara ilişkin tüm hükümler uygulanacaktır.

Ev hizmetlerinde bir veya birden fazla gerçek kişi tarafından çalıştırılan ve çalışma süresi ay içinde 10 günden az olanlar için, çalıştırıldıkları gün kadar çalıştıranlar (ev sahibi) tarafından asgari ücret üzerinden % 2 oranında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi ödenecektir. Bu şekilde işçi çalıştıranlar, 5510 sayılı Kanunun uygulamasında işveren sayılmayacak, çalışan da işçi sayılmayacaktır.

Bu şekilde çalışanlar isterlerse, adlarına ödenen primin ait olduğu ayı takip eden ayın sonuna kadar asgari ücret üzerinden %32,5 oranında olan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası ve genel sağlık sigortası primlerini kendileri ödeyebilecektir. Bu şekilde işçi tarafından ödenen primler, 5510 sayılı Kanun'un 4/a maddesi kapsamında (SSK'lı) sayılacak, emeklilik ve sağlık dahil sigortalılara tanınan bütün hükümler uygulanacaktır.

Ev hizmetlerinde çalışacak olanlarla ilgili olarak yapılmış olan bu düzenleme konusunda, SGK tarafından çıkarılması beklenen genelge/genel yazıda, ay içinde 10 günden az çalıştıkları için sigortalı sayılmamaları nedeniyle, bu durumdakilerin varsa, eşi veya çocuğu üzerinden genel sağlık sigortasından yararlanmaya devam edebileceklerine ilişkin açıklık getirilmesi oldukça yararlı olacaktır. Zira Ev hizmetlerinde çalışacak bireyler ve tüm "Kısa Süreli Çalışanlar" hakkında belirsizliğe yol açan bu uygulama hak kaybına yol açmaktadır. Örneklemek gerekirse, aşağıdaki tabloda Kısa süreli çalışanlar için, yıllara göre başvuru oranları ve ödenen miktarlar yer almaktadır. Ülkemizde kısa süreli çalışan sayısının, çalışan işçi sayısının %25'ini oluşturduğu göz önüne alındığında, başvuruların sayısının azlığı, uygulamanın amacına erişemediğini düşündürmektedir.

(Bin TL)

Aylar	2013		2014		2015	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)
Ocak	3	3	3	5	39	34
Şubat	358	230	0	0	666	132
Mart	132	74	1	1	368	26
Nisan	8	6	2	4		
Mayıs	8	10	35	21		
Haziran	115	120	12	0		
Temmuz	34	17	0	0		
Ağustos	10	3	2	1		
Eylül	214	348	28	14		
Ekim	10	7	0	0		
Kasım	0	0	22	18		
Aralık	4	5	18	9		
		824		74		191

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu, Basın Bülteni, 2015.

3.1.7.2. Sigorta Kapsamına Dâhil Edilen Yabancı Uyruklu Çalışanlar

İşsizlik yasasının ilgili maddesi uyarınca yabancı uyruklu olup ülkemizde çalışan bireyler de kapsam dâhilinde yer almaktadırlar. Ancak bu kapsam içine alınma konusunda mütekebbiliyet gözetileceği de belirtilmektedir. Bu şartların sağlanmasının ardından Almanya, İngiltere, İsviçre, Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç gibi Avrupa ülkeleriyle yapılan güvenlik sözleşmeleri gereğince, sözleşmeye taraf olan devletlerin vatandaşlarının ülkemizde çalışmaları veya ülkemiz vatandaşlarının bu ülkelerde çalışmaları durumunda yazılı istek olmaması hâlinde bile mevcut vatandaşların yararlandıkları tüm haklardan yararlanabilecekleri kararlaştırılmıştır.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, yabancıların işsizlik sigortası kapsamına girmeleri, Türkiye ile, yabancı ülke arasındaki mütekebbiliyet antlaşmasının varlığına bağlıdır. Belirtelim ki, SSK m.3/II-A hükmünün 4958 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılması ve Türkiye’de

çalışan yabancıların durumunun mütakabiliyet şartına bağlanması, yapılan yeni düzenlemeyle çelişmektedir¹⁴⁸.

3.1.7.3. İş Göremez Raporu Alanların Sigorta Kapsamına Dâhil Edilmesi

İş göremez raporu alan bireyler de ilgili yasa kapsamında işsizlik sigortası uygulamasına dâhil edilmişlerdir. Bu dahil olma durumu, elbette ki geçici müddetle iş göremezlik durumu için geçerli bir uygulamadır. Nitekim, kalıcı izli bir iş göremezlik raporunda bireyin malulen emekli olması durumu söz konusudur ki bu durum da işsizlik sigortası kapsamından çıkarılıp direkt olarak emekli aylığı uygulamasına geçişi sağlar. Geçici süreli iş görememe durumuna dair 506 Sayılı Kanun metninde yapılacak sağlık yardımlarına, ekonomik desteklere vb. yer verildiği görülmektedir.¹⁴⁹

Sürekli iş göremez raporu alan bireyler için emekli niteliğinde muamele gördüklerini ve bu şekilde alınan aylıkların bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği söylesek de uygulamada bu yardımlar da işsizlik sigortası kapsamında ele alınmaktadır. Ayrıca bu bağlamda yapılan yardımlar engelli bireylere sağlanan bir sosyal koruma olarak lanse edilmektedir. Ancak bireyin katkıda bulunduğu ve bu şekilde de belirli durumlar için koruma kapsamına alındığı bir fona aktif katılımının istemeden ve sürekli olarak kesilmesi durumunda yapılan bu yardımın bir lütuf olarak gösterilmesi garip bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bunun aksi bir uygulama hâlinde, hali hazırda ekonomik gelir elde edebilme yeterliliğini yitiren bireylere yaşama hakkı tanımama gibi bir durumun ortaya çıkacağı düşünülürse yapılan yardımların veya ödene aylığın devlet olmanın bir gereği olduğu gerçeği gündeme gelecektir.

3.1.7.4. Geride Kalan Aile Fertlerinin Sigorta Kapsamına Dâhil Edilmesi

Herhangi bir ekonomik faaliyet alanında çalışırken iş kazası veya herhangi bir şekilde ortaya çıkacak ölüm durumlarında bireyin ailesinden geriye kalanların hayatlarını idame ettirebilmeleri için yapılan yardımlar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu doğrultudaki

¹⁴⁸ Sözer, Ali Nazım, Saraç Coşkun, “Sosyal Sigortalar Hukukunda 4958 Sayılı Kanun ile Gerçekleştirilen Değişiklikler”, Mercek Dergisi, Ekim 2003, s. 47-65.

¹⁴⁹ <http://www.yol-is.org.tr/TR/dosya/1-157/h/b266ek.pdf>, e.t: 05.10.2014.

yardımlar genel olarak “dul ve yetim” aylığı olarak da bilinen yardımlardır.¹⁵⁰ Ancak bu yardımların sağlanacağı bireyler ve yardım süreleri değişiklik göstermektedir. Örneğin; bir sigortalının vefatının ardından geride kalan eşi ömür boyunca bireyin maaşını çekebilmektedir. Bu maaş hesaplaması kız ve erkek çocuklara göre değişiklik göstermektedir. Erkek çocuklar eğitimlerini sürdürmeleri hâlinde 25 yaşına kadar, eğitim görmemeleri hâlinde ise 18 yaşına kadar bu maaştan istifade edebilmektedirler. Kız çocuklarda ise maaştan faydalanma konusunda kesintiye gidilmesi iki şekilde olmaktadır. Bunlardan birincisi maaştan istifade eden kızın, yaşı kaç olursa olsun, evlenmesidir. Evlenen kız çocuğu resmî nikâh yapılmasının ardından toplu hâlde sağlanan ve “çeyiz parası” olarak nitelendirilen bir ödemenin ardından maaştan faydalanma hakkını kaybeder. Ayrıca kız çocuk, yaşı kaç olursa olsun, çalışmaya başladığı zaman maaştan faydalanma hakkını kaybeder. Kız çocuklar için yaşları kaç olursa olsun evlenmedikleri ve çalışmadıkları takdirde maaştan yararlanma durumları söz konusudur. Ayrıca yararlanma miktarları da belirli bir sınırın altına indirilemez. Bu durum ilgili yasayla sabitlenmiştir.¹⁵¹

Ancak bu konuda herhangi bir kayıptan söz etmemiz mümkün değildir. Nitekim çocuklara ödenen yardımlar ailenin alması gereken sabit bir miktarın birey sayısına göre bölünmesi ile elde edilmektedir. Çok kaba bir hesaplama şekliyle konu örneklendirilecek olursa; 500 lira maaş alması gereken ailedeki birey sayısı 5 kişiye her birey 100'er lira maaş alacaktır ve ayrılan bireyin maaşı diğer bireylere eşit miktarda paylaşılacaktır. Bu da esasında maaş ödemesinden yararlanma hakkını kaybeden bireylerin devlet veya fon açısından herhangi bir rahatlama sağlamadığının göstergesidir.

3.1.8. İşsizlik Sigortası Kapsamına Dâhil Edilen İşletmeler

İşsizlik sigortası kapsamına giren iş yerleri/işletmelere dair kapsam oldukça basit bir şekilde tanımlanmıştır. İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 47. maddesinde işyeri tanımı olarak, “sigortalıların işlerini yaptıkları yer” ifadesine yer verilmektedir.¹⁵² Bu da sigortalı olarak çalışılan ve bu çalışma esnasında işsizlik sigortasına dair prim ödemesinin yapıldığı her işletmenin, ilgili sigorta kanunu çerçevesinde işyeri olarak kabul edildiğini göstermektedir.

¹⁵⁰ Uçum, **a.g.e.**, s. 4.

¹⁵¹ <http://www.yol-is.org.tr/TR/dosya/1-157/h/b266ek.pdf>, e.t: 05.10.2014.

¹⁵² Resmî Gazete, 8 Eylül 1999, Sayı: 23810.

Bu kabul aynı zamanda işin niteliği açısından işletme sayılma gibi bir durum gözetilmediğinin de göstergesidir. Diğer bir ifade ile kanun metninde belirli bir takım faaliyet alanlarına değinilmemesinden hareketle, bebek bakıcılığının yapıldığı bir yer de oto yıkamanın yapıldığı bir yer de sigorta kapsamında işletme olarak değerlendirilmektedir. Bu durum bireylerin sigorta kapsamına dâhil edilmesi ve bu şekilde de sosyal güvence sağlanması açısından oldukça önemlidir.

4447 sayılı Kanununun 48/11 hükmüne göre, “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 8. ve 9.maddeleri gereğince Sosyal Sigortalar Kurumu’na tescili yapılan işyerlerinin ve sigortalıların, aynı zamanda işsizlik sigortası uygulamasına tabi oldukları kabul edilecektir”. Bu düzenleme ile işverenlerin çalıştırdıkları sigortalıları veya sigortalı çalıştırdıkları işyerlerini, Sosyal Sigortalar Kurumu dışında ayrıca Türkiye İş Kurumuna tescil ettirmeleri konusunda herhangi bir yükümlülükleri bulunmamaktadır.¹⁵³

Daha önce de değindiğimiz gibi işsizlik sigortası kapsamında öncelikle 10 ve daha üstü kişiye istihdam sağlanan yerlerde bir kesinti yapılması ve bu şekilde de bireylere zorunlu bir tasarruf fonu oluşturulması söz konusu idi. Ancak bu ödenekler zamanla işsizlik sigortası primine dönüştürüldüğü için işçi sayısı açısından belirlenen limitler geçerliliğini yitirmiştir. Bu bağlamda çalıştırılan işçi sayısı ne olursa olsun her türlü işletme işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilmiştir.

Ancak bu konuda olumsuz bir takım uygulamalar da söz konusudur. Bu uygulamalar gerek bireylerin geçici menfaatler ve gerekse işletmelerin giderlerini düşürme amacıyla sebebiyet verdikleri kayıt dışı işçilik uygulamasıdır. Bu uygulamada işçi sınıfındaki bireyler iş bulabilmek adına sigortasız ve dolayısıyla da adlarına bir kesinti yapılmadan çalışmayı kabul etmektedirler. Bu bireylerin çalıştıkları işletmeler ise devlete ödeme yapmadan daha fazla gelir elde etmektedirler. Ancak bu durum sosyal ve demokratik devlet yapısını derinden zedeleyen bir uygulamadır. Nitekim bu uygulama ile işletmeler daha fazla işçiyi daha az maliyetle çalıştırarak üretimlerini ve bu şekilde de karlarını arttırabilirken, yasal çerçevede çalışan işletmelere karşı daha fazla rekabet ortamı oluşmasına neden olmakla beraber oluşan bu ortamda haksızlığa yol açmaktadır. Bu da yasal zeminde işlerini yürüten işletmelerin piyasa içinde gerilemesine, iş hacminin küçülmesine yol açarak bir anlamda millî ekonomiye de zarar vermektedir. 4447 Sayılı kanun incelendiği zaman konu ile ilgili bir takım düzenlemeleri içermesine rağmen, tam ve yeterli bir düzenlemenin yapılmadığı

¹⁵³ Resmî Gazete, 8 Eylül 1999, Sayı: 23810.

görülmektedir. Bu da işletmeler bakımından kayıt dışı çalışanlara yer verilmesine neden olmaya devam edebilecek bir durumdur.¹⁵⁴

Kayıt dışı işçilerin sayısı konusunda yapılan araştırmalarda elde edilen veriler de ilgili uygulamanın hiç de azımsanmayacak derecede olduğunu göstermektedir. Araştırma sonuçlarına göre 2014 yılı itibariyle 22 milyon civarında bir çalışanın olduğu ve bunların neredeyse yarısına tekabül eden bir sayısının, 10 milyon kişi, kayıt dışı olarak çalıştırıldığı görülmektedir.¹⁵⁵ Bu durumun önüne geçmek amacıyla yapılabilecek düzenlemeler arasında, kayıt dışı eleman çalıştıran işletmelerin kapatılması, işverene hapis cezası uygulanması vb. uygulamalar önerilmektedir.¹⁵⁶ Bu cezaların caydırıcılığında istifade ederek kayıt dışı bireylerin mevcut sayısının yarısının kayıt altına alınması durumunda bile ülke ekonomisine milyarlarca liralık bir katkı sağlanacağı bilinmektedir.

3.1.9. İşsizlik Sigortasında Kapsam Dışında Tutulma Durumu

İşsizlik sigortasında kapsam dışında bırakılanlar genel olarak tarımsal faaliyetlerde çalışanlar ve geçici personel statüsünde sözleşmeli olarak çalışan bireylerdir. Kapsamla ilgili olarak kanun metninde;

“(Değişik üçüncü fıkra: 17/4/2008-5754/90 md.) 5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel

¹⁵⁴Fevzi Demir, “Kayıt Dışı İşçilik ve 4447 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformu Yasası ile 4773 Sayılı İş Güvencesi Yasası”, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 2003, s. 93.

¹⁵⁵ <http://www.sgk.com.tr/427-Haber-22-milyon-calisanin-10-milyonu-kayit-disi.html>, e.t.: 06.10.2014.

¹⁵⁶ Demir, a.g.m., s. 95.

statüsünde çalışanlar (18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31 inci maddesi kapsamında yer alan sözleşmeli personel dâhil) ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar bu Kanun kapsamına dahil değildir.¹⁵⁷” ifadeleri yer almaktadır.

İlgili madde kapsamında dâhil olmama yönünde belirtilen meslek erbapları veya sektörler genel olarak hukuki bir nitelikte verildiği için kapsamın anlaşılması noktasında güçlükler yaşanmaktadır. Bu nedenle kapsam dışı tutulan faaliyet alanlarını açıklama gerekliliği doğmaktadır. Bu bağlamda kapsam dışında tutulanları; tarımsal faaliyetler olarak değerlendirilen faaliyetler (devlete ait olan tarımsal faaliyet alanlarında veya orman işletme sektörüne ücretle çalışanlar, ki bunlar genelde geçici süreli çalışan bireylerdir, bireylere veya kuruluşlara ait olan, diğer bir ifadeyle özel sektöre ait tarımsal faaliyet alanları ve orman işletmeciliğinde ücretle çalışanlar, ki bu bireylerin sürekli şekilde faaliyet göstermeleri de herhangi bir değişikliğe sebebiyet vermez, tarımsal anlamda sanat faaliyeti olarak değerlendirilen alanlarda, tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde, tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerde çalışanlar hariç...), işyeri sahibi tarafından sunulan istihdamdan faydalanan ancak herhangi bir şekilde karşılık almadan çalışan eş pozisyonundaki kişiler, mesken içinde aile tarafından ortaklaşa yürütülen ekonomik faaliyetlerde çalışan aile bireyleri dışında kalan çalışanlar, vatani hizmet şeklinde askerlik hizmetini meslek olarak değil geçici süreli olarak yapanlar, kanunla kurulu Emekli Sandıklarına aidat ödemekte olanlar, kendi ülkelerinde hali hazırda sigortalı olarak gözüken ve primleri yatırılan ancak farklı bir ülkede faaliyet gösteren bireyler, meslek okulunda pratik eğitim yapan öğrenciler, cezaevlerinde infaz süreleri dolana kadar açılan atölyelerde üretim alanında çalışan mahkûmlar, kendi işletmesinde kendi adına çalışan ve üretim yapanlar, köy vb. küçük yerleşim yerlerin imece usulü yapılan çalışmalara katılanlar, isteğe bağlı sigortalı ola koşuluyla kendi adına sigorta primi ödeyenler, topluluk sigortasına tabi olanlar, geçici 20.madde kapsamında olmakla birlikte anılan kuruluşlarda memur ya da 399 sayılı KHK çerçevesinde sözleşmeli ve geçici personel ile hizmetliler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve

¹⁵⁷10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunun 24 üncü maddesiyle, bu fıkrada yer alan “hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar” ibaresinden sonra gelmek üzere “(18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31 inci maddesi kapsamında yer alan sözleşmeli personel dâhil)” ibaresi eklenmiştir.

399 sayılı KHK ile 190 sayılı KHK'ye tabi kurum ve kuruluşların teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar, 2925 sayılı Kanuna tabi Tarım işçileri ve Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2. maddesinde belirtilen isteğe bağlı sigortalılar, işsizlik sigortasına dahil değildir.¹⁵⁸

Devlet kurumlarında kamu görevlisi sıfatıyla çalışan bireylerin işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmasının temel nedeni, bu sığata haiz olan bireylerin ömür boyu işe alındıkları yönündeki kabuldür. Nitekim bu bireylerin işten çıkarılma durumları keyfiyet vb. unsurlardan ziyade belirli bir takım suçları işlemeleri şeklinde gerçekleşmektedir.¹⁵⁹ Bu bağlamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olan bireylerin işsizlik sigortası kapsamında ele alınmadığı ve bu kapsamda herhangi bir kuruluş adının zikredilmemesi özelleştirme kapsamında kamu kurumu sıfatını yitiren kurumlarda çalışanların da kapsama alınmasını gündeme getirecek bir ön görü doğurmaktadır.

3.1.10. İşsizlik Sigortası Kapsamında Yürütölen Yardım Faaliyetleri

İşsizlik sigortası ile ilgili kanun metninde sigorta kapsamında yapılacak olan yardımlar açık şekilde belirtilmiştir. Bu yardımların yanında bireylere hizmet sunulması da söz konusudur. Bunlar ilgili kanun metninde; öncelikle sigorta uygulamasının temelini oluşturan işsizlik ödeneği verilmesi, sağlık sorunları nedeniyle veya doğum yapılması vb. durumlar için ödenen primler, işsiz kalan bireylerin fona yük olmasını engellemek ve hayat standartlarını normale döndürmek için bireylere yeni istihdam alanlarının sağlanması ve bu istihdam açısından kolaylık sağlayacağı düşünölerek meslek edindirme kurslarının veya meslek geliştirme kurslarının açılması olarak sıralanmıştır.¹⁶⁰

Ancak burada düşünmeye değer hassas bir vurgu vardır ki o da belirtilen uygulamaların “yardım” adı altında yapılmasıdır. Oysaki ilgili uygulamalar bireylerden zorunlu kesinti ve birey adına birikim yapılması şekliyle toplanan paralarla yapılmaktadır. Bunun yanı sıra paralar bireylerden alındığı şekliyle tutulmayıp kâr sağlayıcı yatırımlarla fazlaştırlılmaktadır ki bu da bireylerin hak ediş miktarlarını arttırmaktadır. Bunun yanı sıra

¹⁵⁸Emel Pürsünlerli, “Türkiye'nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirmesi”, İşveren Dergisi, Şubat 2000, s. 24.

¹⁵⁹ Andaç, a.g.e., s. 54.

¹⁶⁰ Resmî Gazete, 8 Eylül 1999, Sayı: 23810.

devletin de ilgili fona ait paraları ekonomik sıkıntılar anında kullandığı düşünüldüğünde bireyin devlete katkısının bir başka boyutu da ortaya çıkmaktadır. Hülasa bireyin hak ettiği bir durumun yardım şeklinde lanse edilmesi pek de doğru bir uygulama değildir.

Yardım olarak sunulan bu uygulamalar için de yararlanma şekilleri belirli koşullara bağlanmıştır. Örneğin; 506 Sayılı Kanun'da, "*Madde 40 - (Değişik madde: 16/06/1975 - 1912/2 md.) 2 nci maddede belirtilen sigortalılık niteliğini yitirenlerden, bu tarihten önceki bir yıl içinde en az 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olan sigortalı ile karısı ve geçindirmekle yükümlü olduğu kocası, çocukları, ana ve babalarının, bu niteliğin yitirilişinden başlamak üzere altı ay içinde meydana gelecek hastalıkları halinde, 32 nci maddenin (A) ve (D) fıkralarında yazılı yardımlardan yararlanırlar.*

(Değişik fıkra: 06/03/1981 - 2422/3 md.) Yukarıdaki fıkroda sözü edilen kimselerin ayakta yapılan tedavilerinde verilen ilaç bedellerinin %20'si kendilerince ödenir."¹⁶¹ ifadeleriyle hastalık durumunda sağlanacak olan yardımlara dair açıklamalar getirilmiştir.

Ancak çalışmamızın başında da değindiğimiz gibi işsizlik sigortası kapsamında yapılan ödemeler belirli şartların sağlanması durumunda bile süre açısından kısıtlı bir zaman için geçerlidir. Diğer bir ifade ile işsiz kalan bireye sağlanan yardımların süresi dolduğunda birey henüz herhangi bir işe girememişse yardımların sürdürülebileceğine dair bir netlik veya açıklama bulunmamaktadır.¹⁶² Bu durum mantiken düşünüldüğü zaman bireyin uzun vadeli veya ömür boyunca bir yardım alabileceğini bilmesi durumunda çalışmaya gerek duymayacağı, işsizlik yardımıyla beraber kayıt dışı sektörlere yönelerek kazancını arttırabileceği hesaplandığı zaman uygulama açısından çalışmaya zorlayıcı bir yönü olduğunu söylememiz mümkündür. Ancak realite boyutunun diğer penceresinden baktığımızda sosyal devlet olma ilkesinin bir gereği olarak istihdam olanaklarının gerçekleştirilmesi konusundaki eksikliğin yine işsiz kalan bireylere yansıtıldığını da söylemek mümkündür. Bu durum da işsizlik sigortasının daha önce de değindiğimiz gibi toplumsal düzene olan katkısının geçici bir süre olduğunu göstermektedir.

¹⁶¹ Resmî Gazete, 31 Temmuz 1964, Sayı: 11766.

¹⁶² Gençler, **a.g.m.**, s. 1860.

3.1.10.1. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde İşsizlik Ödeneği

İşsizlik sigortası denildiği zaman hiç şüphesiz akla ilk gelen durum, bireylerin işsiz kalmaları durumunda kendilerine ödenecek olan maaş benzeri bir ödenektir. Bu ödenek bireyin faaliyet gösterdiği dönemde kazandığı miktara eşit olmasa da tam anlamıyla ekonomik gücünü yitirmesini önlemeye yönelik bir miktara karşılık gelmektedir. İşsizlik ödeneği olarak tabir edilen bu ödemenin süresi bireyin çalışmış olduğu süre ile doğrudan ilişkilidir. Bireylerin işsiz kalmaları durumunda geçmişe dair yürütülen işsizlik ödeneği durumu 600 gün çalışan bir bireye 180 gün, 900 gün çalışan bireye 240 gün ve 1080 ve daha üzeri gün sayısını dolduran bireye 300 günlük bir süre içinde ödeme yapılması söz konusudur.¹⁶³Burada ödeme sürelerine dair günlük limitler verilse de ödemeler maaş ödemeleri gibi aylık şekilde yapılmaktadır. Buna göre; işsizlik ödenekleri bakımından 1080 gün ve üzeri şeklinde çalışan bireylerin en fazla 10 aylık bir süre için işsizlik ödeneği alabileceklerinden söz etmek mümkündür. Bu ödeme dönemlerinde ödenecek olan miktarlar açısından da düzenlemeler yapılmıştır. Bu konuda sabit bir miktar belirtilmesinin ekonomik gelişmeler, enflasyon vb. durumlardan etkilenebileceği ve bireylerin alacakları ödemenin hükümsüz kalabilmesi ihtimalinden dolayı böyle bir uygulamaya gidilmemiştir. Belirlenen ödeme miktarı sanayide çalışan bir işçinin alacağı asgari ücret tutarından fazla olmayacak şekilde ayarlama yapılmıştır. Bu durum daha önce de değindiğimiz gibi bireylerin süreç açısından işsiz kalma durumunu göze almalarını engelleyen uygulamaya bir destek niteliğindedir. Nitekim 1080 gün çalışma süresine sahip bir birey normal maaşını işsizken de almaya devam ettiği zaman 300 günlük bir süre işsizlik maaşından yararlanabilecektir. Bu durum da ekonomik geliri azalmayan bireyler için her üç yılda 10 ay boyunca çalışmadan para kazanma durumunu doğuracaktır ki bu da işsizlik durumunu cazip kılabilecektir. Bu nedenle sigorta kapsamında yapılan ödemelere sınırlama getirilmiştir.¹⁶⁴

İşsiz kalan bireye ödenecek olan miktarın maksimum seviyesi de bireyin işten ayrılmadan önceki son dört ayında ödenen primlere göre belirlenmektedir. Bu primler ve dolayısıyla bireyin kazancı dikkate alınarak ortalama kazancın yarısına tekabül eden bir

¹⁶³Resmî Gazete, 10 Haziran 2003, S. 25134.

¹⁶⁴ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, **a.g.e.**, s. 413.

miktar günlük ödenek olarak hesaplanır.¹⁶⁵Hesaplanan miktar yukarıda da değindiğimiz gibi bir işçinin asgari ücret seviyesini geçiyorsa maksimum düzey olarak asgari ücret seviyesinde bir ödeme yapılır. Ödemelerin miktarının belirlenmesinde ise ücret miktarı brüt alınan üzerinden hesaplanmaz. Ancak bu konudaki uygulamanın sağlıklı olduğundan söz etmek mümkün değildir. Bu sağlıksız durum özellikle bireyle arası farklılıklardan kaynaklanmaktadır.¹⁶⁶ Nitekim katılım payı olarak belirlenen yüzdeler herkes için aynı katkının yapılmasını engellemektedir. Bu durum açısından az kazanan bireylerin az katkı yaptığı, fazla kazanan bireylerin ise fazla katkı yaptığı durumu yadsınamaz bir gerçektir. Durumu daha somut bir şekilde ele alacak olursak; işsizlik sigortası fonuna %1’lik katkı sağlayan ve aylık geliri 5 000 tl olan biri yılda, $12 \times 5000 = 60000$ lira üzerinden yıllık 600 lira katkıda bulunacaktır. Ancak asgari ücretin 1000 tl olduğunu kabul edersek bu ücrete çalışan bir birey yıllık, $12 \times 1000 = 12000$ tl yıllık gelir elde edecek ve buna karşılık sadece 120 liralık bir katkıda bulunacaktır. Ancak bu iki bireyin de işsiz kalmaları durumunda alabilecekleri ücret ikinci bireyin maaşının yarısı olacaktır. Bu durumda asgari ücretle çalışan birinin sadece yarım maaşlık kaybı olurken, 5000 tl maaşla çalışan biri maaşının neredeyse 1/10’unu alacaktır. Bu da ortaya haksız bir durumun çıkmasına neden olacaktır. Bireylerin kazançlarına göre düzenledikleri hayat standartlarını sürdürebilmeleri veya yakın standartlarda devam edebilmeleri için verilen ödemelerde bireylerin maaşlarına göre kesintiye gidilmesi durumu ortaya çıkan haksızlığı çözümlenecektir.¹⁶⁷

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan üst sınır belirlemeleri bireylerin aşırı mağduriyetini önleme açısından alt sınır belirleme yolunun da takip edilmesini sağlamıştır. Alt sınır kapsamında değerlendirilen bireylerde bu sınırı asgari ücret seviyesinde maaş alan çalışanlar oluşturur. Bu çalışanların işsiz kalmaları durumunda faydalanacakları ödeme miktarı asgari ücretin yarısından aşağı olamaz şeklinde bir belirleme yapılmıştır.¹⁶⁸En düşük işsizlik ödeneği hesaplanırken, aylık işsizlik ödeneği, günlük ortalama net kazancın 30 ile çarpımından binde altı oranında damga vergisi düşülerek hesaplanır. Örneğin, çalıştığı son dört ay süresince, prime esas kazancı asgari ücret olan bireyin 4000 tl kazanç elde ettiği düşünülürse; 4 ay = 120 gün üzerinden bireyin günlük kazancı 33.33 liraya denk gelir. İşsizlik

¹⁶⁵ Ercan Yıldırım, Halil Söyler, **İşsizlik Sigortası Ödenek ve Yardımları**, Mükellefin Dergisi, İstanbul, 2002, s. 109.

¹⁶⁶ Uçum, **a.g.e.**, s. 7.

¹⁶⁷ Nihat Taşdelen, Zeki Okur, **a.g.e.**, s. 1922.

¹⁶⁸ Ercan Yıldırım, Halil Söyler, **a.g.m.**, s. 111.

ödeneği ile yapılacak ödemelerde günlük kazancın yarısı verileceğinden $33.33/2=16.66$ lira günlük hak edişten söz etmek mümkündür. Ancak $6/1000$ oranında bir damga vergisi kesileceği için bir ayda alınacak olan ücret $(30 \times 16.66) - (30 \times 16.66 \times 0.006) = 497$ lira olarak belirlenir.

İşsizlik ödeneklerinin bireye daha fazla katkı sağlaması ve ekonomik durumunun daha iyi hâle gelmesine yardımcı olması açısından kesintiler konusunda da düzenlemelere tabi tutulduğu görülmektedir. Nitekim belirtilen ödenek damga vergisine dair kesintiler dışında herhangi bir kesintiden etkilenmemektedir.¹⁶⁹

İşsizlik sigortalarında ödemenin başlamasına dair hesaplamalarda bireyin iş sözleşmesinin feshedilmesi ile yasal şekilde işsiz kalması baz alınmaktadır. Bu tarihlendirmeden itibaren hesaplanan ödemelerin yapılması ise hak edişin başladığı ayın sonunda yapılmaktadır. Ödeme şekli gelişen dünya şartlarına uygun bir şekilde yerine getirilmektedir. Ödemelerin yapılmasından sorumlu kurum olan İŞKUR ödemeye hak kazanan bireyden bir banka hesabı açmasını talep ederek, belirlenen günlerde bireylerin hesaplarına hak ettikleri paraları aktarmaktadır.¹⁷⁰

Bu konuyu suiistimal etmek isteyenlerin de olabileceğine yönelik düşüncelerden hareketle belirli bir takım uygulamalara karşı yaptırımlar geliştirilmiştir. Bu doğrultuda ödemeler konusunda meydana gelebilecek yanlışlıkların olabileceği ve bu yanlışların sigortalının beyanından kaynaklanması durumunda yapılan ödeme fazlalıklarının faiziyle birlikte geri alınması yönünde karara varılmıştır. Ayrıca bu yanlışlığa sebebiyet verenler hakkında yasal işlem başlatılacağı da belirtilmektedir. Bu konudaki denetleme yetkisi yine İŞKUR'a aittir ve gerekli kontroller birey adına gönderilen belgeler üzerinden yapılabilir.

İşsizlik sigortası üzerinden ödeme alan bireyler bu ödemeleri aldıkları esnada herhangi bir sağlık sorunu ile karşılaşır ve bu sorun doğrultusunda istirahat alır ise işsizlik ödeneği kesilerek geçici iş görememe konusundaki ödenek kendisine tahsis edilir. Bu konuda bireyin zaten işsiz olduğu ve her halükarda çalışmadığı için uygulamanın gereksizliği konusunda eleştiriler yapılabilir de durum sigorta kapsamına alına bireyden beklenen yeterlikler ile doğrudan ilgilidir. Nitekim birey halihazırda işsiz sıfatında olsa bile her an iş bulmaya hazır olmakla beraber çalışmaya dair yeterliklerini de kaybetmiş değildir. Bu durum

¹⁶⁹Hakan Keser, **Türk İş Hukukunda İşçi Alacaklarının Korunması**, Türk Haber İş Sendikası, 1998, s. 12.

¹⁷⁰Cahit Evcil, “**İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar ve Bu Yardımlara Hak Kazanma Koşulları**”, Mükellefin Dergisi, 2002, S. 113, s.140.

da bireyin geçici olarak iş göremez konumuna geldiğinde bu sınıftan yararlanma hakkını gündeme getirir.

İşsizlik sigortası kapsamında ödenen aylıklar konusunda kafa karışıklığına neden olan bir diğer husus ödeme alan bireylerin ödeme aldıkları esnada asgari ücrete zam yapılması durumunda ödemelerde ne şekilde bir değişiklik yapılacağıdır. Nitekim ilgili kanun metninde belirtilen durumun gerçekleşmesi hâlinde bireylere menfaat sağlayıp sağlamayacağı konusunda bir açıklama yer almamaktadır.

Bu konuda araştırmacılar bir takım önerilerde bulunmuşlardır. Bu önerilerden Uçum'un "hakkın doğumu esası"na dayalı önerisi hukukilik açısından da büyük öneme sahiptir. Uçum, bireylerin işsiz kalmaları durumunda kendilerine tanınan hakka dair ödeme almaları konusunun hakkın doğumundan sonra değişmeyeceğini ve bireylerin aynı şekilde ödeme almaya devam etmeleri gerektiğini savunmaktadır.

3.1.10.2. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma ödeneği konusunda ilk akla gelen husus yukarıda da değindiğimiz gibi iş verinin herhangi bir sebeple işçilere maaşlarını ödeyememesi durumunda ortaya çıkabilecek olan kaosu önlemek amacıyla oluşturulan ve işveren adına üç ay süreli olarak maaşların ödenmesi esasına dayanan ücret garanti fonu uygulamasıdır. Bu fon konusunda unutulmaması gereken husus, fonun bir ek ödenek ile oluşturulmayıp işveren tarafından ödenen işsizlik sigortasına dair primlerin belirli bir yüzdelik üzerinden biriktirilmesi şeklinde oluşturulmuş olmasıdır. Diğer bir ifade ile işveren işsizlik sigortası primlerini öderken aynı zamanda kendi adına da herhangi bir iflas vb. durum için garanti fonu oluşturmaktadır. İşverenin maaşları ödeyememesi durumunda, şayet ücret garanti fonundan yararlanmak istiyorsa, bu konuyu kanıtlayıcı nitelikteki evraklarla Türkiye İş Kurumu'na bildirmek zorundadır. Kuruma yapılan başvuru sonucunda işletmenin ilgili fondan yararlanıp yararlanmayacağına dair uygunluk kararı ise Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı tarafından verilir.¹⁷¹

Kısa çalışma ödeneği konusunda diğer husus ise kavramın adından da anlaşılacağı gibi işçilerin kısa süreli çalışmama durumlarında kendilerine işsizlik sigortası üzerinden kısa süreli çalışma ödeneğinin ödenmesidir. Bu durum genel anlamda hâkim olan bir ekonomik

¹⁷¹ Kenar, **a.g.e.**, s. 4.

kriz veya işletmelerin eleman çıkarması konusunda mecburiyet arz eden durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda ödenecek olan miktarlarda belirleyici olan unsur işsizlik ödeneğinin miktardır. Bireyin işsiz kaldığı kısa süreli zaman dilimi için gün bazında yapılan hesaplamalar sonucunda ödenecek olan miktar belirlenir. Belirlenen miktara dair ödemeler ise bir hafta sonra başlar. Belirlenen ödeme zamanı içinde bireye ait diğer sigorta ödemeleri de işsizlik sigortası fonu tarafından ilgili sandıklara aktarılır. Ancak bu aktarımda bireyin normal kazancı değil, mevcut çalışma sistemi içinde en alt kazanç sınırı baz alınır. İşçi, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe başlar ve işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı Kanunun öngördüğü koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre çıkarıldıktan sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır.¹⁷²

3.1.10.3. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde Geçici İş Görememe, Hastalık ve Analık Sigortası Doğrultusunda Yapılan Ödemeler

İşsiz kalma durumu ve bu bağlamda işsizlik sigortasından faydalanma hâlinde bireyin hastalanması durumunda izlenecek olan yollar 506 sayılı yasaya göre belirlenmiştir.

İlgili kanunda;

“Geçici iş göremezlik ödeneği:

Madde 16 - İş kazası veya meslek hastalığı dolayısıyla geçici iş göremezliğe uğrayan sigortalıya her gün için geçici iş göremezlik ödeneği verilir. Hekim tavsiyelerine uymazlık:

Madde 17 - İş kazası, en geç kazadan sonraki gün içinde işverene veya Kuruma bildirilir. İş kazası veya meslek hastalığı dolayısıyla hekimin bildirdiği tedbir ve tavsiyelere uyulmaması yüzünden tedavi süresinin uzamasına, malul kalmasına veya malullük derecesinin artmasına sebep olan sigortalının geçici iş göremezlik ödeneğinin veya sürekli iş göremezlik gelirininkendisine yüklenebilecek kusurun rapor da belirtilen oranındaki kısmı, Kurum tarafından düşürülebilir. Şu kadar ki, bu düşürme %50'yi geçemez.

¹⁷² Güzel, Okur, **a.g.e.**, s. 416.

Kurumun yazılı bildirisine rağmen, teklif edilen tedaviyi kabul etmeyen sigortalıya, tedavi için Kuruma başvuracağı tarihe kadar sağlık yardımı yapılmayacağı gibi geçici iş göremezlik ödeneği veya sürekli iş göremezlik geliri de verilmez.

Meslek hastalığının tespiti:

Madde 18 - Meslek hastalığı halinde, bu kanunda yazılı yardımlardan yararlanmak için, sigortalının çalıştığı işte meslek hastalığına tutulduğunun hekim raporu ile tespit edilmesi gereklidir.

Meslek hastalığı, sigortalı olarak çalıştığı ve böyle bir hastalığa sebep olacak işten ayrıldıktan sonra meydana çıkmış ise, sigortalının, bu kanunla sağlanan yardımlardan yararlanabilmesi için, eski işinden fiilen ayrılmasıyla hastalığın meydana çıkması arasında bu hastalık için Tüzükte belirtilen süreden daha uzun bir zamanın geçmemiş olması şarttır.

Geçici iş göremezlik ödeneği:

Madde 37 - Hastalık sebebiyle geçici iş göremezliğe uğrayan sigortalılardan geçici iş göremezliğin başladığı tarihten önceki bir yıl içinde en az 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş bulunanlara, geçici iş göremezliğin üçüncü gününden başlamak (...)(*) üzere, her gün için geçici iş göremezlik ödeneği verilir.

Ancak, hastalık halinde geçici iş göremezlik ödeneği verilebilmesi için, Kurumca tayin ve tespit olunan hekim veya sağlık kurullarından dinlenme raporu alınmış olması şarttır.

*NOT : (**) Burada yer alan “ve 18 ayı geçmemek” ibaresi, 15/01/2003 tarih ve 24994 sayılı R.G.’de yayımlanan, 17/11/1998 karar günlü, E:1998/35, K:1998/70 sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir.*

Hekim tavsiyelerine uymazlık:

Madde 38 - Hekimce alınması istenen tedbirlere uymayan sigortalılara, bu tedbirleri yerine getirmediği süre için ödenek verilmez. Tedavinin sona erdiğine ve çalışabilir durumda olduğuna dair Kurum hekimlerinden belge almaksızın eski işverenin işinde çalıştırılan sigortalının aynı hastalığı sebebiyle yapılması gereken tedavi masrafları işverenden, başka işte çalışan sigortalının aynı hastalığı sebebiyle yapılan tedavi masrafları ise kendinden alınır. Bu süreler için geçici iş göremezlik ödeneği verilmez, verilmiş olanlar da sigortalıdan geri alınır.

Üçüncü kişinin sorumluluğu:

Madde 39 - Kasti veya suç sayılır hareketi ile sigortalının, eşinin veya çocuğunun hastalanmasına sebep olan kimseye, bu kanun gereğince hastalık sigortasından yapılan her türlü giderler tazmin ettirilir.

Sigortalılık niteliğinin yitirilmesi:

Madde 40 - (Değişik madde: 16/06/1975 - 1912/2 md.)

2 nci maddede belirtilen sigortalılık niteliğini yitirenlerden, bu tarihten önceki bir yıl içinde en az 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olan sigortalı ile karısı ve geçindirmekle yükümlü olduğu kocası, çocukları, ana ve babalarının, bu niteliğin yitirilişinden başlamak üzere altı ay içinde meydana gelecek hastalıkları halinde, 32 nci maddenin (A) ve (D) fıkralarında yazılı yardımlardan yararlanırlar.

(Değişik fıkra: 06/03/1981 - 2422/3 md.) Yukarıdaki fıkroda sözü edilen kimselerin ayakta yapılan tedavilerinde verilen ilaç bedellerinin %20'si kendilerince ödenir. (*)

Geçici iş göremezlik ödeneği:

Madde 49 - Kendisi için doğumdan önceki bir yıl içinde en az 120 gün analık sigortası primi ödenmiş bulunan sigortalı kadının analığı halinde, doğumdan önceki ve sonraki 6 şar haftalık sürede, çalışmadığı her gün için geçici iş göremezlik ödeneği verilir.

Bu ödenek hiçbir şekilde kesilmez.

Geçici iş göremezlik ödeneğinden yoksun kalma:

Madde 50 - Kurumca sağlanacak olan doğum yardımlarından haklı ve makul sebep olmaksızın yararlanmayı reddeden yahut hekim veya ebenin lüzum gösterdiği tedbirleri almaması yüzünden hastalandığı veya hastalığın arttığı mütehassis hekim raporu ile tespit edilen sigortalı kadınlara geçici iş göremezlik ödeneğinin %50'si verilmez.

Sigortalılık niteliğinin yitirilmesi:

Madde 51 – 2. maddede belirtilen sigortalılık niteliğini yitirenler, bu niteliğin yitirilişinden başlamak üzere 300 gün içinde çocukları doğarsa, sigortalı kadın veya karısı analık sigortası yardımından yararlanacak sigortalı erkek için, doğum tarihinden önceki 15 ay içinde en az 120 gün analık sigortası primi ödenmiş olması şartıyla, bu kanunda yazılı analık sağlık ve emzirme yardımlarından veya 46. maddede yazılı maktu para yardımından yararlanırlar.

Aylığın başlangıcı:

Madde 56 - Sigortalı olarak çalıştığı işten ayrıldıktan sonra yazılı istekte bulunan ve malullük aylığına hak kazanan sigortalının aylığının ödenmesine, kendisinin yazılı isteğinden, malul sayılmasına esas tutulan raporun tarihi yazılı isteğini takip eden takvim ayından sonraki bir tarih ise bu raporun tarihinden sonraki aybaşından başlanır.

Çalışma gücünün en az üçte ikisini yitirmiş sayılan sigortalı birinci fıkraya göre aylıkların ödenmesine başlanacağı tespit edilen tarihte hastalık sigortasından geçici iş göremezlik ödeneği almakta ise malullük aylığı geçici iş göremezlik ödeneği verilme süresinin sona erdiği tarihten sonraki aybaşından başlar. Şu kadar ki, bağlanacak malullük aylığı, sigortalının hastalık sigortasından almakta olduğu geçici iş göremezlik ödeneğinin aylık tutarından fazla ise, aradaki fark, birinci fıkraya göre tespit edilecek tarihten başlanarak verilir.”¹⁷³ ifadeleriyle konu hakkında sorulabilecek sorulara cevaplar verilmiş ve ilgili cevaplar kanun şeklinde güvence altına alınmıştır.

3.1.10.4. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde Meslekî Eğitim Uygulamaları

İşsizlik ödeneği almaya hak kazanan bireylere meslekî eğitim alanında sadece meslek edindirmeye yönelik bir takım el becerileri eğitimi verilmemektedir. Bu bağlamda bireylere işgücü piyasasının işleyişi hakkında bilgilerin yanı sıra eğitim alabilecekleri alanlar hakkında danışmanlık hizmetleri de verilmektedir. Bu şekilde bireylerin hem işgücü hem de meslekî anlamda daha bilinçli olarak faaliyetlerine devam etmeleri amaçlanmaktadır. Meslekî eğitim yardımları kapsamında destek alan bireyler kendi hallerine bırakılmayarak iş bulmaları konusunda da kendilerine yardımcı olunmaktadır.

Meslekî eğitim alanında yapılan destekler bireyleri oyalama amacı gütmemektedir. Değişen çağın getirdiği yeniliklere ayak uyduramayan bireylerin çalışama alanında yetersiz görüldükleri ve bu nedenle de işsiz kaldıkları bir dünyada bireylere verilen eğitimlerle çalışma alanında daha fazla ve daha iyi yer almalarına yardımcı olunmaya çalışılmaktadır. Diğer bir ifade ile meslekî eğitim alanında yapılan yardımlar bireyler için olduğu kadar kurum için de çağın mecbur kıldığı bir uygulamadır. Nitekim sigorta kapsamında alınan ödeneklerin geçici süreli olması nedeniyle ödeneklerin sona ermesi hâlinde bireyler piyasa şartlarını karşılayacak

¹⁷³Resmî Gazete, 31 Temmuz 1964, Sayı: 11766

nitelikte olmamaları durumunda ekonomik olarak tam bir boşluk durumuna düşeceklerdir. Yapılan yardımlarla bireylerin ekonomik anlamda müreffeh dönemlerini daha kısa sürede yakalamalarına yardımcı olunmaktadır.¹⁷⁴

İşsizlikle ilgili yasada düzenlenen durumlar arasında meslekî eğitim konusuna da yer verilmiş ve bireylerin meslekî eğitimlerini verme, kalifiye bireyler meydana getirme gibi konulardaki yükümlülükler İŞKUR'a verilmiştir. Yasa tarafından kuruma olduğu gibi bireylere de sorumluluklar yüklenmektedir. Nitekim kurum tarafından gerekli görülen ve bireylerin katılmaları konusunda kendilerine bildirimde bulunulan meslekî eğitim programlarına katılım göstermeleri mecburi tutulmuştur. Birey ilgili eğitime katılmama gibi bir yola başvurur ve bu konuda geçerli mazeretine ilişkin belgeyi kuruma iletmez ise işsizlik sigortası kapsamında kendisine verilen ödeneği alma hakkını kaybedecektir.¹⁷⁵

İlgili meslekî eğitimler ile amaçlanan husus bireylerin sadece iş bulabilecek veya daha iyi maaş alabilecek işlere yerleşmeleri değildir. Nitekim bu çerçevede verilen eğitimlerde bireylerin işgücü piyasası hakkında edindikleri bilgiler ile eğitim sonrasında kazandıkları becerileri birleştirerek kendi iş yerlerini açabilecek pozisyona gelmeleri de amaçlanmaktadır. Bu şekilde de işsiz olan bireylerden hem iş sahibi olan hem de istihdam sağlayan bireyler meydana getirilebilecektir.

Kurum tarafından organize edilecek olan kurslardan il müdürlükleri ile şube müdürlükleri yetkili ve sorumlu tutulmuştur. Belirlenen sorumlu birimler kendi bünyelerinde kurs açabilmekle beraber belirtilen şartlara sahip eğitim, kurum ve kuruluşlardan hizmet satın alabilir veya işbirliği yaparak kurslar düzenleyebilme yetkisine de sahiptirler. Bu kurumsal ilişkide bulunabilecek olanlar ise, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı öğretim kurumları, üniversiteler, teknik eğitim fakülteleri, meslek yüksek okulları, döner sermayeli kuruluşlar, özel kanunla kurulan banka ve kuruluşlar ile bunlara bağlı işyerleri, 1739 ve 625 sayılı kanunlara dayanılarak kurulmuş özel eğitim kurumları ve özel eğitim işletmeleri, özel sektör işyerleri, eğitim amacıyla kurulmuş firmalar, eğitim için gerekli mekân ve donanıma sahip demek, vakıf, işçi, işveren, esnaf meslek kuruluşları ve mesleki birliklerden oluşmaktadır.

Kursiyerler için açılacak olan kurslarda bir alt limit belirleme yoluna gidilmemiştir. Ancak üst limit olarak her sınıf bazında 20 sınırı vardır. Yasaya göre açılacak olan kurslara ait sınıflarda 20'den fazla kursiyer bulundurulamayacaktır. Bunun yanı sıra sonuç itibarıyla her

¹⁷⁴ Güzel, **a.g.e.**, s. 841.

¹⁷⁵ Resmî Gazete, 23 Aralık 2000, Sayı: 24269.

alandaki ve her anlamda kazalar veya sağlık sorunlarıyla karşılaşılabilmek ihtimalinden hareketle kursiyerlerin sağlık sorunlarının da sosyal sigortalar kurumuna bağlı olan hastaneler tarafından çözümlenmesi kararı alınmıştır. Ayrıca kurs süreleri de 6 ayla sınırlı tutulmuştur.

3.1.10.5. İşsizlik Sigortası Yardımları İçinde İş Bulma Yardımı

İşsizlik hakkındaki kanunda yer alan yardım maddeleri içinde en önemlilerinden biri de bireyin yeniden iş bulması konusunda kendisine yardım edilmesi ile ilgili olan kısımdır. Nitekim bireye ne kadar ödenek yardımı yapılırsa yapılsın bu yardımların geçiciliği ve normal ücretten oldukça uzak bir miktarda olması bireylerin hayatlarını istedikleri gibi sürdürmelerine engel olan bir durumdur. Konunun azlık/okluk bakımından ele alınmasından ziyade geçici nitelikte olan bu yardımların süresinin dolması durumunda bireyin ekonomik gücü sıfır seviyesine inecek ve bu da hem ekonomik dengeyi hem de yaşamını sürdürme içgüdüleriyle illegal durumlara başvurulması ihtimaliyle toplumsal dengeyi sarsacaktır. Bunların yanı sıra işsiz kalan birey fona ödeme yapamamakta ve fondan da para almaktadır. Bu durumun ortadan kaldırılması için de bireylere iş bulma konusunda yardım sağlanması gerekmektedir.¹⁷⁶ Nitekim iş bulan bireyin hem fon üzerindeki eksi mahiyette olan etkisi sona erecek hem de fona yeniden katkı sağlayabilecektir.

Ancak bu uygulama açısından toplumsal bir ayırım oluşturduğu konusunda itirazlarda bulunanlar da vardır.¹⁷⁷ İtirazların mahiyetleri incelendiğinde haklı olabilecekleri ihtimali de oldukça yüksektir. Nitekim işsizlik oranının yüksek olduğu ölkemizde işsizlik sigortası kapsamında sağlanan ödenek/yardımlardan yararlanan bireylerin iş bulabilmeleri konusunda kendilerine yardım sağlanması diğer işsiz bireylere haksızlık yapılmasına neden olabilecek bir uygulamadır. Nitekim uygulamanın temel amaçları arasında olan toplumsal, ekonomik denge ve fona aktarılan para kısmı düşünöldüğünde bu uygulama ile yapılacak yardım sonucunda işsiz kalan bireylerin yine işsiz olarak yaşamaları da aynı riskleri gündeme getirebilecektir.

¹⁷⁶ Andaç, **İşsizlik Sigortası**, s. 50.

¹⁷⁷ Kadir Arıcı, **Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları**, Ankara, 2000, s.15.

4. SONUÇ

İşsizlik sigortasının ortaya çıkış amacı bireylerin yaşamlarını sürdürdükleri ekonomik faaliyet alanlarından işten çıkarılma vb. durumlar nedeniyle ayrı kalmaları durumunda ekonomik güçlerinin zayıflamasını engelleyerek yaşamlarını sürdürmelerine destek olmaktır. Bu uygulamada bir diğer husus ise ulusal anlamda önem taşıyan sosyal ve ekonomik düzenin bozulmasını engellemektir ki işsiz kalan bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan maddi unsurların telafisi için illegal yollara başvurmalarının engellenmesinde işsizlik sigortasının payı büyüktür. Diğer taraftan piyasadaki ekonomik canlılığın durgunluğa uğramaması açısından bireylerin maddi destekler alması gerekmektedir. Bu destek sayesinde bireyler alım güçlerini yitirmemekte ve bu da piyasadaki canlılığın sürmesini sağlamaktadır. Piyasadaki canlılık ise farklı sektörlerde üretimin azalmamasını ve bu şekilde de yeni işsizlik durumlarının ortaya çıkmamasını sağlamaktadır.

İşsizlik sigortasının esasında devlet özelinde çoklu getirilerinin olduğu görülmektedir. Bunlara ek olarak devletin, oluşturulan sigorta fonundaki paraları kullanabildiği realitesi de göz önüne alındığında sigorta uygulamasının oldukça faydalı olduğunu söylemek mümkündür. Sistemin işleyişindeki esaslara dikkat edildiğinde hali hazırda devlet için mali bir yük getirdiğini de söylemek pek mümkün değildir. Nitekim çalışmamız içinde yer yer atıfta bulunduğumuz gibi işleyişte esas katkı çalışanlar ve işverenler tarafından sağlanmaktadır. Uygulamanın bu açıdan eleştirilebileceğini belirtmek isteriz. Zira bu yaklaşım Avrupa ülkelerinde “İstihdam Tedbirleri” uygulamasına ters düşmektedir. İşsizlik Sigortası, genel anlamda işini kaybeden bireylerin faydalanması amacıyla kurulmuş olsa da, sistemin havuzunda birikecek fonların yine işçi ve işverene yüklenmesinin, beklenen faydadan çok işsizliği artıracakı kanaatindeyiz.

Nitekim ülkemizde İstihdam tedbirlerinin önemli bir bölümü ilave istihdama ilişkindir. Oysa Avrupa’da, işveren kesiminin önceliği, çalıştırdığı işçilerin istihdamını korumaktır. Bunun için de sosyal sigorta işveren primleri ve kıdem tazminatı gibi ana yüklerin hafifletilmesini sağlamak şarttır. Bu gibi tedbirler açısından, ülkemizde Kısa veya Orta Vadeli Programda da herhangi bir tedbir getirilmemesi, bizce “İşsizlik Sigortası”ndaki aksamaların temelini oluşturmaktadır.

“Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Kapsamındaki Uygulama Örnekleri” başlığı altında değindiğimiz, İşsizlik Sigorta Sistemleri açısından, Ülkemizden ileri düzeyde

olan Almanya, İtalya, Hollanda, Fransa ve Belçika'nın, Ülkemizin aksine İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kaynak aktarılması konusunda sosyal tarafların ortak görüşü esas aldığı, işçi ve işverenden kaynak sağlamaktan çok, işçi ve işverene çeşitli kolaylıklar sağlayarak, öncelikle istihdam edilen kişileri teminat almaya çalıştığını görmekteyiz. Örnelemek gerekirse; Avrupa'da İşsizlik Sigortası Fonu'nun kaynakları aktif işgücü programlarının desteklenmesinde kullanılarak. Portekiz'de olduğu gibi istihdama çabuk dönüş yapan işsizlerin gelecekteki işsizlik ödemelerinin prim sürelerinde kayıp yaşanmaması yahut İspanya'da işsizlik yardımı alan ve bu parayı kendi işlerini kurmak için kullanan kişilere daha yüksek ödeme yapılması yönündeki uygulamaları gösterebiliriz¹⁷⁸.

Bu ülkelerde alınan istihdam tedbirlerinin, kısa süreli çalışmalar sonucu oluşan işsizlik oranını düşürmeyi ve işverenlerin, işçi prim ödemeleri ve sair masraflarında indirimle giderek, girişimciliği, dolayısı ile reel piyasayı canlı tutmayı amaçladığını görmekteyiz. Bu örnekleme ile Türkiye İşsizlik Sistemi hakkındaki eleştirilerimizin yersiz olmadığını, istihdam tedbirlerinin, ilave istihdamdan çok daha önemli bir konu olduğunu yinelemek isteriz.

Bu hususun devamındaki yanlışlık ise bireylerin işsiz kalmaları durumunda elde edecekleri yardıma ilişkin yanlışlıktır. Ödemelerde izlenen yol ücret, kesintilerinde olduğu gibi alınan ücrete göre değil, ülkede uygulanan asgari ücret ödemelerine göre olduğu için yapılan yardımlarda bariz bir hata olduğundan söz etmemiz mümkündür. Bunu somut şekilde örneklendirmemiz gerekirse;

İşsizlik fonuna aktarılabacak oranın %1 şeklinde uygulanmasını ve asgari ücreti 1.000,00TL olacak şekilde baz alırsak;

1.000,00TL asgari ücretle çalışan birinin maaşından yapılacak olan kesinti miktarı 10,00TL'dir.

10.000,00TL gibi yüksek bir ücretle çalışacak olan bireyin ücretinden yapılacak olan kesinti miktarı 100,00TL'dir.

Ancak ücret ödemelerine gelindiğinde, fona aktarılan para konusunda asgari ücrete göre çalışan bireyin 10 katı kadar fazla para ödeyen birey alınan yardımlarda iki katı bile fazla ücret alamayabilecektir. Bu durum olayın somut olarak haksızlığa meydan verdiğinin göstergesidir.

¹⁷⁸ TİSK, "İşsizlikle Mücadele: Ülke Uygulamaları ve Türkiye için Öneriler", Ankara, 2009, s. 79.

Olayı mantıksal çerçevede değerlendirdiğimiz zaman; bireylerin hayatlarını idame ettirme şekillerinin ücretleri/gelirleri ile doğru orantılı olduğunu söylememiz mümkündür. Yukarıdaki örnekte olduğu gibi 1.000,00TL kazanan bir bireyle 10.000,00TL kazanan bir bireyin aynı standartlarda yaşamadığı bir gerçektir. Ancak bireylerin işsiz kalmaları durumunda ücret anlamında sıfır gelire düşecekleri de bilinmektedir. Bu bağlamda bireylerden asgari ücretle çalışan kişinin alacağı ücret en asgari ihtimalle ücretinin yarısından fazladır. Ancak yüksek ücretle çalışan birey aylık ücretinin en fazla 1/10'una tekabül eden bir miktar alabilecektir. Bu da bireyin gerçek anlamda hayat standartlarının oldukça aşağıya çekilmesine neden olacaktır. Buraya kadar olan kısım sistemin uygulanmasında dikkat edilmeyen konulara dair aksaklıklar içinde gösterilebilir.

Bu aksaklığın giderilebilmesi için sistemin işleyişinin değiştirilmesi gerekmektedir. Yapılacak olan değişiklik bireylerin ücretleri oranında yapılan kesintiler gibi aynı oranda ödemeler yapılmasıdır. Bu ödemeler asgari ücretten fazla bir ücrete çalışan bireyin net aylık ücretinin yarısını geçmeyecek şekilde ayarlandığı zaman meydana gelecek olan ekonomik boşluk durumu giderilmiş olacaktır. Sistemin ödeme olanlarının mevcut duruma göre ayarlandığı düşünülse bile sigorta kapsamında ödenen aylıkların geçici süreli olması göz önüne alındığında belirtilen düzenleme çok büyük bir ekonomik yüke sebep olmayacaktır. Ayrıca yine aylıkla birebir aynı miktarda yapılmayan ödemeler bireylerin iş aramasına engel bir durum da teşkil etmeyecektir.

Sistem açısından bir diğer eleştiriye açık olan husus ise işsizlik sigortasının ülkemizde sadece aktif iş yaşamı içinde sigorta fonuna para aktaran bireylerin belirli bir süre aktarım yapmasından sonra işsiz kalma durumlarını kapsamasıdır. Bu konu iki şekilde eleştiriye açıktır. Bunlardan birincisi çalışıp fona para aktaran bireylerin belirlenen süreyi doldurmadan işsiz kalmaları durumunda ödedikleri paranın fonda kalması ve kendilerine bir ödeme yapılmamasıdır. Burada bireyin aktif olarak çalıştığı ve gerçekten çalışma azim ve yeterliliğini taşıdığı halde işsiz kalması baz alınmadığı için bireye bir ödeme yapılmamaktadır. Bu da sorunun büyümesine neden olmaktadır. Belirttiğimiz durumda uygulamanın istismar edilebileceği düşünülse de belirli kıstaslarla sistemin işleyişindeki pürüzler giderilebilir. Bu düzenlemelerden ilki isteğe bağlı sigorta ödeyenlerin kapsam dışında bırakılması ve diğeri çalışanın belirlenen süreden önce işsiz kalması durumunda işverene sigorta fonuna dair tazminat ödeme zorunluluğunun getirilmesidir. Bu zorunlu ödeme durumu işvereni keyfi uygulamalar yapmaktan alıkoyacaktır. Belirlenen tazminat miktarı ise bireye ödenecek olan aylık miktarın ay sayısı ile çarpılması şeklinde elde

edilebilir. Bu da yine fondan herhangi bir çıkış olmadan bireylerin ekonomik güçlerine destekte bulunulmasını sağlayacak bir uygulamadır.

Bir diğer aksak husus ise yine uygulamanın sadece çalıştıktan sonra işsiz kalan bireyleri kapsamaması konusunda ortaya çıkmaktadır ki sosyal devlet olma gereği doğrultusunda bireylere istihdam sağlanması gerekmektedir. Bu sağlanmadığı durumda ise bireylerin ekonomik gelirden yoksun kalmaları yine toplumsal anlamda sorunlara yol açabilecektir. Bu sorunsal dikkate alındığında devletin eğitim kademeleri için bir takım standartlar belirlemesi ve bu kademelerin bitirilmesinin ardından bireylere istihdam için belirli sürelerin şart koşulması ve bu süreler içinde bireylere işsizlik maaşının ödenmesi sorunu engelleyici bir durum olacaktır. Bu konuyu somutlaştıracak olursak;

İlkokul, ortaokul ve lise kademelerini bitiren 18 yaşında bir bireye yükseköğrenime devam etmeyi istemesi durumunda burs verilecektir. Bu bursla birey gerekli eğitim desteğini de alabilecektir. Bireye 2 yıl süre tanınacak ve bu sürede başarılı olunamazsa imkânlar elinden alınacaktır. Ancak bunu başarması durumunda öğrenim görmesi gereken normal süreye ek bir yıllık zaman dilimi için de kendisine ödeme yapılacaktır. Yükseköğrenime devam etmek istemeyen bireyler ise iki yıl boyunca karşılıksız bir ödeme alacaklar ancak bu süre sonunda bir meslek edinmek ve buna devam etmek zorunda olacaklardır.

Belirttiğimiz sistemin uygulanması ülkemiz gibi genç nüfusa sahip bir ülke için oldukça zor gibi görülse de fona dair katılımların arttırılması ile mevcut zorluk çözüme kavuşturulabilir. Nitekim yapılan katkıların sadece %1 oranında arttırılması ile fona aktarılan para iki katına çıkarılarak belirtilen konumdaki kişilere para aktarımı sağlanabilir. Bu bağlamda çalışan bireylerin mutlak suretle ailesi/akraba çevresinden faydalananlar da olacağı için toplumsal anlamda %1'lik artışa olumsuz bir bakışın veya tepkinin olacağı da söylenemez.

Belirtilen aksaklıklara rağmen ülkesel anlamda işsizliğe dair bir takım yardım önlemlerinin alınması ve bu bağlamda bir kurumun oluşturularak işsiz kalan bireylere istihdam sağlama yolunun seçilmesi oldukça olumlu bir uygulamadır.

5. KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKILLIOĞLU Tekin, **İnsan Haklarının Koruması Alanında Uluslararası Temel Belgeler**, Genişletilmiş Üçüncü Basım, Ankara, 1995.

AKTÜRK, Bekir, **İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye**, Ankara, 2009.

AKYİĞİT, Ercan, **4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi**, Ankara, 2008.

ALABAŞ, Aydın, **Uzun Süreli İşsizlik ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR'un Önemi**, İŞKUR Tezleri, Ankara, 2007.

ANDAÇ, Faruk, **Niçin İşsizlik Sigortası**, Kayseri, 1999.

ANDAÇ, Faruk, **İşsizlik Sigortası**, Ankara, 2010.

ARICI, Kadir, **Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları**, Ankara, 2000.

ARICI, Kadir, “**Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**”, Ankara, 2004.

BAŞTERZİ, Süleyman, **İşsizlik Sigortası**, Ankara, 1996.

BİÇERLİ, Mustafa Kemal, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, 2007.

BULUT, Selahattin, **Türkiye’de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İşgücü Eğitim Kurslarının İstihdam Açısından Belirleyiciliği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

DEVELİOĞLU Ferit, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat**, Ankara, 1962.

DİRİMTEKİN, Halil, **İşsizlik Sorunları**, İstanbul, 1965.

ECEVİT, Yıldız, **İşgücü Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği El Kitabı**, Ankara, 2010.

EKDEMİR, H. Şadi, **Avrupa Birliği - Türkiye Sosyal Güvenlik Normları**, Ankara, 2005.

EVCİL, Cahit, “**İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar ve Bu Yardımlara Hak Kazanma Koşulları**”, Mükellefin Dergisi, İstanbul, 2002, S. 113.

GÜZEL, Ali, Rıza Okur, Nurşen Canikoğlu, “**Sosyal Güvenlik Hukuku**”, İstanbul, 2014.

HOŞKAPLAN, Necati, **Çalışma Ekonomisi**, Ankara, 2000.

İŞKUR, **İşlemler El Kitabı**, Ankara, 2010.

İZVEREN, Adil, **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, Ankara, 1970.

- KAFKAS, Emir Timur, “**Avrupa Birliği İşsizlikle M¼cadele Stratejisi Işığında T¼rkiye İçin İşsizlik Sorununda Yeni Bir Paradigma: Çalışma Kredisi**” Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.
- KESER, Hakan, **T¼rk İş Hukukunda İşçi Alacaklarının Korunması**, T¼rk Haber İş Sendikası, 1998.
- KUMBARACIBAŐI, O., E. Saral, **Ekonomiye Giriş**, Ankara, 1997.
- MURAT, Sedat, “**B¼t¼nleme S¼recinde T¼rkiye ve Avrupa Birliği’nin Karılaştırılmal Sosyal Yapısı**”, İstanbul, 2000.
- OKUR, Ali Rıza, Ali G¼zel, **Sosyal G¼venlik Hukuku**, İstanbul, 2003.
- ÖKS¼Z, Davut, **İŞKUR’un İşe Yerleştirme Hizmetleri, ¼zel Sekt¼r Üzerinde Etkisi ve Etkinliğinin Artırılması**, İŞKUR Tezleri, Ankara, 2007.
- ÖZSOY, Sevim, **İşsizlik Sigortası**, Ankara, 2000.
- SAVER, Ertan Ziver, **İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası**, Ankara, 1985.
- SERTER, Nur, **Devlet G¼revlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul, 1994.
- S¼ZER, Ali Nazım, “**T¼rk Sosyal Sigortalar Hukuku**”, İstanbul, 2013.
- TAŞDELEN, Nihat, Zeki Okur, “**D¼nyada İşsizlik Sigortası Uygulamaları ve T¼rkiye Uygulaması**”, Prof.Dr. Nuri elik’e Armağan, İstanbul, 2001.
- T¼RYAKI, Mustafa, **Avrupa Birliği Uyum S¼recinde Tarımdan Kopan İřg¼c¼n¼n İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rol¼ ve Etkinliği**, İŞKUR Tezleri, Ankara, 2007.
- TİSK, **İşsizlik Sigortası Konusunda G¼r¼ř ve ¼neriler**, Ankara, 2001.
- TİSK, “**İşsizlikle M¼cadele: ¼lke Uygulamaları ve T¼rkiye için ¼neriler**”, Ankara, 2009.
- TOKOL, Aysel, **Sosyal Politika**, Bursa, 2000.
- TOZAN, Celal, **İşsizlik Sigortası Uygulamaları (Kanun-Y¼netmelikler-Tebliğler-Genelgeler)**, Ankara, 2001.
- T¼R¼NER, Mete, **İşsizlik Sigortası**, İstanbul, 1991.
- TUNA, Yılmaz, **İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1995.
- TUNCAY, A. Can, ¼mer Emekçi, **Sosyal G¼venlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, 2005.
- TUNCAY, A. Can, ¼mer Emekçi, **Sosyal G¼venlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, 2013.
- TUNCAY, Can, **Sosyal G¼venlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, 2000.

- ÜLKER, Kemal, **Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 2001.
- YAYAN, Veysel, **“Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği Hakkında Rapor”**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1997.
- YILMAZ, Sevil Öztürk, **Aktif İşgücü Piyasası Politikası Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Yeri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.
- VARÇIN, Recep, **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Ankara, 2004.
- ZAİM, Sabahattin, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, 1992.

BİLDİRİLER VE MAKALELER

- ALKAN, Cevat, **“Eğitimde Yeni Teknolojiler ve Bilgisayara Geçiş, “Eğitim bilimleri Sempozyumu’na sunulan Bildiri (Malatya: 15-17 Haziran 1987),** Bildiriler, Malatya, 1987.
- ALPER, Yusuf, **“4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri”**, Nusret Ekin’e Armağan, Ankara, 2000.
- ANADOLU, Kerim, **“Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdeminin Hesaplanması”**, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Konya, 2003.
- ARIKAN, İsmail, **“İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri”**, İİBK İşgücü Dergisi, Ocak, 1997.
- BİÇERLİ, Mustafa Kemal, **“Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?”**, Çimento İşveren Dergisi, Kasım, 2005.
- BOZKURT, Veysel, **“Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”**, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 1994.
- CENTEL, Tankut, **“İşsizlik Sigortası Kanun Taşan Üzerine Görüşler”**, Mercek Dergisi, Ocak 1998.
- DEMİR, Fevzi, **“Kayıt Dışı İşçilik Ve 4447 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformu Yasası ile 4773 Sayılı İş Güvencesi Yasası”**, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 2003.
- DOĞUKANLI, Hatice, **“İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme: Türkiye’de Uygulanabilirliği”**, İstihdam Dergisi, Temmuz-Eylül 1995.
- EKEBAŞ, Jale, **“Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Kabul Ettiği Sözleşmeler ve Türkiye”**, İstihdam Dergisi, 1994.

European Commission, **MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), Social Protection in the Member States of the European Union, Employment and Social Affairs**, 1 January 2006.

GENÇLER, Ayhan, “**4447 Sayılı Yasa İle Ülkemizde Kurulan İşsizlik Sigortası Hakkında Bir Değerlendirme**”, Prof. Dr. Turgut Kalpsüz’e Armağan, Ankara, 2003.

GÖÇMEN, Murat, “**Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları**”, Kamu-İş Dergisi, Şubat 2012.

GÜZEL, Ali, “**4447 sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası**”, Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, Ankara, 2000.

Hannover Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliği, “**İşsizlik Sigortası İle İlgili Bilgi Notu**”, 2007.

KORAY, Meryem, “**Avrupa Topluluğu Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları H.**”. İKV Dergisi, Ocak, 1991.

KUTAL, Metin, “**Türkiye’de İşsizlik Sigortası, Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri**”, TİSK İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara, 2000.

KÜN, Salih Aydın, “**İşsizlik ve İşsizlik Sigortası**”, Maliye Dergisi, 1999.

Lahey Müşavirliği, “**Hollanda İşsizlik Sigortası Uygulaması İle İlgili Bilgi Notu**”, 2007.

LİMONCUOĞLU, S. Alp, “**İşsizlik Sigortası ve Uygulama Sorunları**”, Sicil Dergisi, Haziran 2012.

MÜLLER, Gerhild Pinkvoss, “**Almanya’da İşsizlik Sigortası**”, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara, 2000.

ÖZAYDIN, Mehmet Merve, “**İşsizlik Sigortasının İşgücü ve İstihdam Üzerindeki Etkileri**”, Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 1999.

ÖZDEMİR, Çağlar, “**Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırmalı Yarı Zamanlı Çalıştıranların İşsizlik Sigortasından Faydalanmaları**”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Mayıs-Haziran 2003.

PÜRSÜNLERLİ, Emel, “**Türkiye’nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirmesi**”, İşveren Dergisi, Şubat 2000.

SÖZER, Ali Nazım, Saraç Coşkun, “**Sosyal Sigortalar Hukukunda 4958 Sayılı Kanun ile Gerçekleştirilen Değişiklikler**”, Mercek Dergisi, Ekim 2003.

ŞAHİN, Hasan, “**İşsizlik Sigortasının Tanımı, Amaçları ve Bazı Kavramlar**”, İşgücü Dergisi, 1989.

TURAN, Kamil, **İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulama Olanakları**, Ankara, 1979.

YILDIRIM, Ercan, Halil Söyler, **İşsizlik Sigortası Ödenek ve Yardımları**, Mükellefin Dergisi, İstanbul, 2002.

YİĞİT, Yusuf, “4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik Sigortası Yardımları”, Mükellefin Dergisi, Haziran 2003.

RESMÎ GAZETELER

Resmî Gazete, 31 Temmuz 1964, Sayı: 11766.

Resmi Gazete, 10 Ağustos 1971, Sayı: 13922. Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına Dair 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi.

Resmi Gazete, 8 Eylül 1999, Sayı: 23810. İşsizlik Sigortası Kanunu. (4447 Sayılı).

Resmi Gazete, 15 Haziran 1936, Sayı: 3330. 08.06.1936 Tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu.

Resmî Gazete, 16 Ekim 2000, Sayı: 24122. İşsizlik Sigortası Fon Yönetim Kurulunun Çalışmasına ve Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

Resmî Gazete, 05 Haziran 2003, Sayı: 25159, 4094 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu.

Resmî Gazete, 10 Haziran 2003, Sayı. 25134.

Resmi Gazete, 18 Ekim 2004, Sayı: 25617. Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği.

Resmi Gazete, 28 Haziran 2009, Sayı: 27272. Yeni Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği.

Resmi Gazete, 26.05.2008, Sayı: 26887. 5763 Sayılı Kanun.

Resmi Gazete, 8 Eylül 1999, Sayı:23810. İLO Sözleşmesi.

SİTELER

ILO'nun kuruluşu

https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%C4%B1_%C3%87al%C4%B1%C5%9Fma_%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC

KENAR, Necdet, İşsizlik Sigortası Uygulaması, <http://www.tekstilisveren.com>, e.t.:12.09.2014

SANAL, M. Engin, “Aktif İstihdam Politikaları”, <http://www.toprakisveren.org.tr/2013-99-enginsanal.pdf> , e.t.:17.06.2015

“Sübvansé”http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.541dd01ad76ec7.62158660, e.t.: 11.09.2014.

Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni,
<http://www.iskur.gov.tr/basinbulteni>, e.t.:12.07.2015

UÇUM, Mehmet, İşsizlik Sigortasının Yasal Çerçevesi ve Olası Uygulama Sorunları,
<http://www.istanbulbarosu.org.tr>, e.t.:18.07.2015.

http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/yayinlar/tezler/diyih_emirkafkas, e.t.: 18.07.2015

<http://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/kanun11tr.htm>, e.t.: 03.10.2014.

<http://www.ihd.org.tr/index.php/san-haklarylgeleri-mainmenu-96/156-insan-haklari-evrensel-beyannames.html>, e.t: 17.09.2014.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz088.htm>, e.t.: 23.09.2014.

http://www.ilo.org/Search3/search.do?searchWhat=Philadelphia&locale=en_US, e.t: 17.09.2014.

<http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/Kurum/Tarihce.aspx>, e.t.: 24.09.2014

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf>, e.t.: 19.09.2014.

<http://www.sgk.com.tr/427-Haber-22-milyon-calisanin-10-milyonu-kayit-disi.html>, e.t.: 06.10.2014.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.541dd01ad76ec7.62158660, e.t: 11.09.2014.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.542294311fa8a2.04388818, e.t.:07.12.2014

<http://www.yol-is.org.tr/TR/dosya/1-157/h/b266ek.pdf>, e.t: 05.10.2014.

<http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/758900-almanyada-issizlik-parasi-artiriliyor>, e.t.:27.07.2015.

www.iskur.gov.tr/tr-tr/etkinlikler.aspx, e.t.:29.07.2015.

www.tuik.gov.tr, TÜİK verileri, e.t.:01.08.2015.

www.setav.org, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, e.t.:01.08.2015.