

86/25

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

**PARAFİSKAL BİR YÜKÜMLÜLÜK
OLARAK İŞSİZLİK SİGORTASI
VE UYGULAMASI**

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı: Prof.Dr. Turgay BERKSOY
Hazırlayan: İ.Erdem SOFRACI

T 86/25

İSTANBUL, 1999

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

“ Her kişinin gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, mesken, tıbbi yardım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere, sağlık ve refahını sağlayacak bir yaşama düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık hallerinde veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksunluk yaratacak diğer bütün durumlarda sosyal güvenliğe hakkı vardır.... “

İnsan Hakları Bildirisi (1948)

Madde 25

İÇİNDEKİLER

SAYFA NO

TABLO VE GRAFİK DİZİNİ

ÖNSÖZ

ÖZET

ABSTRACT

GİRİŞ

I

II

III - IV

V

VI - X

BİRİNCİ BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASININ YAPISI

1.1. PARAFİSKALİTE VE PARAFİSKAL YÜKÜMLÜLÜKLER	1
1.2. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI	2
1.2.1. Sosyal Güvenlik Konusu Olan Riskler	4
1.3. İŞSİZLİK RİSKİNİ TAZMİN EDEN PROGRAM TÜRLERİ	5
1.3.1. İşsizlik Sigortası	5
1.3.2. İşsizlik Yardımları	6
1.3.3. Sosyal Yardımlar	6
1.3.4. Toplu Ödemeler (Kıdem Tazminatı)	7
1.4.İŞSİZLİK SİGORTASININ GELİŞİMİ	9
1.5.İŞSİZLİK SİGORTASININ AMACI	12
1.5.1. Bireysel Amaçlar	12
1.5.2. Sosyal Amaçlar	13
1.6. İŞSİZLİK SİGORTASININ KURUMSAL YAPISI	15
1.6.1. Kapsam	15
1.6.2. Ödenekler	16
1.6.2.1. Ödeneği Hak etme Şartları	17
1.6.2.2. Haftalık Ödenek Miktarı	18
1.6.2.3. Ödeneğin Verilme Süresi	19
1.6.2.4. Bekleme Süresi	19
1.6.2.5. Ödeneğin Devamı İçin Aranılan Şartlar	20
1.6.3. Finansman	22
1.6.3.1. Üçlü Finansman Sistemi	22
1.6.3.2. Tecrübeye Dayalı Finansman Sistemi	24
1.6.4. İdari Organizasyon	25

İKİNCİ BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASININ SOSYAL VE EKONOMİK ETKİLERİ

2.1. İŞSİZLİK SİGORTASININ SOSYAL ETKİLERİ	26
2.1.1. Ödenekler	26
2.1.1.1. Daha Yüksek Bir Ödenek Oranının İşsizlik Süresi Ve İş Arama Çabası Üzerindeki Etkileri	27
2.1.1.2. Daha Uzun Ödenek Süresinin İşsizlik Döneminin Uzunluğu Üzerindeki Etkileri	32
2.1.1.3. Cömert Bir İşsizlik Sigortası Programının İşsizliğin Görülme Sıklığı Üzerindeki Etkileri	35
2.1.2. İşsizlik Sigortasından Yararlanan Kesimle Yararlanamayan Kesim Arasındaki Yayılma Etkisi	37
2.1.3. Finansman Sürecinin Sosyal Etkileri	38

2.2. İŞSİZLİK SİGORTASININ EKONOMİK ETKİLERİ	40
2.2.1. İşsizlik Sigortası Ödeneklerinin Tüketim Üzerindeki Etkileri	40
2.2.2. İşsizlik Sigortasının Makroekonomik İstikrara Olan Etkisi	43
2.2.3. İşsizlik Sigortasının İstihdam Üzerindeki Etkileri	45
2.2.4. İşsizlik Sigortasının Enflasyon Üzerindeki Etkisi	47
2.2.5. İşsizlik Sigortasının Gelirin Yeniden Dağılımı Üzerindeki Etkileri	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE

3.1. İŞSİZLİK SİGORTASIYLA İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR	50
3.1.1. Kalkınma Planlarında İşsizlik Sigortası	51
3.1.2. İşsizlik Sigortasıyla İlgili Olarak Hazırlanan Rapor Ve Yasa Tasarıları	52
3.2. “ 1980 ” İŞSİZLİK SİGORTASI YASA TASARISI	54
3.2.1. Kapsam	54
3.2.2. Ödeneklerden Yararlanma Koşulları	55
3.2.3. Bekleme Süresi, Ödenek Miktarı Ve Ödenek Sağlama Süresi	55
3.2.4. İşsizlik Sigortasının Finansmanı ve Organizasyonu	56
3.2.5. Değerlendirme	56
3.3. “ 1993 ” İŞSİZLİK SİGORTASI YASA TASARISI	57
3.3.1. Kapsam	57
3.3.2. Ödeneklerden Yararlanma Koşulları	58
3.3.2.1. Ödeneğin Kesilme Nedenleri	59
3.3.3. Bekleme Süresi, Ödenek Miktarı Ve Ödenek Sağlama Süresi	59
3.3.4. Sağlanan Diğer Haklar	60
3.3.4.1. Yeniden İşe Yerleştirme	60
3.3.4.2. Mesleki Geliştirme, Edindirme Ve Yetiştirme Eğitimi	61
3.3.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı ve Organizasyonu	61
3.3.6. Değerlendirme	62
3.4. MUHTEMEL İŞSİZLİK SİGORTASINI TAMAMLAYICI ÇALIŞMALAR	63
3.4.1. İşgücü Yetiştirme Ve Mesleki Rehabilitasyon Çalışmaları	64
3.4.2. İstihdam Ve Eğitim Projesi	65

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASINI UYGULAYAN ÜLKELER VE PROGRAMLARIN ANA HATLARI

4.1. ÜLKELER VE PROGRAMLARIN ANA HATLARI	67
4.2. İŞSİZLİK SİGORTASI PROGRAMLARINI DESTEKLEYEN AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI	84
4.2.1. İstihdama Yönelik Devlet Yardımları	85
4.2.2. Özel Proje Ve Programlar	87

BEŞİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE FİNANSMAN AÇISINDAN İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANABİLİRLİĞİ

5.1. MODELİN ÖZELLİKLERİ - VARSAYIMLARI	91
5.1.1. Kapsam	93
5.1.2. Finansman Kaynakları	93
5.1.3. Tahakkuk ve Tahsil Edilecek Prim Tutarlarının Hesaplanması	94
5.1.4. Programdan Yararlanan Sigortalı Sayıları	95

5.2. ÖDENEKLER	97
5.3. GELİRLER İÇİNDEKİ DEVLET PAYININ HESAPLANMASI	98
5.4. İŞSİZLİK SİGORTASI GİDER TAHMİNLERİ	98
5.4.1. Gider Tahminleri	99
5.4.1.1. 1998'de Yapılması Muhtemel İşsizlik Sigortası Ödemeleri	99
5.4.1.2. İşsizlik Ödenəğinin Ödendiğı Döneme İlişkin Sağlık Primlerinin Hesaplanması	103
5.4.1.3. İşe Yerleştirme ve Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi Harcamaları	103
5.4.1.4. Tasarıda Zorunlu Kılınan Kurum Payı Harcamaları	104
5.4.1.5. Diğer Masraflar	104
5.5. İŞSİZLİK SİGORTASI 1998 YILI GELİR - GİDER DENGESİ	105
5.6. DEĞERLENDİRME	110
 SONUÇ	 112
KAYNAKÇA	118
ÖZGEÇMİŞ	122



Tablo Dizini

- Tablo – 1 :** Optimal Vergili – Vergisiz Sözleşme
- Tablo – 2 :** Temel Büyüklükler (1998 Sabit Rakamlarıyla)
- Tablo – 3 :** Tahakkuk ve Tahsil Edilecek Prim Tutarlarının Hesaplanması
(1998 Sabit Rakamlarıyla)
- Tablo – 4 :** Kendi İstek Ve Kusuru Dışında İşsiz Kalıp da Muhtemelen İşsizlik
Ödeneğinden Yararlanacak Olanların Sayısı (31.12.1997)
- Tablo – 5 :** İşsizlik Ödeneğine Esas Aylık Net Kazanç Hesabı
- Tablo – 6 :** Prim Gelirleri İçindeki Devlet Payının Hesaplanması (Trilyon TL.)
- Tablo – 7 :** İşsizlik Ödeneğinin Hesaplanması (Tasarrufa Teşvik Fonu
Kesintileri Hariç) 1998 Sabit Rakamlarıyla
- Tablo – 8 :** İşsizlik Ödeneğinin Hesaplanması (Tasarrufa Teşvik Fonu
Kesintileri Dahil) 1998 Sabit Rakamlarıyla
- Tablo – 9 :** Sağlık Primlerinin Hesaplanması (1998 Sabit Rakamlarıyla)
- Tablo – 10 :** İşsizlik Sigortası 1998 Yılı Gelir – Gider Dengesi (Tasarrufa
Teşvik Fonu Kesintileri Dahil)
- Tablo – 11 :** İşsizlik Sigortası 1998 Yılı Gelir – Gider Dengesi (Tasarrufa
Teşvik Fonu Kesintileri Hariç)
- Tablo – 12 :** En Riskli ve En Az Riskli İhtimallerle İşsizlik Sigortası 1998 Yılı
Gelir – Gider Dengesi (Tasarrufa Teşvik Fonu Kesintileri Dahil)
- Tablo – 13 :** En Riskli ve En Az Riskli İhtimallerle İşsizlik Sigortası 1998 Yılı
Gelir – Gider Dengesi (Tasarrufa Teşvik Fonu Kesintileri Hariç)

Grafik Dizini

- Grafik – 1 :** İşgücüne Dönüş Oranı ile Potansiyel Ödenek Süresi Arasındaki
İlişki
- Grafik – 2 :** İşsizliği Terk Etme Oranı ile Zaman Arasındaki İlişki
- Grafik – 3 :** Gelir ile İşsizlik Arasındaki Bütçe Kısıtı
- Grafik – 4 :** İşsizlik Sigortası Ödeneklerindeki Artışın Sigortalı ve Sigortasız
İşgücü Piyasasına Olan Etkileri

ÖNSÖZ

Tez konusu olarak incelemeye aldığımız işsizlik sigortası kavramı, parafiskal bir yükümlülük olarak Maliye anabilim dalı içerisinde değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda işsizlik sigortası kavramı etrafında muhtemel ekonomik ve sosyal etkileri de değerlendirilmeye alınmıştır.

Bununla birlikte, Türkiye’de gelecekte uygulanabilecek bir işsizlik sigortası programının muhtemel etkileri ve finansmanı da bir model çerçevesinde irdelenmeye çalışılmıştır.

Bu itibarla, tez çalışmam süresince gösterdiği anlayışlı yaklaşım ve katkılarından dolayı tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Turgay BERKSOY’a ve uygulama aşamasındaki yardımlarından dolayı Sayın Hasan ŞAHİN’e teşekkürü bir borç bilirim.

ÖZET

İşsizlik sigortasının parafiskal bir yükümlülük olarak değerlendirilmesi ve dolayısıyla sosyal güvenlik kapsamında ele alınması, bu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır. Bu çerçeveden hareketle, çalışmamızda işsizlik sigortasının nitelikleri, organizasyonu ve finansmanı açısından, parafiskal kurum ve bu kurumun özellikleriyle ilişkilendirilmesi ve bu anlamda kamu maliyesi çatısı altında değerlendirilmesi esas alınmaktadır.

Diğer taraftan, işsizlik sigortasının işsizlik olgusuyla olan ilişkisi de önem taşımaktadır. Şöyle ki; İşsizliğin tam anlamı ile ortadan kaldırılması, çok yönlü ekonomik ve mali önlemlere, yatırım - istihdam ilişkisine dönük etkili kararların alınmasına bağlıdır. Bu nedenle ülkeler, işsizliğin sebeplerini gidermek amacıyla ekonominin istihdam kapasitesini genişletici, tasarrufu, yatırımları ve üretim teknolojilerini genişletici, işgücü piyasasına dönük etkin önlemlere yönelik uzun vadeli politikalar ile işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını ya da azalışlarını tazmin etme, yeni iş buluncaya ya da yeniden istihdam imkanını verecek olan eğitimi tamamlayıncaya kadar gelir kayıplarını karşılayarak gelir devamlılığı sağlayacak politikaları uygulamak zorundadırlar.

Çalışmamızın teorik altyapısını oluşturan I. Ve II. Bölümlerde değinildiği üzere, işsizlik sigortası diğer sosyal güvenlik programlarından nitelik yönünden farklılıklar göstermektedir. Zira güvence altına aldığı işsizlik olgusu, ülke ekonomisindeki işleyişin doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşı getirilen korunma sistemleri de toplumların içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal yapıya bağlı olarak değişimler göstermektedir. Dolayısıyla işsizlik sigortasının ekonomik ve sosyal etkileri, uygulanan programın tüm detaylarıyla ilişki halindedir.

Günümüzde işsizlik sigortasını veya buna benzer bir programı uygulayan ülke sayısı 70'e yakındır. Uygulanan programlar detaylı olarak değerlendirildiğinde; Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için programların kapsamının, ödenek sürelerinin, ödenek miktarlarının ve finansman konularının öne çıktığı görülmektedir.

Bununla birlikte, özellikle gelişmiş ülkelerde uygulanan işsizlik yardımları ve diğer destek programlarının daha geniş bir kitleyi koruma şemsiyesi altına aldığı görülmektedir. Yine bu ülkelerde uygulanan işsizlik sigortası programlarına ek olarak, aktif istihdam politikalarının da (Özellikle AB ülkeleri) giderek öne çıktığı vurgulanmalıdır.

Bu anlamda, ülkemizde de işsizlik sigortasının uygulamaya geçirilmesi amacıyla birçok proje ele alınmıştır. Ancak, III. Bölümde de ayrıntılı olarak vurgulandığı üzere, bu projelerin uygulamaya geçirilmesi noktasında ya gerekli uzlaşmanın sağlanamaması veya ülkenin o dönemdeki ekonomik koşullarının programın uygulanmasına elverişli olmadığı gerekçeleriyle işsizlik sigortası programı uygulamaya konulamamıştır. Bu noktadan hareketle, hazırlanan yasa tasarıları doğrultusunda uygulanan bir finansman modeli de çalışmamızın son bölümünü oluşturmaktadır.

Ele alınan model çerçevesinde, muhtemel bir işsizlik sigortası programının 1998 yılı gelir – gider dengesi tahmin edilmeye çalışılmış, öngörülen varsayımlar altında programın kaldırılabilir bir finansman yükü olup olmadığı araştırılmıştır.

Yapılan tahminler sonucu, varolan prim sistemi dahilinde tahsil edilen prim gelirleriyle en riskli durumu ifade eden düşük prim toplama gücü, yüksek ödenek oranı ve azami süre ödenek ödenen bir programın uygulanması durumunda dahi, üçlü finansman sisteminin kendini finanse edebildiği ve pozitif bakiye verdiği belirlenmiştir. Bu itibarla, ortaya çıkan sonuçlar, bu varsayımlar ve en riskli durumda dahi, işsizlik sigortası programının bütçeye olan yükünün makul düzeyde gerçekleşeceğini ortaya koymaktadır.

Elbette, işsizlik sigortasının uygulanması, her ülkenin kendine özgü koşullarında değişiklik arzedecektir. Burada önem taşıyan husus, uygulanacak programın popülist bir söylev haline gelmemesi ve buradan hareketle giderek kendini finanse edemeyecek duruma gelip bütçeye ağır bir yük oluşturmamasıdır. Uygulanacak programın esasları kadar, programın uygulanmasının da önem taşıdığı ve iyi bir organizasyona ihtiyaç duyulacağı unutulmamalıdır.

ABSTRACT

This study originates from the fact that unemployment insurance (UI) is a fiscal liability; and it should be treated within the system of social security. The purpose of the research is to examine the relationship between characteristics of UI, its organizational, and financial structure, and financial liability institution. And, finally evaluation of it in terms of public finance approach.

As in mentioned in part I and II of the study, the characteristics of UI differ from other social security programs. Moreover, the unemployment concept that it protected is a result of the operation of the national economy. The protection systems that brought against also differ according to the economic and social structure of the society. Therefore, the economic and social effects of UI, interacts with all the details of the program that applied.

Nowadays the number of countries that apply UI or similar programs is around 70 in the world. When this approach programs are evaluated in their details: for developed and developing countries the scope, the time and the quantity of allowences and the finance of the program become very significant. However, the unemployment benefits and other support programs, especially in developed nations, protect a wider proportion of the mass from powerty. In this countries in addition to the UI programs, the activist employment policies also an important fact that should be emphasized. (Especially in European nations)

By using a simple model we try to predict the income and expenditure equilibrium of a possible UI program for 1998 in Turkey. And, under the prediction of the model, we search whether the financial liability of the program is bearable or not. The prediction indicate that, incentive payments from the employees charged at a lowest level while, return to employees are at a highest level and the payment time is maximum length in the triple financial systems. Therefore, under the predictions, and under the most risky situation, the burden of the UI program to the budget is regarded acceptable at a conceivable levels.

GİRİŞ

Sosyal güvenliğin sosyal devletin görevleri arasında yer aldığı, pozitif hukuka XX. Yüzyılın ikinci çeyrek döneminde girmiş olmasına rağmen bu kavramın neyi ifade ettiği ve neleri kapsaması gerekeceği hususlarında genelde bir akademik mutabakatın mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre:

1. Sosyal güvenliğı sağlamak sosyal devletin görevidir;
2. Sosyal güvenliğin amacı bireyleri sosyal risklere, özellikle bu risklerin ekonomik sonuçlarına karşı korumaktır;
3. Söz konusu sosyal riskler, ILO tarafından şu şekilde belirlenmiştir: Hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası, mesleki hastalık, ölüm, aile yardımları, işsizlik.
4. Yukarıdaki 2. Maddede sözü geçen ekonomik sonuçlar sosyal risklerin sebep olduğu gelir kayıpları ve gider artışlarıdır;
5. Sosyal risklere karşı geliştirilen ekonomik güvencenin amacı bireyin fizyolojik ve toplumsal varlığının korunmasına yöneliktir.

Yukarıda yapılan tanımlamalardan anlaşılacağı üzere, sosyal güvenliğin amacı ve hedefi bireyleri sosyal risklere karşı korumaktır. Bu risklerden bazıları sosyal sigorta sistemiyle, bazıları da sosyal yardımlarla karşılanmaktadır. Sosyal sigorta sistemi, uygulanmasında özel sigortacılık (prim, aktüerya v.b.) tekniğinin benimsenmiş olmasına rağmen yarı kamusal mal (hizmet) niteliğinden ötürü devlet tarafından zorunlu kılındığından özel sigortadan farklı bir konuma ve niteliğe sahiptir. İster özel, ister sosyal (kamusal) olsun, bir sigortanın varolup yaşayabilmesi için prim ödenmesi gerekmektedir. Bu primi kim ödeyecektir ? Ya da kim ödemelidir ? Akla ilk gelen kuşkusuz devlettir. Çünkü, sosyal güvenliğı sağlamak devletin görevidir. Ayrıca, aslında isteğe bağlı (ihtiyari) olması gereken sigortayı egemenlik hakkına dayanarak zorunlu (mecburi) hale getiren de yine devlettir. Şu halde devlet, sosyal sigortanın finansmanını bütünüyle üstlenmelidir tarzında bir görüş ileri sürülebilir. Devlet şayet sözü geçen finansmanı üstlenirse doğal olarak bunu vergilerle karşılayacaktır. Vergiyi herkes ödemektedir. Dolayısıyla vergi gelirleriyle herkesin yararlanabileceği kamusal hizmetleri gerçekleştirmek adalet anlayışının doğal bir sonucudur. Sosyal sigorta'dan

ise, mesleki faaliyet esasına göre sadece belirli bir işte çalışanlar yararlanmaktadırlar. Bunun anlamı, sadece çalışanların yararlanacakları bir hizmetin bundan hiç yararlanmayanların da ödeyecekleri vergilerle finanse edilmesidir. Böyle bir görüşün haklılığı savunulamaz. Bu sebepten ötürü, kamu maliyesinde, fiskal gelirler (vergi gelirleri) kavramının yanı sıra bir de parafiskal gelirler (vergi benzeri gelirler) kavramı doğmuş ve gelişmiştir. Sosyal sigorta'nın gerçekleştirilebilmesi için ödenmesi gereken primler bu sonuncu kavramın (parafiskalite) içinde yer almaktadır. Primleri, hem hizmetten yararlanan işçi, hem de ödemesi gereken ücretin bir parçası olduğu ileri sürülmek suretiyle işveren ödemektedir. Devlet ise, gerektiğinde ve içinde bulunulan koşulların elverişliliğine göre söz konusu sigortanın finansmanına katılmaktadır. Kamu maliyesindeki terminoloji ile ifade etmek gerekirse; “ sosyal yardımın finansmanı fiskal gelirlerle, sosyal sigortanın finansmanı ise esas itibariyle parafiskal gelirlerle karşılanmaktadır “ denilmektedir.

İşte bu çerçeveden hareketle, bu çalışmamızda işsizlik sigortasının nitelikleri, organizasyonu ve finansmanı açısından, parafiskal kurum ve bu kurumun özellikleriyle ilişkilendirilmesi ve bu anlamda kamu maliyesi çatısı altında değerlendirilmesi esas alınmaktadır. Diğer taraftan, işsizlik sigortasının işsizlik olgusuyla olan ilişkisi de önem taşımaktadır. Şöyle ki; İşsizliğin tam anlamı ile ortadan kaldırılması, çok yönlü ekonomik ve mali önlemlere, yatırım - istihdam ilişkisine dönük etkili kararların alınmasına bağlıdır. Bu nedenle ülkeler, işsizliğin sebeplerini gidermek amacıyla ekonominin istihdam kapasitesini genişletici, tasarrufu, yatırımları ve üretim teknolojilerini genişletici, işgücü piyasasına dönük etkin önlemlere yönelik uzun vadeli politikalar ile işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını ya da azalışlarını tazmin etme, yeni iş buluncaya ya da yeniden istihdam imkanını verecek olan eğitimi tamamlayıncaya kadar gelir kayıplarını karşılayarak gelir devamlılığı sağlayacak politikaları uygulamak zorundadırlar.

Gelir güvencesi sağlayan bu politikaların temel özelliği, sosyal güvenlik amaçları ile istihdamı koruma ve geliştirme düşüncesinin birbirini tamamlar nitelikte olmasıdır. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir

bölümünü karşılayarak, kendisi ve ailesinin zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir programdır. Bu tanıma yakın diğer bir işsizlik sigortası tanımında da, “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 “ denilmektedir.

İşsizlik sigortasına ihtiyaç, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzusu ve isteğinde olup ve fakat çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur. İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin moral yapısının, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmaz.

İşsizlik sigortası, diğer sosyal güvenlik programlarından nitelik yönünden farklılıklar göstermektedir. Zira güvence altına aldığı işsizlik olgusu, ülke ekonomisindeki işleyişin doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşı getirilen korunma sistemleri de toplumların içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal yapıya bağlı olarak değişimler göstermektedir. İşsizlik sigortasının, sosyal güvenlik şemsiyesi altında sosyal risklerden biri olarak kamu maliyesi alanına dahil olması yanında, maliye politikası araçlarına dahil olan otomatik dengeleyici rolü de bulunmaktadır. Otomatik dengeleyiciler; ekonomik dengenin korunması ve sürdürülmesi bakımından kendiliğinden fonksiyon gören, denge sağlayıcı etkiler yaratan, ülkenin mali, sosyo - ekonomik mevcut kurumlarıdır. Devletin özel olarak müdahalesi dışında, karşılaşılan olaylara göre planlı ve kasıtlı bir şekilde düzenlemeler yapılmasını gerektirmeden işleyen ve ekonomik denge sağlayıcı bu uygulamalar, kuşkusuz vergiler ve kamu harcamalarına yönelik düzenleyici müdahaleler yanında fonksiyon görmektedir.

Mali sistemde var olan (artan oranlı vergi tarifeleri, işsizlik sigortası ödemeleri, kurum - birey ve ailelerin birikimleri, mali yardımlar gibi) çeşitli kurumlar, kendiliğinden denge sağlayıcı sonuçlar yaratabilmektedir. Otomatik vergi ve harcama değişimleri, gayrisafi milli hasıla üzerinde etkili olmakta, otomatik dengeleyicilerin yarattığı etkiler sonucu; gayrisafi milli hasılda düşme olduğunda bireysel gelir ve

harcamalardaki düşmeyi, gayrisafi milli hasılda yükselme olduğunda bireysel gelir ve harcamalardaki yükselmeyi hafifletmektedir. Bu sonuç, otomatik olarak ortaya çıkmakta, gayrisafi milli hasıla üzerinde, devletin herhangi bir müdahalesi olmadan etkili olmaktadır. Modern maliye sistemi, otomatik olarak denge sağlayıcı ve sistemin içerisinde bulunan kurumlara sahiptir ve kendiliğinden bu fonksiyonlarını gerçekleştirmektedirler. Ancak; otomatik denge faktörleri, yalnız başlarına, ekonomik dengeyi bozucu eğilimlerle mücadele açısından yeterli değildirler. Başka bir deyişle bu dengeleyiciler; ekonomideki dalgalanmaların bir kısmını azaltmada etkili olabilirler, fakat tamamen ortadan kaldıramazlar. Bu dalgalanmaların geriye kalan bölümü, maliye ve para politikalarının faaliyet alanına bırakılmış bulunmaktadır.

Bu genel çerçeve içerisinde, çalışmamızın ilk amacı işsizlik sigortası programının finansman ve organizasyon açısından incelenmesi ve Türkiye’de gerçekleştirilecek bir uygulama için üzerinde durulması gerekli noktaların tespitidir. İkinci ve daha can alıcı olan amaç, Türkiye’de çalışırken işsiz kalanlar için uygun bir işsizlik sigortası programının mali yükünün devletin taraf olduğu bir üçlü finansman ile kaldırılıp kaldırılamayacağını ortaya koymak ve buna ek olarak uygulanacak aktif istihdam politikalarının belirlenmesi ve uygulanması yönünde yapılması gerekenleri tartışmaktır. Bu amaç doğrultusunda 1998 yılında uygulanacak işsizlik sigortası programının gelir - gider dengesinin hesaplanması için gerekli veri tabanı oluşturulmuştur.

Bu amaçlar doğrultusunda hazırlanan çalışma planına göre; İşsizlik sigortasının yapısı, kapsam, hak kazandırıcı ve kaybettirici koşullar, ödeneklerle ilgili miktarlar ve sürelerle ilgili yanları çalışmamızda I. Bölümü oluşturan konulardır. Aynı şekilde işsizlik sigortasının muhtemel ekonomik ve sosyal etkileri de, toplam etkinin daha net bir şekilde ortaya çıkması için, irdelenmeye çalışılmıştır. Bu konu çalışmamızın II. Bölümünü oluşturmaktadır. Çalışmayı bir kamu maliyesi konusu olarak sınırlandırırken, hukuksal boyutunu ve işgücü ile olan ilişkisi olabildiğince sınırlandırılmış, makroekonomik büyüklükler üzerindeki etkisi irdelenmeye çalışılmıştır. III. Bölüm ülkemizde işsizlik sigortasıyla ilgili olarak hazırlanan rapor ve yasa tasarılarının incelenmesi ve ortak noktaların saptanması süreciyle ilgilidir.

IV. Bölümde ise ülke örneklerine yer verilmiş olup, bununla birlikte uygulanan aktif istihdam politikaları incelenmiştir. Örneklerin incelenmesinde OECD ve AB gibi, Türkiye açısından öncelik taşıyan uluslararası birlikteliklerin gösterdiği özelliklerin yanı sıra farklı ülke örnekleri üzerinde çalışılarak, uygulamadaki farklı özelliklere vurgu yapılmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın V. ve son bölümünde de Türkiye’de bir işsizlik sigortası programının kurulması hazırlıklarında dikkate alınabilecek kapsam, finansman kaynakları, katkı payları, ödenek oranları ve diğer destek hizmetleri için seçenekler belirlendikten sonra, varsayımlar seti tanımlanmış ve belli koşullar altında hangi bileşimlerin gelir - gider dengesine sahip olduğu tahmin edilmeye çalışılmıştır. Türkiye işgücü piyasasına ilişkin verilerdeki ve geleceğe yönelik projeksiyonlardaki yetersizlikler nedeniyle, tahminde kullanılan verilerin hemen tamamı 1998 yılı için tahmin edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASININ YAPISI

1.1. PARAFİSKALİTE VE PARAFİSKAL YÜKÜMLÜLÜKLER

"Hemen hemen tüm ülkelerde 1950'lerden itibaren artan bir şekilde kendisini hissettiren parafiskal yükümlülükler ve bunun sonucunda sağlanan parafiskal gelirler, temelde sosyal güvenlik harcamalarının kendine özgü bir finansman yoluyla karşılanma yöntemidir. Yine 1950'lerden itibaren hemen bütün ülkelerde, kendini artan bir biçimde hissettiren parafiskalite, temelde sosyal güvenliğin devlet görevi olması ve sosyal güvenlikle ilgili harcamaların kamu harcamaları içerisinde yer alması fikrinden kaynaklanmaktadır". Dolayısıyla değinilen harcamaların finansmanı için (devlet bütçesiyle karşılananların dışında) bulunan bu cebre dayanan yeni kaynaklarda kamusal gelir niteliğini taşımaktadır ¹.

Parafiskal gelirler veya parafiskal yükümlülükler şeklinde konuyu ortaya koymakla aynı konuya iki farklı yönden bakılmaktadır. Nasıl ki, vergi yükümlülüğü denildiğinde devletin cebri bir tasarrufu söz konusu ise aynı durum parafiskal yükümlülükler için de geçerlidir. Diğer taraftan

¹ ÖNCEL, T. , Parafiskal Yükümlülükler, İst. Üniv. İkt. Fak. Yayın No. 494, ss. 5, 1983, İst.

vergi yükümlülüklerinin sonucunda nasıl bir kamu geliri türü olan vergi gelirleri oluşmakta ise, parafiskal yükümlülüklerden de parafiskal gelirler ortaya çıkmaktadır. Bu bir sebep – sonuç ilişkisidir. Kamusal niteliği ise, büyük ölçüde tahsilindeki zorunluluktan ve finanse ettiği hizmetlerin kamusal niteliğinden kaynaklanmaktadır ².

Bu noktada, sosyal parafiskal yükümlülükler içerisinde en büyük paya sahip olan sosyal güvenlik kavramına değindikten sonra, parafiskal bir yükümlülük olan işsizlik sigortasına geçiş yapmak daha anlamlı olacaktır.

1.2. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal güvenlik garantisi sağlamak amacını gerçekleştirmek için oluşturulmuş bir organizasyondur. Bu organizasyon sosyal güvenlik hizmeti üretir. Bütün sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı, sosyal güvenlik ile ilgili çeşitli uluslararası sözleşmeler ve belgeler ile ülke anayasalarında yer alan ifadesi ile; Toplumu oluşturan bütün fertleri, bütün sosyal güvenlik tehlikelerine karşı, koruma kapsamına almak ve fertlere ve geçindirmekle yükümlü oldukları kimselere yaşadıkları toplum için insan onuruna yaraşır asgari seviyede bir hayat standardına sahip olmalarını sağlayarak, başkalarına muhtaç olmaktan kurtarmak şeklinde tanımlanabilir. Bir sosyal güvenlik organizasyonunun başarısını tayin eden kriter, bu temel hedeflere ulaşabilme derecesidir ³.

Sosyal güvenlik organizasyonlarının başarısını tayin etmede iktisadi etkinlik kriteri yanında, sosyal amaçların gerçekleştirilmesine hizmet eden dışsal faydalarında dahil edilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır. Dışsal faydanın varlığı, bir başka kriterin daha kullanılmasını gerekli kılar ki bunu “ sosyal etkinlik ” kriteri olarak tanımlamak mümkündür. Sosyal etkinlik kriterine göre bir sosyal güvenlik organizasyonunun başarısı, huzurlu bir toplum hayatının vazgeçilmez unsurunu oluşturan bir arada yaşama ve sosyal dayanışmayı sağlama fonksiyonunun gerçekleştirme derecesi ile de ölçülmelidir. Bu da sosyal adaleti pekiştiren bir organizasyon ile mümkündür. Bu sebeple, sosyal güvenlik organizasyonlarının başarısını, diğer organizasyonlardan farklı olarak iktisadi etkinlik kriteri yanında sosyal etkinlik kriterini de anahtar kriter olarak ölçmek gerekmektedir.

² A.g.e., ss. 8.

³ DPT , Sosyal Güvenlik , Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2420 - ÖİK: 479,ss. 13-14,1995, Ankara.

Sosyal güvenlik organizasyonlarının başarısını ölçmede kullanılan bu iki temel kriter yanında, bunları tamamlayıcı nitelikte olmak üzere başka kriterler de mevcuttur.

Sosyal güvenlik hizmetini, bu hizmeti talep eden kişi ve grupların ihtiyaçlarına uygun seviyede uygun şekilde ve uygun zamanda temin etmek hedefleme açısından daha sağlıklı değerlendirmeler yapma imkanı verecektir. Örneğin; Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi genel olarak iki farklı programdan oluşmaktadır. Birincisi; kimsesiz muhtaç yaşlılar, malul, dul, yetim ve korunmaya muhtaç çocuklara karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlarca finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlerdir. Sosyal güvenlik harcamaları içinde % 2'lik paya sahip bu yardım ve hizmetlerin yeterli miktarda olmadığı bilinmektedir. Bu kapsamda 65 yaş üzeri muhtaç yaşlılara ödenen aylık yardım miktarının 1996 yılının ilk yarısında 580.000 TL., ikinci yarısında 787.500 TL. oluşu, bu yardımların yetersizliğinin tipik bir örneğidir.

Diğer program, sosyal güvenlik sisteminin esasını teşkil eden ve primli, başka bir ifadeyle kişinin maddi katkısıyla desteklenen ve bu katkı oranında fayda elde edilen sistemdir. Bu sistem temelde üç ana kurum tarafından yürütülmektedir: Bunlar, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar İçin Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ - Kur)'dur. Bunun yanında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. Maddesine göre kurulmuş bazı banka, sigorta şirketleri, sanayi ve ticaret odaları mensuplarına sosyal güvenlik hizmeti sağlayan dar kapsamlı sandıklar da mesleki sosyal güvenlik programları olarak değerlendirilebilir. Bunlara ek olarak, kişilerin gönüllü katılımlarına dayalı özel hayat sigortaları da, toplam içinde payları çok küçük olmakla birlikte, faaliyetlerini sürdürmektedirler ⁴.

⁴ KENAR,N. - TEKSÖZ,A.T. - COŞKUN,A.H. , “ Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi ” , Hazine Dergisi (Sosyal Güvenlik Özel Sayısı), Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reformu Uluslararası Konferansı,ss. 5-6 Mayıs 1996, Ankara.

1.2.1. SOSYAL GÜVENLİK KONUSU OLAN RİSKLER

Sosyal güvenliğin karşıladığı risklerin kapsamı, uluslararası düzeyde yazılı resmi bir belge ile ilk kez Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın 1944 yılı Philadelphia Konferansında belirlenmiştir.

Konferansın sosyal riskleri belirleme yönündeki kararı sosyal güvenlik teriminin yaygınlaşmasında olduğu kadar, sosyal güvenliğin risk kapsamının belirlilik kazanma ve yerleşmesi bakımından da önem taşımaktadır. Sosyal güvenliğin risk kapsamında bugüne kadar çok önemli bir değişiklik olmamıştır.

Sosyal riskler çeşitli kaynaklarda değişik biçimlerde sınıflandırılmıştır: Sosyal risklerin yaygın olan sınıflandırma biçimlerinden biri mesleki riskler, fizyolojik riskler ve sosyo - ekonomik riskler şeklinde üç grupta toplanmasıdır: Bu sınıflandırmaya göre mesleki riskler iş kazaları ve meslek hastalıkları; fizyolojik riskler genel hastalık ve kazalar, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm; sosyo - ekonomik riskler işsizlik ve çocuk yetiştirme durumlarını içermektedir⁵.

Bir başka sınıflandırma fiziki riskler ve iktisadi riskler şeklindedir. Bu sınıflandırmaya göre fiziki riskler; hastalık, malullük, yaşlılık, analık, kazalar ve ölüm, iktisadi riskler ise; işsizlik ve çocuk sayısına bağlı gelir yetersizliği tehlikelerini içermektedir.

Buna çok yakın bir sınıflandırma ILO Uzmanlar Komitesi tarafından yapılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre sosyal riskler; fiziki, iktisadi ve ailevi riskler olarak üçe ayrılmıştır. Bu sınıflandırmanın yukarıdaki sınıflandırmadan farkı, iktisadi risklerin işsizlik tehlikesiyle sınırlandırılarak, çocuk yetiştirme halinin ailevi riskler şeklinde üçüncü bir tehlike sınıfı olarak kabul olunmasıdır.

Bahsedilen risklerin bireysel açıdan iktisadi sonuçları gelir kayıpları ve gider artışları şeklinde ifade olunabilir. Sosyal güvenliğin sağlanabilmesi için sosyal risklerin doğuracağı bu gelir kayıpları ve gider artışlarının karşılanması zorunludur. Bu olumsuz durumların yalnız kişi için

⁵ DİLİK, S. , *Sosyal Güvenlik* , 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, ss.67, 1992, Ankara.

olumsuz sonuçlar yaratmakla kalmayacağı, toplum için de birçok sakıncalar doğuracağı açıktır. Öyleyse sözü edilen risklerin karşılanması yalnız kişinin değil, toplumun da yararınadır.

1.3. İŞSİZLİĞİ TAZMİN EDEN PROGRAM TÜRLERİ

İşsizlik halinde, önceki geliri tazmin eden başlıca dört tür program uygulanır:

- 1) İşsizlik sigortası
- 2) İşsizlik yardımı
- 3) Sosyal yardımlar
- 4) Toplu ödemeler

1.3.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen, kendi isteği dışında işsiz kalan kişiye uğradığı gelir kaybının belli bir kısmını yine belli bir süre için telafi eden prime dayalı bir programdır. Genel anlamda işsizlik sigortası “ bir iş yada 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”⁶.

İşsizlik sigortası programı, esas olarak işgücü piyasasının yeterince organize olduğu sanayileşmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Günümüzde 68 ülkede işsizlik sigortası veya benzeri bir program uygulanmaktadır. Bu ülkelerin içinde çoğu gelişmiş ülkenin yanı sıra, Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra ekonomik ve siyasi değişimler yaşayan Doğu Avrupa ve Orta - Asya ülkeleri de vardır. Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde de, dar kapsamlı olsa, uygulamalar söz konusudur.

⁶ TİSK , İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, İnceleme Yayınları No. 7, ss. 6, 1992, Ankara.

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortası programının uygulanamamasının esas nedeni, istihdam yapısının yeterince gelişmemiş olmasıdır. Nüfusun büyük bölümü kırsal bölgelerde yaşamakta, tarım sektöründe çalışmaktadır. Sanayi ve ticaret sektörleri yeterince gelişmediğinden, ücret karşılığı çalışma yaygın değildir. Özellikle tarım ve hizmetler sektörlerinde düşük gelirli çalışma - eksik istihdam - bulunmaktadır. Bunların yanında, genellikle sanayi sektöründe düzenli endüstri ilişkilerinin varolduğu işletmelerde çalışanların oluşturduğu bir kesim de görülmektedir. Bu ikili - dual - yapı istihdamın temel özelliği olmaktadır. İşsizlik geleneksel yardımlaşma ilişkileri içinde karşılanmaktadır. Çalışmayanlar, çalışarak veya başka yollarla gelir sağlayanların kazançlarını paylaşarak, işsizliklerini tazmin etmektedirler ⁷.

1.3.2. İşsizlik Yardımları

İşsizlik yardımları, prime dayalı olmayan daha çok işsizlik sigortası ödeneklerinin bitiminden sonra devam eden ve genellikle devlet tarafından finanse edilen bir program türüdür. İşsizlik yardımını işsizlik sigortasından ayıran unsurlardan en önemlisi finansmanın devlet tarafından karşılanıyor olmasıdır. Bunun yanı sıra, işsizlik sigortasında olduğu gibi prim ödeme zorunluluğu da yoktur. Bununla birlikte yardımın finansmanı vergi gelirleriyle karşılandığı için, işsizliğin olumsuz etkileri tüm topluma yayılmaktadır. İşsizlik yardımını hak edebilme sürecinde geçmiş dönemdeki çalışma süresi göz önüne alınmaz ve muhtaçlık durumu sürdüğü müddetçe yardım yapılabilir. Yalnız işsizlik yardımını alabilmek için, bu yardıma muhtaç olma durumunun kanıtlanması gerekmektedir. Bu süreçte, çoğu gelişmiş ülkede, diğer yardım programlarını da kapsayan gelir testleri uygulanmaktadır ⁸.

1.3.3. Sosyal yardımlar

Bazı durumlarda işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları asgari gelir düzeyini sağlamayabilir veya işsiz kalan kişi sigortaya veya yardıma hak kazanamamış olabilir. Günümüzde 24 OECD üyesi ülkeden sadece 6'sı işsiz kalan kişilere asgari gelir güvencesi sağlamaktadır⁹. Bunun dışındaki ülkelerde, sosyal yardım programları devreye girmektedir. Örnek olarak

⁷ TÖRÜNER, M., İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss. 9, 1992 FES - İstanbul.

⁸ ATKINSON, A.B. - MICKLEWRIGHT, J. , " Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review ", Journal of Economic Literature, Vol. XXIX, ss.1692, 1991.

⁹ Bu ülkeler sırasıyla A.B.D.,Almanya,Belçika,Fransa,Hollanda ve İngiltere'dir.

İngiltere’de uygulanan “Gelir Desteği ” programı gösterilebilir; programın amacı işsizlik yardımı için aranan koşullara sahip olmayan ya da aldıkları işsizlik yardımı yeterli bulunmayan kişilere genel olarak belirli bir ekonomik güvence sağlamaktır. Programın içeriği şu şekildedir: Yapılacak yardımın belirlenmesinde muhtaç durumdaki kişinin, eşinin ve diğer bakmakla yükümlü olduğu şahısların mali kaynakları dikkate alınarak ayarlamalar yapılır. Asıl ödemeler bekarlara, evli çiftlere ve çocuklarına yapılmaktadır. Ancak, yalnız yaşayan anne - babalar, emekli ve maluller için de bazı ödemeler söz konusudur. Belli mesken harcamalarını karşılayacak yardımlar da yapılabilir. Gelir desteği, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bütçesinden ödenmektedir ¹⁰.

1.3.4. Toplu Ödeme (Kıdem Tazminatı)

Kıdem tazminatı “ işsizlik halinde toplu ödeme “ olarak sisteme dahil edilmiştir. İşsizlik sigortası edimlerinden yararlanma koşullarından biri, sigortalının işini kendi arzu ve iradesi dışında kaybetmesidir. Türkiye, İran, Ürdün, Hindistan, Pakistan, Bolivya, Kolombiya, Meksika, S.Arabistan, Libya, Afganistan vb. gibi ülkelerde kıdem tazminatı müessesesinin işsizliğin tazmininde önemli bir rol oynadığı savunulmaktadır.

Kıdem tazminatının bir işsizlik tazminatı olarak nitelendirilmesiyle ilgili tartışmalar süregelmektedir. İşsizlik sigortasının mevcut olduğu ülkelerde, ülkemiz hukukunda kıdem tazminatı kurumunun karşılığını oluşturan, işten çıkarma tazminatlarının işlevi değişiklik arz etmektedir. Bunun nedeni, her devletin hukuk mevzuatını, ülkesinin ihtiyaçlarına göre şekillendirmiş olmasıdır. Bu noktada, konumuz itibarıyla diğer ülkelerin kendilerine özgü koşullardaki hukuki düzenlemelerini tartışmak çalışmamızın kapsamını aşmaktadır. Ancak, ülkemizde konuyla ilgili tartışma yaratan görüşler üzerinde kısaca durmak yararlı olacaktır.

İşverenler açısından kıdem tazminatı, işinden ayrılan işçiye işyerinde çalıştığı süre ve son ücreti esas alınarak hesaplanan bir tazminattır (işçiye beher hizmet yılı için ödenecek kıdem tazminatına en yüksek devlet memuruna ödenen emekli ikramiyesi seviyesinde bir tavan getirilmiş olup, bu tavan her altı ayda bir katsayı artışlarına dayalı olarak yükseltilmektedir). Bu tazminatın başka fonksiyonları da yerine getirdiği söylenebilirse de, işverenler tarafından dile getirilen görüşe göre, işsiz kalanlara ödenen ve işsizliği tazmin etmeyi amaçlayan bir kurum olduğu, daha açık bir

¹⁰ DERELİ, T. , “ Karşılaştırmalı Açından Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol Ve İşlevleri ” , İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri Dizisi, Yayın No. 271,ss. 44,1992, Ankara.

deyişle işsizlik sigortasının yerine ikame edilen ve toplu ödenen bir işsizlik yardımı olduğu savunulmaktadır. Dolayısıyla işsizlik sigortasının uygulamaya geçirilmesi halinde; kıdem tazminatının da birlikte ele alınması görüşü hakimdir ¹¹.

Bu görüşün karşısında yer alan diğer görüş de, kıdem tazminatının bir işsizlik tazminatı olarak nitelendirmenin mümkün olmadığını savunmaktadır. Çünkü, kıdem tazminatının ödenmesi iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulamaması koşuluna bağlanmamıştır. Oysa iş sözleşmesi sona erdikten sonra derhal yeni bir iş bulan işçi de, koşulları uygunsa, eski işverenininden kıdem tazminatı talep edebilmektedir. Yine bu görüşe göre, işçinin emekli olması durumunda da, işsiz kalması söz konusu olmamasına karşın, kıdem tazminatı talep etme hakkı mevcuttur. Öte yandan, İş Kanununda işçinin ölümü halinde kıdem tazminatının kanuni mirasçılara ödeneceği hükmüne yer verilmiş olması da, kıdem tazminatının bir işsizlik tazminatı niteliğinde olmadığını göstermektedir ¹².

OECD üyesi ülkelerde işsizlik sigortasının yanında kıdem tazminatı da varlığını sürdürmektedir. Ancak bu ülkelerdeki kıdem tazminatı uygulaması, işletmeler için ağır bir külfet getirmemekte, daha mütevazı düzeylerde kalmaktadır. Ülkemizde, özellikle işverenler tarafından dile getirilen, kıdem tazminatının işsizlik sigortası işlevini yerine getirdiği yolundaki görüşler; sigortanın uygulamaya geçirilmesiyle varolan prim yükünün daha da ağırlaşacağı ve işgücü talebiyle yatırımlarda azalmaya neden olacağı üzerinde odaklaşmaktadır. İşverenlerin talebi kurulacak işsizlik sigortası modelinde kıdem tazminatının da yeniden değerlendirilmesidir.

Özellikle hukukçular tarafından savunulan diğer bir görüş; kıdem tazminatının, iş sözleşmesinin sona erdiği belirli durumlarda işveren tarafından işçiye ödenmesi öngörülen, yasadan doğan kendine özgü (sui generis) bir yükümlülük olduğu yönündedir. Bu görüşe göre kıdem tazminatının kendine özgü bir kurum niteliği kazanması, bu konuyu düzenleyen İş Kanunu hükmünün başlangıçtan bu yana farklı ve birbiriyle tutarsız gerekçelerle çok sayıda değişikliğe uğramış olmasından kaynaklanmaktadır ¹³.

¹¹ TİSK , İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, İnceleme Yayınları No. 7, ss. 8-9, 1992, Ankara.

¹² BAŞTERZİ, S. , İşsizlik Sigortası, , Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ss. 233, 1994, Ankara.

¹³ A.g.e., ss.235 – 236.

Son olarak diğerk bir görüŖe göre; İŖsizlik sigortası getireceği prim yükü ile işgücü maliyetini artıracak ve işçinin boş zaman tercihini gözden geçirmesine yol açacak, sağlayacağı ödenek ve destek hizmetler ile de işçinin çalışma ve değışiklik yapma arzusu üzerinde etki yapabilecektir. Bu da, işgücü arz ve talebi ile ilgili bazı değışiklikleri gündeme getirecektir. Sistemin devreye girmesiyle birlikte, üretimin yapısı, üretim faktörlerinin bileşimi (örneğin teknoloji seçimi) gibi konularda kimi tercih değışiklikleri de yaşanabileceğinden, firmaların istihdam düzeylerini yeniden düzenleme eğilimleri güçlenecektir. Bu çerçevenin sosyal politika ve endüstriyel ilişkiler açısından götürdüğü nokta, iş güvencesidir. İŖsizlik sigortası, bir taraftan işverenin işten çıkarma kararını daha kolay vermesini sağlayacak yönde, diğerk taraftan da sistemden yararlanır hale gelen sigortalının iş bulma olasılığını artırıcı yönde bir işlev görebilecektir. Örneğın; işsizlik sigortası fonunun hızla erimesini önlemek isteyen sigorta kurumu, ödenek almakta olan işsizleri boş işlere yerleştirmeye öncelik tanıma eğilimi gösterebilecek, bu da işgücü piyasasına ilk kez girenler (özellikle de gençler ve kadınlar) ile sigortadan yararlanma koşullarına sahip olamadan işsiz kalmış olanlar aleyhine sonuçlar doğurabilecektir. Bu çerçeve içerisinde, işçi ve işveren görüşlerinin - aralarındaki büyük farklılıklara rağmen - bu üç müessese üzerinde yoğunlaşmış olması, bu üçlünün bütünlük içinde ele alınıp düzenlenmesi gereğinin göstergesidir ¹⁴.

1.4. İŞSİZLİK SİGORTASININ GELİŞİMİ

Modern ekonomilerde toplumun büyük çoğunluğunun geçimi, bağımlı çalışma ile elde edilen emek gelirine dayanmaktadır. Bu sebeple kişinin işini kaybetmesi ve hemen yeni bir iş bulamaması halinde iktisadi bakımdan varlığı tehlikeye düşmektedir. Ücret düzeyi düştükçe bu tehlike artmaktadır. Çünkü ücreti düştükçe kişinin tasarruf yeteneği azalmakta ve daha kısa süreli işsizlikler tehlikeli olabilmektedir. Böylece geçici bir süre için dahi olsa işini kaybetmek halkın büyük çoğunluğu için bir sosyal risk teşkil etmektedir ¹⁵.

İşte işsizlik sigortası da, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir bölümünü karşılayarak, kendisi ve ailesinin zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir programdır.

¹⁴ İŞİK,S.N. , Finansman Ve Organizasyon Açısından İŖsizlik Sigortası, Uzmanlık Tezi, DPT Sosyal Planlama Genel Md.,ss. 79 – 80, 1994,Ankara

¹⁵ DİLİK, S., Sosyal Güvenlik , 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, ss. 74 – 75, 1992,Ankara.

Bu tanıma yakın diğer bir işsizlik sigortası tanımında da, “ 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 ” denilmektedir ¹⁶.

İşsizlik sigortasına ihtiyaç, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzusu ve isteğinde olup ve fakat çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur. İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin moral yapısının, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmaz.

İşsizlik sigortası, diğer sosyal güvenlik programlarından nitelik yönünden farklılıklar göstermektedir. Zira güvence altına aldığı işsizlik olgusu, ülke ekonomisindeki işleyişin doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşı getirilen korunma sistemleri de toplumların içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal yapıya bağlı olarak değişimler göstermektedir ¹⁷.

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimi incelendiğinde, işsizliğin toplumda yaptığı ekonomik, sosyal, politik olumsuz etkileri sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. XVII. yüzyıl kapitalizm öncesi dönemlerde çalışmama sonucu gelir elde edilememesine karşı geleceğin güvencesi, loncalar, din kurumları ve aile dayanışmalarıyla karşılanmıştır. IX.. yüzyılın ikinci yarısından sonra işgücüne dayalı atölye düzeninden makine gücüyle yığın üretim yapan fabrikalaşmaya geçiş, toplumların sosyal ve kültürel yapılarında değişmelere neden olmuştur. Yığın üretim ülkeleri kişilerin kendilerinin çözemediği sosyal problemlerle karşı karşıya bırakmıştır. Kamunun sorunlara müdahale etme ihtiyacı artmıştır.

Devlet tarafından yasayla ilk zorunlu karakterde işsizlik sigortası, 1911 yılında Llyod George'un Başbakanlığı döneminde İngiltere'de kurulmuştur. Zorunlu karakterde böyle bir uygulamaya daha sonra 24 Mart 1920'de Avusturya'da, 1927 yılında Almanya'da geçilmiştir. 1929

¹⁶ TUNA, Y. , İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal Ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2372, ss. 2, 1995, Ankara.

¹⁷ TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı,ss. 7-8, 1992, FES - İstanbul.

ekonomik krizinin yarattığı işsizlik üzerine, işsizlerin uğradığı zararın tazmini konusu gündeme gelmiş; toplumdaki sosyal dengeyi bozucu yönde yaşanan sosyal patlamalar, işsizlik sigortası kavramının üzerine daha kararlı gidilmesi sonucunu doğurmuştur. 10 Aralık 1948 tarihinde Paris'te toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, yayınladığı “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ile bütün dünya devletlerine sosyal, ekonomik, kültürel ve politik alanlarda bazı tavsiyelerde bulunmuştur. 30 maddelik beyannamenin 25. Maddesinin 1. Fıkrasının da “.... her şahsın.... işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık ve geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır” hükmü yer almaktadır¹⁸.

ILO'nun 1944 tarihli Konferansında kabul edilen “Philadelphia Beyannamesi” sonradan 1946'da Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın Anayasasına eklenerek teşkilatın amaç ve hedeflerini oluşturmuştur. Beyannamenin III. Bölümünün (f) fıkrasında “korunmaya muhtaç herkes için bir esas gelir sağlanmak üzere sosyal güvenlik tedbirlerinin genişletilmesi” hükmü getirilmiştir.

1952 yılında ILO tarafından “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları” nı belirleyen 102 sayılı sözleşme kabul edilmiştir. Sözleşmenin IV. Bölüm 19 - 24. Maddeleri arasında işsizlik yardımından söz edilmektedir. Ayrıca, XI. “Periyodik Ödemelerde Uygulanacak Normlar” bölümünün 65, 66 ve 67. Maddelerinde işsizlere yapılacak yardımın asgari miktarları üzerinde durulmuştur. İşsizlik sigortası ile ilgili diğer çalışmalar, “İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme”, “Deniz İş kolunda Gemilerin Batması veya Kazaya Uğraması Sonucu Gemicilere İşsizlik Tazminatı Ödenmesi Hakkında 8 Sayılı Sözleşme”, “Gelir Güvencesine Ait 67 Sayılı Tavsiye Kararı”, “İsteği dışı İşsizlere Ödenek ve Yardım Güvencesi veren 44 Sayılı Sözleşme”, “İşsizlere Çeşitli İşsizlik Yardımları ve İşsizlik Sigortasına Dair 44 Sayılı Tavsiye Kararı” olarak sıralanabilir¹⁹.

Diğer taraftan 102 Sayılı Sözleşmede; hastalık ödenekleri, sağlık yardımı, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, maluliyet, ölüm, aile yardımı olmak üzere dokuz risk sayılmıştır. Sözleşmeyi onaylamak isteyen bir devlet, bu risklerden en az üçüne karşı bir koruma sağlamak zorundadır. Ancak, kabul edilecek üç riskten birinin işsizlik, yaşlılık, iş kazası meslek hastalığı, maluliyet veya ölüm risklerinden biri olması gerekir. Şu halde sözleşmeyi onaylayacak

¹⁸ TİSK (1992), İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, İnceleme Yayınları No. 7, ss.7, 1992, Ankara.

¹⁹ ATEŞOĞULLARI, K., Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye, Petrol - İş Yayın No: 44, ss.79-80, 1997,İst.

Ülkelerin ulusal sosyal güvenlik sistemi, sözleşmede sayılan tüm risklere karşı korumayı düzenlemek zorunda değildir. Sözleşmenin zgn niteliği de burada toplanmaktadır ²⁰.

Sözleşmede belirtilen risklerin her birine karşı sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin sayısı da belirtilmiştir. Ne var ki bu konuda da ye devletlere bir serbesti bırakılmış, olasılıklara göre değişen formüller öngörülmüştür. Bununla birlikte korumanın genel olarak %50'sini veya aktif nüfusun %20'sini ya da bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri kapsaması zorunlu görülmüştür.

1.5. İŞSİZLİK SİGORTASININ AMACI

İşsizlik sigortasının amacını genel olarak bireysel ve sosyal esaslara dayandırarak açıklamak mümkün görünmektedir.

1.5.1. Bireysel Amaçlar

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı en önemli amacı, tüketimi istikrara kavuturmaktır. Aile yesi bir kişinin isiz kalmasıyla ortaya çıkacak önemli gelir ve refah kaybını önleyecek tasarruflar yetersiz olabilir. Birçok işçi geleceği için tasarruf yapma alışkanlığına sahip değildir. Kişiler, genellikle, yaşanan zamandaki refahlarını yükseltmek için çaba sarf ederler. Bunun sebebi olarak, geleceği görememek veya eksik değerlendirme sayılabilir. Geleceği görememek esasında sosyal sigortaların var olmasının temel nedenlerinden birisidir. İşçiler çalışırken gelirleri üzerinden kesilen primlerle finanse edilen bir işsizlik sigortası programı, bir anlamda zorunlu olarak tasarruf yapmayla aynı anlama gelmektedir. Böylece, kişilerin tüketimi düzenlenir ve ekonomik refahları yükselebilir. Dolayısıyla işsizlik sigortası, bireylerin geleceğe yönelik basiretsizliklerinin üstesinden gelmenin sosyal bir yolu anlamına da gelmektedir ²¹.

²⁰ EKEBA, J. , " Uluslararası alıma rgt'nün Kabul Ettiği Sözleşmeler Ve Türkiye " , İçtihad Dergisi, Sayı. 17, ss. 26 ,1994, İç Ve İşçi Bulma Kurumu.

²¹ TUNA, Y. , İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal Ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2372, ss.11, 1995, Ankara.

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı ikinci hedefi: istihdamı düzenlemektir. Sigorta ödenekleri işini kaybetmiş işçiye parasal destek sağlayarak, yeni bir iş bulmayı engelleyecek finansal darboğazların etkisini azaltmaktadır. Böylece iş arama çabalarının devamı da sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının işsizlikle olan ilişkilerinin kuramsal ve deneysel açıdan incelenmesi, özellikle 1970'li yıllardan sonra ağırlık kazanmıştır. Sigorta yardımları işgücünün çalışıp çalışmama kararlarında etkili olmaktadır. İşsizlik yardımlarının karşılanması için alınan primler ise, bir yandan çalışma gayreti üzerinde yapacağı etkilerle işgücü arzında, diğer taraftan işgücü maliyetlerinde artışlar yaratarak işgücü talebinde yapacağı etkilerle, işsizlik üzerinde değişmelere çalışmama konusundaki bireysel kararlarını etkilerken, işgücünü istihdam edecek birimlerin işgücü kullanımı konusunda alacakları kararları da etkilemektedir²².

1.5.2. Sosyal Amaçlar

Bireysel amaçlı tüketimi düzenleme işsizlik sigortasının en güçlü amacı görünmekle beraber, 1950'lerden itibaren sosyal amaçlarda öne çıkmaya başlamıştır. Keynesyenlere göre, işsizlik sigortası durgunluk dönemlerinde satınalma gücünü artırarak ekonomide otomatik olarak bir mali canlanma sağlamaktadır.

İşsizlik sigortası ödemeleri; hem gelir hem de harcama düzeyinin dengeli bir şekilde sürdürülebilmesi bakımından etkili olan bir uygulamadır. Ekonominin canlı ve istihdam düzeyinin yüksek olduğu dönemlerde, sigorta için ilgili kuruluşa ödenen fonların düzeyi yüksektir. Herhangi bir işte çalışan kişi sayısı genişleme dönemlerinde artma gösterir dolayısıyla istihdam düzeyi de artar. Bu durum, emek faktörünün değerlendirilmesine ve sağladığı ücret düzeyinin yükselmesine neden olabilir. Söz konusu koşullarda sigorta için ödenen primler tutar itibarıyla artma gösterirken, sigorta kuruluşunun işsizlik ödemelerinin düzeyi (işsiz kalanların sayısındaki azalma nedeniyle) düşüktür. Başka bir deyişle, genişleme dönemlerinde, işsizlik sigortasından yararlanma hakkına sahip kişiler sigorta kuruluşuna fon aktarmakta, satınalma güçlerinin bir bölümünü devrederek, prim ödemesi kadar, tüketimlerini yada tasarruflarını kısmaktadırlar. Daralma dönemlerinde veya sigortalanmış işsiz durumuna düşüklerinde, genellikle belirli bir süre boyunca, işsizlik aylığı

22 TÖRÜNER, M., *İşsizlik Sigortası*, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss.11, 1992, FES - İstanbul.

almaya hak kazanmaktadırlar. Bu uygulama, söz konusu kişilerin öncekiyle tamamen aynı düzeyde olmasa dahi, tüketim kalıplarını sürdürmelerine fırsat vermektedir. Bu durumda, sigorta kuruluşu, işsizlik ödemeleri yoluyla ekonomiye satınalma gücü aktarmış olmaktadır²³.

İşsizlik sigortasının otomatik düzenleyicilik etkisi, yardım oranlarının büyüklüğü ve işsizlik sigortasının kapsadığı işsizlerin miktarına bağlı olmaktadır. Kişisel gelir içinde işsizlik yardımlarının oranı yüksekse, işsiz kaldığında kişisel gelirin daha büyük bir bölümü tazmin edilmektedir. Diğer yandan, sigorta yardımlarından yararlanabilme koşullarına getirilen kolaylıklar daha fazla işsiz kitlesini kapsama dahil edebileceğinden, sigortanın otomatik düzenleyicilik işlevi daha da büyümüş olacaktır.

Geliri dengelemek veya satınalma gücünün yeniden dağılımını sağlamak, işsizlik sigortasının sosyal amaçlarından birini teşkil etmektedir. Sigortanın gelir ve giderleri eşitse iktisadi akımdan çekilen satınalma gücü tekrar bu akıma dönüşüyor demektir. Bu sebeple işsizlik sigortası gelir ve giderlerinin birincil olarak toplam talebi etkilemeyeceği düşünülebilir. "Ancak, sigortanın gelir ve giderlerinin ikincil etkileri de olabilir. Çünkü işsizlere sağlanan sosyal gelirler emek gelirine oranla düşüktür. Bu sebeple işsizlik ödeneği alanların çalışanlara oranla tüketim eğilimlerinin daha yüksek olacağı düşünülebilir. Bunun sonucu olarak, giderleri gelirlerine eşit bir sigorta programı, işsizlik ödenekleri ile ücretler arasındaki farkın önemine göre toplam talepte belirli oranda artışlara yol açabilir. Dengeli bir işsizlik sigortası gelir ve giderlerinin toplam talebi artırıcı etkisinin ödenekler ile ücret seviyesi arasındaki fark büyüdükçe önem kazanacağı, bu fark küçüldükçe önemini kaybedeceği belirtilmektedir. Hatta bu farkın belirli bir oranın altına düşmesinden sonra, etkinin tersine dönmesi, başka bir deyişle sigortanın toplam talebi düşürmeye başlaması söz konusu olabilmektedir. Çünkü ödenek seviyesi düştükçe, işsizlerin tüketim ve negatif tasarruf eğilimi artmaktadır. Ödenek seviyesi yükseldikçe bu eğilim azalacaktır"²⁴.

Nihayet, işsizlik sigortasının en yaygın amaçlarından biri de sanayinin yeniden yapılanmasını sağlamaktır. İşsizliğin sektörlere getireceği mali portre, sigorta programı sayesinde bir ölçüde de olsa giderilmektedir. Böylece sanayinin yeniden yapılanması düşük bir maliyetle

²³ AKDOĞAN, A. , Kamu Maliyesi, Gazi Üniversitesi Yayın No: 135, İ.İ.Bilimler Fak. Yayın No: 50, Üçüncü Baskı, ss. 400 – 401, 1989, Ankara.

²⁴ DİLİK, S. , Sosyal Güvenlik , 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, ss. 78 – 79, 1992, Ankara.

sağlanmış olmaktadır. Birçok gelişmiş ekonomilerde sigorta ödenekleri, toplam harcamaların düşük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu harcamalar genel olarak toplam işsizlik oranının yükselmesiyle birlikte artmaktadır. Bununla birlikte, ödenek tutarları düşük olmasına rağmen, işsizlik sigortasının yerine getirdiği işlevler önem taşımaktadır.

1.6. İŞSİZLİK SİGORTASININ KURUMSAL YAPISI

İşsizlik sigortasının kurumsal yapısını belirlerken birçok faktörü göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Bunlar; kişinin işsiz kalmasıyla başlayan süreçte ödeneği hak etme koşulları, ödeneğin süresi, kapsama dahil olma koşulları ve finansman süreci gibi olgularla geniş bir yelpaze oluşturmaktadır²⁵.

1.6.1. Kapsam

Kapsam; işsizlik sigortası programlarında, işsizlik sigortasının kimlere uygulanacağını belirleyen kısımdır. İşsizlik sigortasının uygulanmasındaki güçlükler nedeniyle çeşitli kriterlere göre sınırlılıklar getirilmektedir. Bunlar şu başlıklar altında incelenebilir: Sektörel ayırım, işletme büyüklüklerine göre ayırım ve çalışma biçimlerine göre ayırım. Şimdi bu ayırımlara kısaca değinelim.

Sektörel Ayırım: Sanayi ve hizmetler sektörlerinde çalışanların tümü sigorta kapsamına alınmıştır. Tarım, ulaştırma ve hizmetler sektörlerinde çalışanlar için bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Tarım sektörünün yapısı itibarıyla işsizlik sigortasının uygulanma gücü vardır. Küçük ölçekli ve yaygın çok sayıda işletmeden meydana gelen bu sektör, programın özellikle yönetsel maliyetlerini arttırmaktadır. Tarım sektörünün diğer bir özelliği de mevsimlik çalışma ve düşük istihdamın yaygın olmasıdır. Bu durumda da sigortanın uygulanma gücü ortaya çıkmaktadır. Bunların yanı sıra, çalışanların ücretlerinin her zaman parasal olmaması, kiracı, ortakçı tipte çalışma şekillerinin bulunması, primlerin toplanmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenlerden dolayı, özellikle az gelişmiş ülkelerde, tarım sektörü sigorta kapsamına dahil edilmemektedir.

²⁵ ATKINSON, A.B. - MICKLEWRIGHT, J. , “ Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review ”, Journal of Economic Literature, Vol. XXIX.,ss.1681, 1991.

Ulaştırma sektörü içinde demiryolu ve deniz taşımacılığında çalışanlar bir çoğu kamu yönetimi altında çalıştığından ve ayrıca bunlara özel koruyucu nitelikte çalışma koşulları getirilmiş bulunduğundan, genellikle sigorta kapsamı dışında bırakılmışlardır.

İşletme Büyüklükleri: İşsizlik sigortası kapsamına belli büyüklükteki işletmelerin girmesi gerektiği savunulmaktadır. Küçük işletmelerde çalışanlar, sigortanın uygulanması için gereken yönetsel zorlukları yerine getirmede güçlük çektiklerinden, kapsam dışı bırakılmışlardır²⁶.

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO), 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Normları Hakkındaki Sözleşmesi” nde, 20 ve daha fazla sayıda işçinin çalıştığı işyerlerinde işsizlik sigortasının uygulanmasını tavsiye etmektedir²⁷.

Çalışma Biçimleri: Belli bir gelir düzeyinin üstünde çalışanlar tasarruf gücünün yüksekliği nedeniyle, işsiz kaldıklarında korunmaya gereksinimlerinin olmadığı düşüncesiyle kapsam dışı bırakılmışlardır. Tavan gelir düzeyinin büyüklüğü her ülkenin kalkınma durumlarına göre farklılık göstermektedir .

Demografik yapı da kapsamın sınırlarını belirlemede etkili olmaktadır. İşçinin, ödeneği hak edecek kadar işgücü piyasasına düzenli olarak katılamayacağı veya yaygın anlamda kabul edilmeyen çalışma dönemleri kapsam dışı bırakılmıştır. Örneğin; emeklilik yaşının üzerindeki kişiler ve belirli bir yaşın altındaki işçiler, part - time işlerde çalışanlar, veya emekli olduktan sonra çalışmaya devam edenler, hemen hemen tüm ülkelerde, kapsam dışı bırakılmışlardır.

1.6.2. Ödenekler

İşsizlik sigortası ödenekleri genellikle haftalık olarak ödenmektedir. Ödenekler konusunda karşılaşılan en önemli sorunlar; ödeneğin hangi durumda ödeneceği, haftalık ödenek

²⁶ A.g.e., ss.1684,

²⁷ ISSA (1985), Social Security, Unemployment And Premature Retirement, International Social Security Association Studies and Research No. 22, Geneva.

miktarının ne kadar olacağı, ödeneklerin yanında ilave yardımların yapılıp yapılmayacağı, ödeneklerin ne kadar süreyle ödeneceği gibi hususlardır.

1.6.2.1. Ödeneği Hak etme Şartları

Bir bireyin işsizlik ödeneğine hak kazanabilmesi için, iradesi dışında işsiz kalması, belirli süre prim ödemiş olması veya sigortalı olarak çalışmış olması gerekir. İradesi dışında işsiz kalmanın bir anlamı yeni bir iş aramak için çaba göstermektir. İş teklifinin kendisine gelmesi beklenmemeli, aktif bir şekilde iş aranmalıdır. Aksi yapıldıkça işsizliğin sürmesinin istendiği düşünülebilir. Bu sebepten dolayı, sigortadan faydalanmak için “iş arama” koşulu getirilmiştir.

İş aramada en etkin yol, istihdam bürosuna kayıt olmaktır. Büroya işsiz olarak kayıt olanlar, başka bir deyişle uygun bir iş arayıp bulamayanlar, sigortadan faydalanacak kesimi oluşturmaktadır. Büroya kayıt olmakla yardıma hak kazanabilmede gereken olumlu koşullar yerine getirilmiş sayılmaktadır. Çalışmaya muktedir, istekli hazır iş aradığının somut kanıtı, istihdam bürosuna kayıt olmakla belirlenmektedir. Sigortanın devamını sağlamada da kayıt ile birlikte, kaydın sürekliliği de gerekmektedir. Sigortadan faydalanan işsiz birey belli dönem aralıklarıyla ve düzenli olarak büroya bildirimde bulunmak durumundadır. Bu bildirimlerle iş bulamadığını, işe hazır ve uygun olduğunu kanıtlamış olmaktadır. Düzenli verilecek bildirimlerde olabilecek gecikmeler, sağlam bir nedene dayanmadıkça, işsizlik sigortasının dönem boyunca askıya alınmasına neden olabilmektedir²⁸.

İşsizlik sigortası ödeneğine hak kazanmak için, işçinin işgücü piyasasıyla yeterince ilişkide olup olmadığına da bakılmaktadır. İşçinin önceki çalışma dönemine bakmaktaki amaç, işçinin, uzun bir dönem boyunca ödenekten yararlanmak için, kısa bir süre için işgücüne katılma isteğinde olup olmadığını anlamak içindir. İşçilerin işgücü piyasasıyla ilişkisini ölçmek için ne kadar bir dönem baz alınabilir? Birçok ülkede bu dönem bir yıldır²⁹. Fakat kimi Kıta Avrupası ülkelerinde bu dönem daha uzun tutulmaktadır (bkz. Bölüm IV). Daha uzun bir dönemin baz alınması, işçilerin işgücü piyasasıyla ilişkilerini daha katı bir şekilde test etmeye olanak vermektedir. Baz alınan süre boyunca, ödenek açısından, çalışılan haftalar ve / veya bu süredeki gelirler dikkate alınmaktadır.

²⁸ TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss. 23, 1992, FES - İstanbul.

²⁹ Kanada, İngiltere ve birçok Amerika eyaleti örnek olarak gösterilebilir.

Genel olarak aranan koşulları, kaba hatlarıyla, şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. İşsiz kalma işçinin iradesi dışında olmalıdır.
2. Belli bir süre prim ödenmelidir (**hak kazandırıcı süre**)
3. Uygun bir iş önerisi reddedilmiş olmamalıdır.

1.6.2.2. Haftalık Ödenek Miktarı

İşsizlik sigortasının amacı; İşsizlikle kaybolan gelirin yerine geçecek bir geçim kaynağının sağlanmasıdır. Bu düzeyin ne olması gerektiği önemli bir sorundur. İlke olarak, geçici bir süreyle işsiz kişinin alacağı ikame geliri, kaçınamayacağı giderleri karşılayacak büyüklükte olmalıdır. Bunlar kişinin yaşaması için gereken asgari temel gereksinimlerdir. İşsiz kalan kişi sağlanan yardımla, hem temel gereksinimlerini karşılamalı hem de uzun dönem tasarruflarını eritmemeli, çevresine muhtaç duruma düşmemelidir. Bununla birlikte yardım düzeyini belirlerken dikkate alınacak diğer bir husus, ödeneklerin karşılanması için gerekli olan prim kesintilerinin makul bir düzeyde tutulabilmesidir. Yüksek yardım düzeyleri yüksek prim oranlarını gerekli kılacağından, prim ödeyenler için ağır bir yük oluşturacaktır³⁰.

"Birçok OECD üyesi ülkelerde ödeneklerin tamamı vergilendirilmektedir. Ancak Yunanistan, İrlanda, Japonya ve İspanya'da ödenekler vergiye tabi değildir. Aynı çalışma süresine sahip olan ve işsizlik sigortası ödeneği alan işsizlerin üyesi bulundukları hanehalkı vergi mükellefiyeti demografik nedenlerden dolayı değişmektedir. Bu durum, aynı durumdaki işçilerin ödenek oranlarının farklı olmasına yol açmaktadır. O nedenle, net ödenek oranı üzerinde yoğunlaşmak gerekmektedir. Net ödenek oranı; vergi sonrası sigorta ödeneklerinin kaybedilen vergi sonrası gelire oranını ifade etmektedir"³¹.

³⁰ A.g.e., ss. 31.

³¹ TUNA, Y. (1995), İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal Ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2372, ss. 20, 1995, Ankara.

1.6.2.3. Ödeneğin Verilme Süresi

İşsizlik sigortasının en önemli sorunlarından biri, işsizlere yapılacak ödemelerin ne kadar süreceğidir. Yardım alan açısından sürenin daha uzun olması refahını artırıcı etki yaparken, sigorta tekniği açısından maliyetlerin yükselmesi anlamına gelmektedir. Birçok ülkede işsiz bireylerin işsizlik süreleri potansiyel ödenek sürelerini aşmaktadır. Birçok gelişmiş ülkede bu süreçte devreye devlet yardımları ve ek destek programları girmektedir. Potansiyel ödenek süresi ülkelerin kendilerine özgü koşullarında değişiklik göstermekle beraber, 8 haftadan 36 haftaya kadar bir süre verilebilmektedir. Enflasyon oranının düşük olduğu ülkelerde, ödeneğin verilme süresiyle ilgili problemler daha az görülmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde, potansiyel ödenek sürelerinin uzun belirlenmesi, zaten yüksek enflasyon düzeyinden dolayı bozuk olan prim / ödenek oranlarının daha da bozulmasına dolayısıyla işsizliği tazmin etmeye yönelik uygulanan sigorta programının iflasına ve bütçe üzerinde ağır bir yük oluşturmaya neden olabilir ³².

Tüm bu faktörler dikkate alındığında, azami sürenin üzerindeki süre uzunlukları, yoğun işsizlik dönemlerinde, sigortanın aktüeryal dengesinde önemli ölçüde bozulmalara yol açabileceği, asgari sürenin altındaki süre uzunluklarının ise, işsizlerin yeniden işe yerleştirilmelerini sağlayamayacağı ve bu nedenlerle sigortadan beklenen faydanın elde edilemediği için uygulanmasının zorlaşacağı belirtilmektedir.

1.6.2.4. Bekleme Süresi

İşini kaybeden bireye yapılacak yardımlar hemen başlamamaktadır. İşin kaybedilmesiyle ödeneklerin bağlanması arasında geçen zaman aralığı “bekleme dönemi” olarak adlandırılmaktadır. Bu uygulamanın bir nedeni; ortaya ekonomik bir sorun çıkarmayacak ve çok kısa olabilecek sürelerin tazmini için maruz kalınacak daha büyük idari maliyetlerden kaçınmaktır. İkinci bir neden olarak da, işçi ve işverenlerin çok kısa sürecek işsizliklere sebep olmamalarını sağlamaktır. Nihayet bekleme süresi uygulaması gerektiren nedenlerden biri de, sadece birkaç gün sürebilecek işsizliğin sebep olacağı muhtemel suiistimalleri önlemektir. ILO’nun “ Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ” nde

³² A.g.e., ss.22.

azami bekleme süresi bir hafta olarak belirtilmiştir. Diğer taraftan, yapılan çalışmalar sonucunda bekleme süresinin üç günden az olduğu durumlarda, beklenen faydanın ortadan kalkacağı saptanmıştır. Uygulamadaki deneyimlere göre, bekleme süresi 3 gün ile 1 hafta arasında belirlenmektedir (bkz. Bölüm IV). Ancak belirlenmiş en uygun süreyi verecek bir bilgi mevcut değildir. Yalnız, dönemin çok kısa veya çok uzun belirlenmemesi, beklenen faydayı arttıracaktır.

1.6.2.5. Ödeneğin Devamı İçin Aranan Şartlar

İşsizlik sigortası ödeneğini alan bir bireyin, aktif istihdam politikaları çerçevesinde, asgari bazı koşulları yerine getirmesi gerekmektedir. Bu koşullar ana hatlarıyla şu şekildedir :

İş Arama Şartı: Etkili iş arama ölçüsünün ne olacağı konusunda yapılan tartışmalar süre gelmektedir. Esas olan noktanın, işin bulunması ve işsiz işe uygun olması olduğu belirtilmektedir. Ancak, ödenek alan işsiz ne kadarlık bir çaba sarf etmesi gerektiği, yeterli iş temasının kanıtının ne olacağı ve bunun kim tarafından tahkik edileceği gibi hususlar güncelliğini korumaktadır.

Birçok Amerika eyaletindeki programlar, ödenek alan işsiz temas ettiği işlerin bir listesini tutmasını isterler. İşsiz kalan bir duvarcı ustası, yalnızca bir duvarcı olarak çalışabileceğinde ısrar ederse potansiyel ödenek süresince ödenek alabilir. İşsizlik süresi herhangi bir mesleğin gerektirdiği hünnerleri zamanla azalttığı için, ödenek alan işsiz önceki mesleğine uygun bir işin bulunmasını mümkün kılmayabilir. Bu ise, işsiz bireyin bir başka mesleği kabul etmesinin gerekebileceğini ifade eder.

Eğitim Şartı: İşsiz kalan bir işçinin belli bir işsizlik süresi boyunca, geniş bir uygun iş tanımını altında, iş araştırması ödeneğin devamı için aranan şartlardan biridir. Bazı işsizlik sigortası programları, işçinin kamu eğitimi veya meslek edindirme programlarına katılımını gerekli kılmaktadır. Örneğin İngiltere’de özel program ve projeler kapsamında “ Gönüllü Projeler Programı ” uygulanmaktadır. Bu programın amacı; işsizlere mevcut vasıflarını geliştirmelerini ya da yeni vasıflar öğrenmelerini ve bu yolla iş bulmalarını, kendi işlerini kurmalarını veya resmi eğitim - öğretim programlarına katılmalarını sağlamak amacıyla bir dizi eğitim faaliyeti düzenlemektir. Programı destekleyenlerin çoğu gönüllü olarak katılan firmalardır. Program; işsizler

için çeşitli fonlarla desteklenebilecek projeler, genel bilgiler, bilgisayar yetenekleri, büro hizmetleri, iş arama yöntemleri ve çevre bilgileri gibi konuları kapsamaktadır³³.

Toptan Ödeme Yapılması: Yine Amerika eyaletlerinin birçoğunda, ödenek alan bir bireyin belli bir işsizlik süresini tamamlamadan önce işsizlik ödeneklerini almaktan vazgeçmesi halinde, kendisine toplu bir ikramiye ödemesi yapılmaktadır. Buradaki amaç, işsizlik ödeneği durdurmak ve böylece işsiz bireyin bulunacak bir işi daha çabuk kabul etmesini sağlamaktır. Örneğin Illinois'de uygulanan bir yöntem; 26 hafta potansiyel ödenek süresinin %40'ına tekabül eden 11 haftalık dönem içerisinde, haftalık en az 30 saat olmak üzere, yeni bir iş bulan kişiye 500\$'lık bir ikramiye ödemesini uygulamaktadır. Yalnız yeni girilen işte en az 4 ay çalışma zorunluluğu da getirilmektedir. Çünkü sadece ikramiyeden yararlanmak için işe giriş ve çıkış yapan örneklerle rastlanılmıştır. Uygulanan bu sistemin amacının, ödeneği kullanan işsizleri iş bulmaya yönlendirme ve tekrar çalışma sürecine dahil etme olduğu belirtilmektedir³⁴.

Bu konuyla ilgili olarak, bir soruna işaret etmek yerinde olacaktır. O da şudur; İkramiye nedeniyle yeniden işe girme ihtimalleri artan kesimin yanında, bu ikramiyeyi kullanamayan kesimin işe girme ihtimallerinin azalması söz konusu olmaktadır. Bu programı yürütürken, ikramiyelerin dağılımsal etkilerini değerlendirmek, ikramiyeyi kullanan ve kullanmayan kesimler arası istihdama dahil olma oranlarını dengeye getirmek önem taşımaktadır. Yapılan ampirik çalışmalar sonucu, sigortadan yararlanan kesimin ikramiye almaması durumunda iş arama gayretlerinde önemli bir değişiklik olmamakta, ancak ikramiyeden yararlanan kesimin işe girme ihtimallerinin artışıyla rekabet edilmesi anlamında, yeni bir işe girme ihtimalleri azalmaktadır. İşsizlik sigortasından yararlanmayan kesimde ise, iş arama gayretlerinin düşmesi sonucunu yaratmaktadır³⁵.

³³ DERELİ, T. , “ Karşılaştırmalı Açidan Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol Ve İşlevleri ” , İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri Dizisi, Yayın No. 271,ss.43, 1992, Ankara.

³⁴ WOODBURY, S.A. - SPIEGELMAN, R.G., “ Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois ”, The American Economic Review, Vol. 77, No. 4,ss. 517-518, 1987.

³⁵ DAVIDSON, C. - WOODBURY, S.A. , “ The Displacement Effect Of Reemployment Bonus Program ” , Journal Of Labor Economics, Vol. 11, No. 4, ss. 594 – 595, 1993, The University Of Chicago.

1.6.3. Finansman

İşsizlik sigortasını hangi kesimlerin finanse edeceği, bireylerin ve toplumun sosyal güvenlik sorumluluğu ile açıklanmaktadır. Toplumcu görüşe göre, bir bireyin sosyal güvenliğinin sağlanması toplumun sorumluluğundadır ve bu nedenle sigortanın finansmanı devletin vergi gelirleriyle karşılanmalıdır. Bireyci görüşe göre ise, birey sosyal güvenliğin finansmanında ağırlıklı olarak yer almalıdır. Dolayısıyla işsizlik sigortasının finansmanında işçi katkısı daha fazla olmalıdır. Hangi görüş ileri sürülürse sürülsün işverenin, işçinin ve devletin işsizlik sigortasının finansmanına katılmaları için önemli nedenler vardır.

İşçiler gelecekteki riskleri karşılamak için birikim yapmaktadırlar ve bu süreçte finansmana katılarak bu gönüllü birikimleri zorunlu birikimlere dönüştürmektedirler. Üretimden yararlanan işverenlerin de işçilerin sosyal güvenliğinin finansmanına katılmaları zorunludur. İşverenler, işçi verimliliğini arttırmak için de işsizlik sigortasının finansmanına katılmalıdırlar. Gelecekte oluşacak risklere karşı güvence sağlanmış olması, hem üretimin hem de işçinin niteliğini olumlu yönde etkileyebilecektir. Sosyal güvenlik sistemi milli geliri yeniden dağıtıcı bir etkiye sahiptir. Bu nedenle devlet de sosyal güvenliğin finansmanına katılarak gelir dağılımını düzenleyici bir rol üstlenebilir ve üstlenmelidir ³⁶.

İşsizlik sigortası finansmanında uygulanan yöntemler, ağırlıklı olarak üçlü finansman yöntemine dayandığından, bu yöntemi irdelemek yerinde olacaktır. Bununla birlikte, özellikleri nedeniyle, Amerika'da uygulanan tecrübeye dayalı finansman sistemi de kapsama dahil edilmiştir.

1.6.3.1. Üçlü Finansman Sistemi

İşsizlik sigortası programı prime dayalı sistemle finanse edilecekse, bu durumda işçi, işveren ve devletin her birinin prim ödeyip ödemeyeceği, ve ödeyecekse, hangi düzeyde olacağı önem taşımaktadır. İşte bu noktada, yapılacak katkıların farklılıklarını ortaya koymak gerekmektedir.

- **Düz (Tek Tip) Katkılar :** İşveren ve aynı nitelikteki işçiler için “ tek ” ve “ belli ” bir miktar prim katkısı belirlendiğinde, “ düz katkı ” söz konusudur. Bu miktar para her bir çalışılan

³⁶ DOĞUKANLI, H. , “ İşsizlik Sigortası Ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme: Türkiye’de Uygulanabilirliği ”, İstihdam Dergisi, Sayı. 20, ss. 23, 1995, İş ve İşçi Bulma Kurumu.

zaman birimi için ödenecektir: gün, hafta, ay gibi. Tek tip katkı sistemi, tek tip yardımların olduğu sistemlere bağlı olarak uygulanır.

- **Yüzde (Oransal) Katkılar :** İşsizlik sigortası primlerini ödemede görülen daha genel bir uygulama, işçi ve işverenlerin, ücretlerin bir oranı olarak katkıda bulunmalarıdır. İşçilerin katkısı ücretin belirli bir yüzdesi olarak belirlenirken, işveren toplam ücret ödemelerinin belirlenen bir yüzdesini karşılayan miktar ödemede bulunmaktadır. Yüzde katkı yöntemi, yardımların derecelendirilmiş biçimde ödenmesi sistemine uygun ve bağlıdır.

- **Ücret Sınıflarına Göre Katkılar :** Bu katkı biçiminde ücretler, alt ve üst sınırlar içinde ücret sınıflarına ayrılır. İşçi ve işverenler için belli bir dönemi baz alan sabit bir katkı oranı belirlenmektedir. Belli bir dönem içerisinde, işçi kazançlarının hangi sınıfa gireceği ve o sınıfta ne kadar katkıda bulunacağı ortaya çıkmış olur. Ücret sınıflaması yöntemi, tek tip ve yüzde yöntemlerinin karışımı niteliğindedir.

- **Kamu Katkıları :** Kamunun işsizlik sigortası gelirlerine katkıları çeşitli şekillerde gerçekleşir:

Ücretlere Dayalı Kamu Katkıları: İşçi ve işverenlerde olduğu gibi, kamu katkıları, sigortalı işçinin ücretinin belli bir oranıdır.

Diğer Katkılara Dayalı Kamu Katkıları: Kamu katkısı, işçi ve işverenlerin toplam katkılarının bir yüzdesi olarak da belirlenebilir. Tek tip katkıların uygulandığı sistemde, kamunun katkısı, işçi ve işverenlerin ödediği tek tip katkının bir miktarı olarak bulunur.

Yardımlara Dayalı Kamu Katkıları: Bu katkı biçiminde, kamu katkıları yardım ödemeleri için yapılan fiili harcamalara bağlı olarak hesaplanır. Ücret veya katkılarla bir ilişki kurulmamıştır. Bu nedenle yardımlara dayalı kamunun prim katkıları, yardım edilebilir işsiz sayısının hacmine bağlı olarak değişiklik gösterir.

Açığa Dayalı Kamu Katkısı: Harcamalar gelirleri aşım açık ortaya çıktığında, kamu bu açığı kapatmaktadır. Açığın tümüyle karşılanmasının yanında, belli bir oranının da karşılanması mümkündür³⁷.

1.6.3.2. Tecrübeye Dayalı Finansman Sistemi

Primin bordro üzerinden işveren tarafından ödenmesi ve bu sürecin işverenin ödediği primlerle, işçilerinin geçmişte aldıkları ödenek miktarının ilişkilendirilmesine dayanması, tecrübeye dayalı finansman sistemini ifade etmektedir. A.B.D’de, Porto Rico eyaleti hariç, tüm eyaletlerde sigortanın finansmanında tecrübeye dayalı prim sistemi (experience rating) uygulanmaktadır³⁸

Tecrübeye dayalı prim sisteminde artan sigorta ödenek miktarları, artan prim ödemeleriyle karşılanmakta ve bir geri besleme etkisi söz konusu olmaktadır. Bu sistemden dolayı, ödenek miktarındaki değişikliğin sebep olduğu işsizlik sigortası fonu seviyesindeki değişikliği fon dengesini kısmen veya tamamen iyileştiren bir dengeleyici prim oranı değişikliği takip etmektedir³⁹.

Temel olarak iki tür tecrübeye dayalı uygulanan sistem vardır:

1. **Stoğa Dayalı Sistem:** Bu sistem, toplam eyalet fon rezervi ve şirket hesap dengeleri esası üzerinden işveren prim oranlarını belirleyen bir sistemdir. Rezerv oranı sistemi olarak da adlandırılan bu sistemde cari yılın belirli bir zamanında (genellikle 30 Haziran) hesaplanan işveren hesap dengeleri ve toplam eyalet fonları, işverenin, bir sonraki yılın bordro üzerinden kesilecek prim oranlarını belirlemektedir.

2. **Akıma Dayalı Sistem:** Bu sistemde ise, her bir işverenin ödenecek prim oranını belirlemek için, geçmiş zaman periyodundaki cari ödenek akışı kullanılır. Ödenek akışı bu sistemde belirlenmiş kişisel prim oranlarının üç yılının ortalamasıdır. Üç çeşit akıma dayalı sistem bulunmaktadır: ödenek oranı, ödenek - ücret oranı, bordroya azaltma yöntemi⁴⁰.

³⁷ TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss. 36-37, 1992, FES - İstanbul.

³⁸ Daha geniş bilgi için bkz. Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1996.

³⁹ Vroman’dan aktaran Tuna; a.g.e., ss.30 - 31

⁴⁰ TUNA, Y. , İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal Ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2372, ss. 31, 1995, Ankara.

İşveren primlerini belirlemek için hangi sistemin kullanıldığına bakılmaksızın, tüm tecrübeye dayalı sistemlerin ortak amaçları şunlardır: 1) Ekonomik durgunluk dönemlerinde prim ödeme güçlüğü önlemek için işverene yetenek ve sorumluluk yüklemek, 2) Eyaletlerde ortaya çıkan ekonomik durgunluklardan sonra boşalan fonları yeniden doldurmak ve yeterli hale getirmek, 3) ödenek akışındaki bir artışı sonuç olarak prim gelirlerindeki artışla eşitlemek.

1.6.4. İdari Organizasyon

İşsizlik sigortası sistemi devlet tarafından veya genel kabul görmüş olduğu üzere, işçi, işveren ve devlet temsilcileri tarafından oluşturulan ve özerk bir yapıya sahip kurumlarca idare edilmektedir. İşsizlik sigortası ile işe yerleştirme programları arasında yakın bir idari ilişki olduğu kabul edilmektedir. Bu birliktelik, bulunacak herhangi bir iş için kaydını yaptırmış kayıtlı işsizlere ödeme yapılmasını sağlamaktadır. Bu ilişki, aynı zamanda, işsiz bireylerin kayıt altına alınması ve düzenli olarak durumunu rapor etmesiyle, işe yerleştirme hizmetlerindeki verimi arttırmaktadır. Bazı ülkeler işe yerleştirme programları ile işsizlik sigortasını aynı idari yapıda birleştirmişlerdir. Bu idari yapı içerisinde, ödenekler yerel istihdam büroları tarafından ödenebilmekte ve işsiz kalan işçiler bu yerel istihdam büroları aracılığıyla ödenek için talepte bulunabilmektedirler. Bazı ülkelerde ise, işsiz duruma düşen bireyler istihdam bürolarına kayıtlarını yaptırmakta, ancak ödeneklerin ödenmesi süreci ayrı bir kuruluş tarafından yapılmaktadır. Merkezi hükümetlerin istihdam büroları aracılığıyla, ekonomik veya teknolojik gelişmelerin sebep olduğu işsizliği minimize etmek ve işgücünün mesleki ve coğrafi mobilitesini arttırmak için sanayi ile yakın ilişkiye girmeleri alışıl gelmiş bir prosedürdür. Bu amaçla devlet, yüksek işsizliğin görüldüğü sektörlere prim ve benzeri araçlarla teşvikler verebilmekte veya mevsimlik işsizlik dönemleri öncesinde, iş yaratmak için, fonlar tahsis edebilmektedir ⁴¹.

⁴¹ A.g.e., ss. 34.

İKİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASININ SOSYAL VE EKONOMİK ETKİLERİ

İşsizlik sigortasının sosyal ve ekonomik etkileriyle ilgili olarak, özellikle 1980'den sonra günümüze değin birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların çoğunluğu ampirik bulgulara dayandırılmış, teorik bilgiler ülke bazında uygulanan modellerle sınanmıştır. Bu anlamda sigortanın sosyal ve ekonomik etkilerini değerlendirirken, ampirik bulgulara dayanan çalışmaları irdelenmek önem taşımaktadır.

2.1. İŞSİZLİK SİGORTASININ SOSYAL ETKİLERİ

2.1.1. Ödenekler

İşsizlik sigortasının önemli unsurlarından birini teşkil eden ödenekler konusunda sorulan en önemli soru; bu programın başlatılmasının veya yaygınlaştırılmasının işsizlik üzerindeki etkilerinin ne olacağıyla ilgilidir. Genel kanı, sigorta ödeneklerinin arttırılmasının çalışma ve iş arama isteğini azaltarak, işsizlik üzerinde olumsuz etkiler yaratacağı yönündedir ⁴².

⁴² Ayrıntılı bilgi için bkz. Topel, " On Layoffs and UI "; 1983, Meyer, " UI And Unemployment. Spell "; 1990, Shavell ve Weiss, "The Optimal Payment of UI Benefits Over Time"; 1979.

Ödeneklerin işgücü arzı üzerinde potansiyel olarak üç önemli etki yarattığı belirlenmiştir:

1. Eğer işsizler ödenek alabilmek amacıyla işi terketme eğilimine giriyorlar veya geçici, mevsimlik işleri tercih ediyorlarsa işsizliğin görülme sıklığı artabilir,
2. İşsizlik sigortası ödeneği önceki geliri ikame ettiğinden dolayı, potansiyel ödenek süresi boyunca işsizlik devam edebilir,
3. İşsizlik sigortasına hak kazanabilmek amacıyla işgücü piyasasına girişler artabilir, veya işçiler daha fazla ödeneye hak kazanmak amacıyla daha uzun süre çalışma eğilimine girebilirler.

Birçok ülkede muhafazakar düşünceye sahip ekonomistler, daha geniş olanaklara sahip işsizlik sigortası programlarının işsizlik süresini uzatacağını iddia etmişlerdir. Genellikle Amerikalı ve İngiliz olan bu genç ekonomistler, Klasik İktisat Teorisine dayalı olarak, ödenek alan düşük ücretli işçilerin işsizlik sürelerinin uzadığını iddia etmişlerdir. Bu ekonomistlerden bazıları, bütün işsizliklerin fayda maksimizasyonuna dayalı iş araştırmadan dolayı, işgücü piyasasının arz yönünden kaynaklandığını belirtmişlerdir. Ancak bu çalışmalar sağlam kanıtlarla desteklenememiştir. Bazı ekonomistler de birçok işsizlik biçiminin işçinin kendi isteğiyle gerçekleştiğini iddia etmişlerdir ⁴³. Bazı ekonomistler ise, işsizlik oranındaki artışların, genellikle, ekonomik gelişmeyi takip ettiğini ve dolayısıyla işgücü piyasasının talep yönüyle ilişkili olduğunu söylemişlerdir.

2.1.1.1. Daha Yüksek Bir Ödenek Oranının İşsizlik Süresi ve İş Arama Çabası Üzerindeki

Etkileri

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

⁴³ Solow; 1980 ve Hahn; 1987 ve Gordon; 1990'dan aktaran Tuna; a.g.e., ss. 36 – 38 .

Yapılan çalışmalardaki ampirik bulgular, işsizlik sigortası programlarının işsizlik üzerindeki etkileri konusunda yeterli kanıt sunamamaktadırlar. Bununla beraber, yapılan çalışmalar bazı bulgulara dikkat çekmektedir. Örneğin ; Hamermesh ve Welch (1977) işsizlik sigortasının işsizlik süresi üzerindeki olumsuz etkileri üzerinde durmuşlardır. Daha sonra Fallick ve Meyer (1990) bu konuda katkıda bulunarak, işsizlik sigortası artışlarının işçilerin rezerv ücretini arttırma ve iş arama süresini uzatma gibi etkilerinin olabileceğini belirtmişlerdir. Bunlara ek olarak, Ehrenburg ve Oaxaca (1976) ile Mortensen (1977), ödeneklerdeki artışların, işçilerin, iş arama güdülerini de azaltabileceğini belirtmişlerdir. Feldstein (1975, 1978) , Topel (1983) ve Burdett ile Wright (1989), işsizlik sigortasının kısa süreli işten çıkarılmalar sonucu oluşan işsizlik üzerindeki etkilerini değerlendirmişlerdir. Buna göre, eğer firma sahipleri veya işverenler ödeneklerle ilgili tam sorumluluğa sahip değillerse, ekonominin daralma dönemlerinde kendi işyerlerinde çalışan işçileri işten çıkarma eğilimlerinin artacağı varsayımı yapılmıştır ⁴⁴.

Topel 1983'de yaptığı bir çalışmada, işsizlik sigortasının, rezerv ücretleri (işsiz kalan bireyin yeni bir işten beklediği ücret) arttırmak yoluyla işsiz kalan bireylerin iş arama stratejilerini etkilediğini ve böylece ortalama işsizlik süresini de arttırdığını belirtmiştir. Topel yine aynı çalışmasında, ampirik bulgulara dayanarak, işsizlik sigortası ödeneklerinde %10'luk bir artışın, işsizlik oranında %8.8'lik bir artışa neden olabileceğini ortaya koymuştur. Bu çalışmadan elde ettiği kanıtlarla, ödeneklerin kapsamının da önemli bir değişken olduğunu belirtmektedir. Buna ek olarak, Feldstein'in (1973) yaptığı bir çalışmaya atıfta bulunarak, işsizlik sigortası finansman yönteminin de işsizlik üzerinde etki yaratan bir değişken olduğunu kabul etmektedir ⁴⁵.

Diğer taraftan, Danzinger, Haveman ve Plotnick (1981) tarafından, Amerika da uygulanan işsizlik sigortası sistemiyle ilgili yapılan çalışmalar sonucunda, işsizlik sigortası ödenekleri ile işsiz kalan süre arasında pozitif bir ilişkinin olduğu savunulmuştur. Yine Hamermesh'in 1979 yılında yaptığı bir çalışmada, ödeneklerin asgari ve azami sınırlarında yapılacak % 20'lik bir artışın, işgücüne katılımda % 1.1. oranında, yıllık çalışma süresinde de yarım hafta ile bir hafta arasında bir azalmaya neden olacağı belirtilmiştir. Nihayet Lancaster ve Nickell tarafından İngiltere için uygulanan bir çalışmada da, sigorta ödenekleri ile işsizlik

⁴⁴ HANSEN, G.D. - IMROHOROĞLU, A. , " The Role Of Unemployment Insurance In An Economy With Liquidity Constraints And Moral Hazard " , Journal Of Political Economy, Vol. 100, No. 1, ss.119, 1992 .

⁴⁵ TOPEL, R.H., " On Layoffs and UI ", The American Economic Review, Vol. 73, No. 4, ss. 541 – 556, 1983.

arasındaki ilişkinin önem taşıdığı ve kamusal politikaların belirlenmesinde göz önünde tutulması gereken değişkenler olduğu belirtilmiştir ⁴⁶.

Yapılan çalışmalar, işsizlik sigortası ödeneklerinin istihdam süresinde net kayıplara yol açabileceğini, ödeneklerin temel amacının sigortalı işçileri işsizlik riskine karşı bir koruma olmasına rağmen, işsizlik üzerindeki etkisi ve bu etkinin farklı sektörlerde farklı sonuçlara yol açması, ödeneklerin kaynak dağılımı üzerinde de etkisi olabileceğini göstermektedir ⁴⁷.

Teorik yaklaşımlar ve bunları destekleyen ampirik bulgular, ödenekler ile işsizlik süresi arasında güçlü bir pozitif ilişkinin olabileceğine işaret etmektedir. Bununla birlikte ödenek oranının işsizlik süresi üzerindeki etkilerini araştıran daha kapsamlı iki teori daha geliştirilmiştir. Bu teorilerden biri, **Araştırma Teorisi** (search theory) olarak adlandırılmaktadır. Geliştirilen bu teoriye göre, daha yüksek bir ödenek oranı işsiz bireye iş bulunması sürecinde harcanan zamanın göreceli maliyetini yükseltmektedir. Başka bir deyişle, ödenek alan işsizler iş ararken daha seçici davranabilecek veya bulunan işleri daha zor beğenecektir. Yüksek ödeneklerin etkisi, işsizliğin fazla olduğu yerlerde daha az hissedilebilir. Bunun sebebi, bulunacak iş imkanlarının sınırlı olmasından dolayı, oluşacak rekabet ortamında daha iyi bir iş bulma ihtimalinin azalmasıdır. Böyle durumlarda daha yüksek ödenek oranları iş arama çabasını azaltmamaktadır. Dolayısıyla, işsizlik süresi üzerinde negatif bir etki meydana gelmemektedir.

Mortensen'in 1977'de geliştirdiği Araştırma Teorisi ile ilgili olan model, işsizlik sigortasından yararlanan kesimin iş arama sürecini incelemektedir. Buna göre, işsizlikten çıkış veya işsizliğe giriş dönemleri veya bu dönemlere yakın olan noktalar ödeneğin bitimine yakın olan dönemlere denk düşmektedir ⁴⁸.

Geliştirilecek bir işsizlik sigortası modeli için önem taşıyan bir konu olması nedeniyle, Mortensen tarafından geliştirilen modeli incelemek yararlı olabilir.

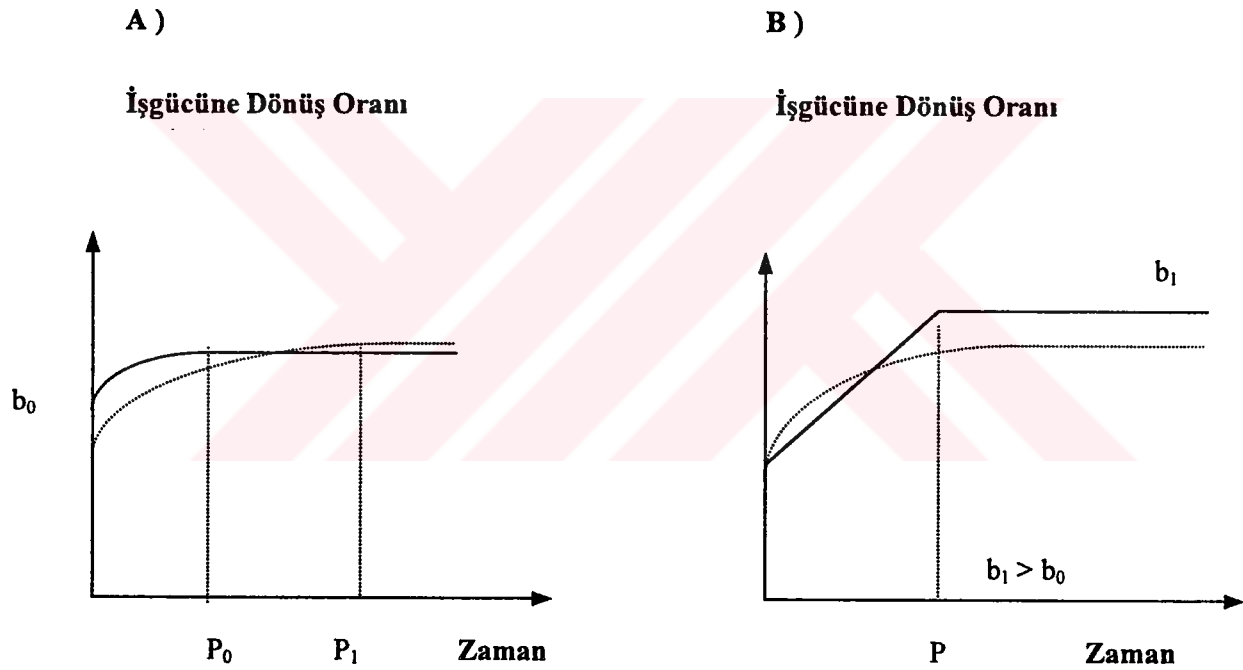
⁴⁶ ATKINSON, A.B. VE DİĞERLERİ , " Unemployment Benefit, Duration And Incentives In Britain ", Journal of Public Economics, Vol. 23, ss. 3 – 4 , 1984, North - Holland.

⁴⁷ DEERE, D.R. , " Unemployment Insurance And Employment " , Journal Of Labor Economics, Vol. 9, No. 4, ss. 307, 1991, The University Of Chicago.

⁴⁸ KATZ, L.F. - MEYER, B.D., " The Impact Of The Potential Duration Of Unemployment Benefits On The Duration Of Unemployment " , Journal Of Public Economics, Vol. 41, ss. 48, 1990, North – Holland.

Mortensen'in modelinde ödeneklerin süresi ve miktarında meydana gelen değişiklikler, işsizlikten işgücüne katılım noktasında iki karşıt etki yaratmaktadır. Ödenekte meydana gelen artış iş bulma gayretini azaltan bir işlev görürken, işsiz kalmanın değerinde de bir artış yaratmaktadır. Öte yandan, bu süreç aynı zamanda işsiz kalmanın alternatif maliyetini de arttırmaktadır. Karşı etki olarak ise, işgücüne katılma sürecinde, ödenek değeri yerine çalışma değerinin arttığı ve ödeneğin kesilme noktasına (ödeneğin verilme süresinin bitimi) yakın bir yerde oluşan etki tanımlanmaktadır. İşgücüne dönüş oranı ile potansiyel ödenek süresi arasındaki ilişki aşağıdaki grafikte gösterilmektedir:

GRAFİK - 1



Grafik 1- a'da P_0 'dan P_1 'e doğru olan artış, ödeneğin potansiyel süresindeki artışı ifade etmektedir. Ödenek süresindeki artış, iş bulma gayretini azaltmakta ve dolayısıyla işgücüne katılım gecikmektedir. Ancak şekil 1 - b'de görüldüğü üzere, ödeneğin kesilme noktasına yakın bir yerde, işgücüne katılım oranı artmaktadır (daha yüksek bir düzeyde olmak üzere) ⁴⁹.

⁴⁹ A.g.e., ss. 49.

Yine Mortensen tarafından 1987'de yapılan bir çalışmada, işsizlerin yeni bir işe girmek için kabul edebilecekleri rezerv ücretin de azalmaya başladığı noktanın, ödeneğin kesilme noktasına yakın bir yerlerde (ödenegin bitiminden 1-2 hafta önce) gerçekleştiği saptanmıştır. Bu nokta, aynı zamanda, işgücüne katılım oranının artmaya başladığı nokta olarak da dikkat çekicidir .

Katz ve Meyer tarafından uygulanan modeldeki sonuçlar, potansiyel ödenek süresindeki 1 haftalık artışın, sigortadan faydalanan kesimlerin işsizlik sürelerini 0.16-0.20 hafta arasında arttırdığını göstermektedir. Potansiyel ödenek süresinin 6 aydan 1 yıla çıkarılması durumunda, işsiz kalan süre, ortalama olarak 4-5 hafta, ödenek süresini 6 aydan 2 yıla çıkardığımızda ise 13-16 hafta uzamaktadır.

Daha yüksek bir ödenek oranının işsizlik süresi üzerindeki etkilerini araştıran ikinci teori; **İşgücü Arzı Teorisi**'dir. Daha yüksek bir haftalık ödenek miktarı, işe dönüş oranlarını azaltmaktadır. İşgücü arzı eğrisinin yukarı doğru eğimli olduğunu varsaydığımızda (bulgular, özellikle ödenek alan düşük gelir grubundaki işsizlerin bu durumda olduğunu göstermektedir) ödenek alan işsizlerin iş arama çabalarını, işsiz kalacakları haftaların sayısını arttırmak suretiyle, azaltacakları beklenmesi gereken bir durumdur. Bu konuyla ilgili, gelişmiş ülkeler için yapılan, ampirik çalışmalar mevcuttur. Elde edilen bulgular; daha yüksek ödenek oranının işsizlik süresini arttırdığını göstermektedir. Etkinin büyüklüğü konusunda farklı görüşler mevcuttur. Ancak ödenek oranındaki her bir %10'luk artışın, işsizlik süresini %5 kadar arttıracığı konusunda genel bir uzlaşma vardır ⁵⁰.

Diğer taraftan, ödenek alan işsizlerin daha yoğun bir iş arama çabasına girdikleri görülmektedir. İşsizlik sigortasından faydalanamayan kesimin boş zamanının marjinal değeri yüksek olduğundan, iş arama çabalarının daha düşük seviyelerde seyrettiği saptanmıştır. Eğitim seviyesinin yüksekliğinin, iş arama çabalarında daha iyi sonuçlar verdiği ve yine gençlerin yaşlı bireylere göre daha yüksek iş arama çabası gösterdiği de vurgulanmaktadır. Bekar erkekler evli olanlara, kiracı durumunda olanlar ise ev sahibi olanlara göre daha yoğun iş arama çabasına giren kesimlerdir.

Son olarak, iş arama çabalarının işsizliğin ilk dönemlerinde daha yüksek olduğu gözlemlenmiştir. İşçiler, işsizliklerinin ilk haftalarında yeni bir statü kazanmak için çaba sarf

⁵⁰ A.g.e., ss. 51 - 52

etmektedirler. Genellikle de daha çabuk bir iş bulabilme olanağına sahiptirler. İşsizler, belli bir noktadan sonra, daha iyi olanaklara sahip iş fırsatları yakalamaya çalışmaktadır. Şayet bu süreçte başarısızlığa uğrarlarsa, zamanla iş arama çabalarındaki verimlilik düşmeye başlamaktadır. İşsizlik süreleri arttıkça, beceriler körelmeye ve işgücü piyasasıyla olan bağlar azalmaya başlar ve sonuç olarak iş araştırma çabaları azalır⁵¹.

Tüm bu bulgular ışığında, yüksek oranda belirlenen ödenek miktarının iş arama çabası üzerinde olumsuz etkiler yarattığı ve bunu izleyen işsizlik dönemini uzatabileceği söylenebilir. Bu nokta önem taşımaktadır çünkü, işsizliğin yoğun yaşandığı az gelişmiş ülkelerde uygulanacak işsizlik sigortası programlarının belkemiğini oluşturacak ödenek miktarı ekonomik ve sosyal koşullara uygun belirlenmezse, işsizlik sigortasının istihdam istikrarı hedefine aykırı olarak işleyebileceği görülmektedir.

2.1.1.2. Daha Uzun Ödenek Süresinin (Potansiyel Ödenek Süresi) İşsizlik Döneminin Uzunluğu Üzerindeki Etkisi

İşsizlik sigortası ödeneklerinin potansiyel süresinin işsizlik dönemi üzerindeki etkileri, birçok çalışmaya konu olmuştur. Bu çalışmalardan biri de Meyer (1990) tarafından, bireysel davranışların incelenmesi bağlamında, ortaya konulmuştur. Meyer'in çalışması, iki model üzerinden karşılaştırılmalı analize dayanmaktadır. Temel alınan modeller, Mortensen'in (1977) "dinamik arama modeli" ile Moffitt ve Nicholson (1982) tarafından ortaya konulan " bireysel tercihli işgücü - boş zaman modeli " dir⁵².

Bu modelleri kısaca irdelemek, konunun daha iyi anlaşılması bağlamında, yararlı olabilir.

Mortensen'in modelinde; bireyler, gelir ve boş zamanın bir fonksiyonu olan faydanın bugünkü değerini maksimize etmeye çalışırlar. Modelde tasarruf gerçekleşmemekte, dolayısıyla bireyler, gelirlerinin tamamını tüketmektedirler. Mortensen'in "işsizliği terk etme oranı" olarak adlandırdığı değişken; $s [1 - F (w)]$ formülüne orantılıdır. s: İş arama yoğunluğunu, w: Rezerv ücreti ve F: İşçilere yapılan ücret tekliflerinin kümülatif dağılımını ifade etmektedir. İşsizliği terk

⁵¹ A.g.e., ss. 54

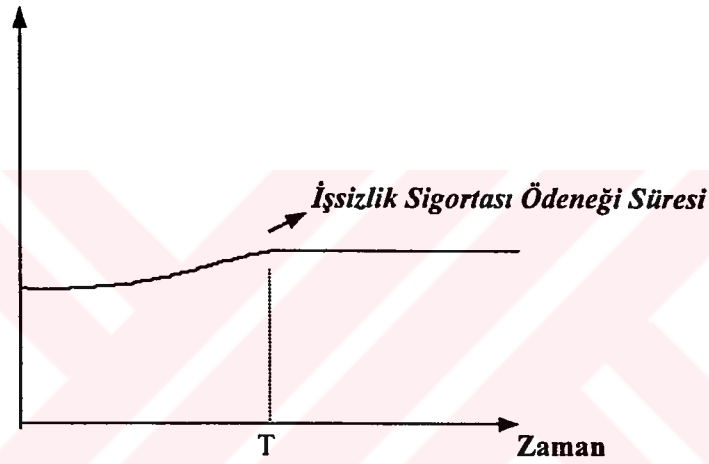
⁵² MEYER, B.D., " Unemployment Insurance And Unemployment Spells ", Econometrica, Vol.58, No.4, Department of Economics and Center for Urban Affairs and Policy Research, ss. 757, 1990, Northwestern University.

etme oranı, iş arama yoğunluğunun artışıyla artmaktadır. Çünkü, iş tekliflerinin ulaşma yoğunluğu artmıştır. İşsizliği terk etme oranı rezerv ücretlerin azalmasıyla da artışa geçebilir, çünkü bu sefer de yapılan iş tekliflerinin daha düşük ücretten kabul edilme olasılığı artmıştır. Yine, işsizliği terk etme oranının ödenek sürelerinin bitimine yakın noktalarda dramatik olarak azalmakta olduğu, fakat ödeneklerin bitiminden hemen sonra yine keskin bir şekilde artışa geçtiği görülmektedir ⁵³.

Grafik - 2'de işsizliği terk etme oranı ile zaman arasındaki ilişki ifade edilmektedir:

GRAFİK - 2

İşsizliği terketme oranı



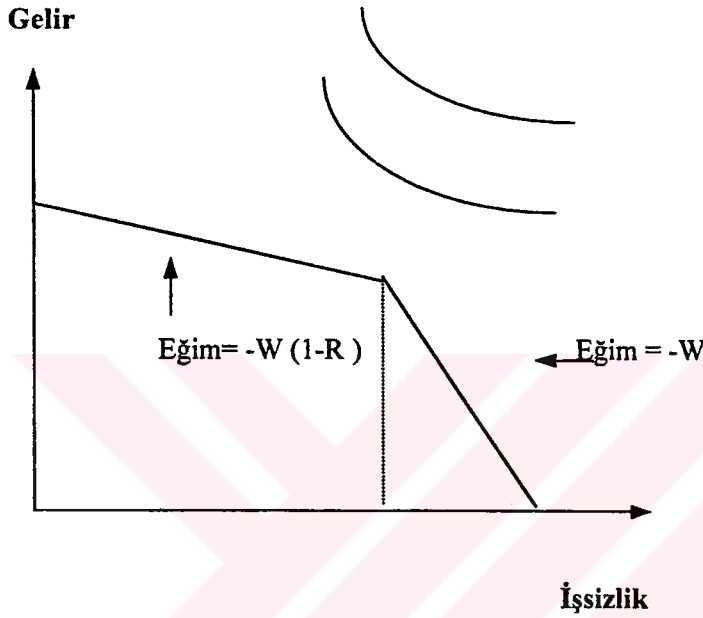
Grafik - 2'de boş zamanın marjinal faydasının gelirden bağımsız belirlendiği varsayılmıştır. Aksi takdirde, işi terk etme oranı T noktasında durmayacak ve yükselmeye devam edecektir.

Moffitt ve Nicholson'ın modelinde ise, bireyler iki ürün arasında tercihte bulunmaktadır: **Gelir ve işsizlik**. Modelde, işsizlik bir fayda olarak ele alınmaktadır, çünkü boş - zaman değeri vardır. Bireyler işlerini kaybettiği durumda, bir bütçe kısıtı dahilinde, gelir ve işsizlik

⁵³ A.g.e., ss. 758.

süresi arasında seçim yapma durumunda kalmaktadırlar. Bütçe kısıtı ödenek bitimi süresine teğettir. Bunun sebebi ise; ödeneklerin bitim noktasının aynı zamanda işsizliğin tazmininin de bittiğini ifade ediyor olmasıdır (bkz. Grafik - 3).

GRAFİK - 3



Grafik - 3'de gelir ile işsizlik arasındaki bütçe kısıtı gösterilmektedir. W: Ücreti, R: işsizlik sigortası ödeneğinin yerini alan ücret tutarını, T: Ödenek dönemini ifade etmektedir. Kırılma noktası üzerindeki farksızlık eğrileri, marjinal ikame oranı'nın iki bütçe kısıtı eğimleri arasındaki her değere eşit olduğu durumu ifade etmektedir. Böylece, sürekli bir tercih dağılımı altında, birçok birey ödeneğin bitim süresiyle beraber çalışma hayatına dönerek faydalarını maksimize etmeye çalışmaktadırlar. İş bulma sürecindeki tesadüfi seçilmiş değerlerin, potansiyel ödenek süresinin bitimine yakın olan noktalarda yoğunlaşmış olduğu saptanmıştır.

Özetlersek; Mortensen'in modelinde bireylerin iş bulma zamanı ve ücret düzeyi kesinlik taşımamaktadır. Yani, yeterli bir ücret düzeyinde iş bulana dek işsiz kalınma olasılığı vardır. Moffitt ve Nicholson'ın modelinde ise, sabit bir ücret düzeyinde her zaman iş bulabilme olasılığı mevcuttur. Her iki modelde de ödeneklerin bitmesine yakın bir noktada, işsizliği terk etme oranı artmaktadır. Mortensen, ödeneği tüketme noktasına yaklaşıldıkça, işi terk etme oranının artacağını

belirtmektedir. Diğer modelde de, daha az kesinlik taşımakla beraber, bu yaklaşım kabul görmektedir ⁵⁴.

Moffitt ve Nicholson'ın “ Çalışma - Boş Zaman Tercihi Modeli ” ne göre, potansiyel ödenek süresindeki her 1 haftalık artış, işsiz kalan hafta oranında 0.1'lik bir artışla sonuçlanmaktadır. Diğer taraftan, ödenek oranında % 10'luk bir artış veya ödeneklerin ödenme süresinde 10 haftalık bir uzatma, istihdam süresini yaklaşık olarak 1 hafta kısaltmaktadır. Diğer tahminler yarım hafta ile bir hafta arasında değişmektedir ⁵⁵.

2.1.1.3. Cömert Bir İşsizlik Sigortası Programının İşsizliğin Görülme Sıklığı Üzerindeki Etkileri

Olanakları daha geniş olarak ifade edilen işsizlik sigortası sistemi;

- Sigorta kapsamının ve kapsama dahil olma koşullarının elverişli olması,
- Yüksek bir ödenek oranı sağlaması,
- Uzun bir potansiyel ödenek süresi,
- Daha kısa bir bekleme süresi, koşullarını bünyesinde taşımaktadır.

Bu koşulların birlikte sağlandığı ortamda daha iyi sonuçlar alınabilmektedir. Örneğin, Amerika'da işgücünün büyük bir kısmı işsizlik sigortası kapsamına dahil olmasına rağmen, sadece % 30'luk bir kesim sigorta ödeneği alabilmektedir. Bu sürecin nedenlerini araştıran bir çalışma, Blank ve Card (1991) tarafından geliştirilmiştir. Bu çalışmada işsizlik ödeneğini hak edebilme koşulları ve bu koşullarda meydana gelen değişiklikler üzerinde durulmuştur. Buna göre, Amerika'da işsizlik ödeneği alabilme oranındaki azalmanın başlıca sebebi olarak; bölgesel işsizlik dağılımındaki değişiklikler gösterilmektedir. Amerikanın kuzeydoğu bölgesindeki sigorta koşullarının güneye nazaran daha ağır olması, güney bölgesine doğru bir hareketlenme süreci yaratmış ve buna bağlı olarak ödeneği alma süresiyle ilgili ulusal oranlar düşme eğilimine girmiştir.

⁵⁴ A.g.e., ss.759 – 760.

⁵⁵ Bilgi için bkz. Hamermesh;1977,Danzinger-Haveman ve Plotnic;1981 ve Solon;1985'den aktaran Tuna;a.g.e.

Öte yandan, sendikalaşma oranındaki azalmanın da ödeneği alma koşullarında bir düşüşe sebep olduğu belirtilmektedir. Bunlara ek olarak, işsizlik sigortasından yararlanmada, ödeneği alma bağlamında, bireysel ve ailevi koşulların da önemli etkilere sahip olduğu söylenebilir. Örneğin; gençler ve sendikasız işçiler, kadınlar, ailesi geniş olmayan işçiler ve işsizlik süresi az olanlar ödeneği alma konusunda daha az şanslı grubu oluşturmaktadırlar⁵⁶.

İşsizlik sigortası programlarının etkileri konusunda pek çok bulgu, daha geniş olanaklara sahip yardımların belli bir alandaki işsizlik oranını veya zamanla bir ekonomide oluşan değişimi incelemektedir. Kimi çalışmalar, bir işçinin bir haftalık iş arama çabası sonucu işsiz kalma ihtimalini incelemiştir. Bu araştırmalar hem süre hem de tekrarlanma olasılığını birlikte ele almaktadır. Örneğin Corak tarafından 1993 yılında yapılan bir çalışmada; geniş olanaklara sahip sigorta programı ile iş gücü piyasası davranışları arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu çalışmada, Kanada'nın işsizlik sigortası sisteminin idari yapısıyla ilgili, 1971 - 1990 dönemi verileri analiz edilmiştir. Buna göre, 1989 yılında, işsizlik sigortası ödeneğini talep edenler arasında, sadece %17.7'si ilk kez ödeneğe başvuran adaylardır. Geriye kalan %83 oranında başvuruyu, 1971'den beri bu programı talep edenler oluşturmaktadır. Başvuran erkek adayların %47'sinin daha önce 4 ve daha fazla sayıda başvuruda bulunduğu saptanmıştır. Bayanlarda ise, ilk defa başvuruların oranı %23 olarak gerçekleşirken, %30'nun daha önce en azından 4 kez başvuru yaptığı tespit edilmiştir. Bu sonuçlar ışığında, cömert bir işsizlik sigortası programı uygularken işgücü piyasası davranışlarını da göz önüne almak gerekliliği ortaya çıkmaktadır⁵⁷.

Çok az sayıda olsa da bazı araştırmalar, daha yüksek yardımların, işçinin belirli bir zaman süresi (çoğunlukla geçmiş takvim yılı) içinde işsiz kalma ihtimaline olan etkisini geçmişe bakarak (retrospektif) ele almışlardır. Bunun sonucunda cömert yardımlardan yararlanabilecek işçiler arasında işsizliğin görülme sıklığının daha büyük olacağı ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, daha cömert yardımların süre üzerindeki etkisi nötr kabul edilirse, işsizliğin görülme sıklığını arttırabileceği anlaşılmaktadır.

⁵⁶ BLANK, R.M. - CARD, D.E. , " Recent Trends In Insured And Uninsured Unemployment: Is There An Explanation? ", The Quarterly Journal Of Economics, Vol. 106, No. 4, ss.1188 - 1189 , 1993, Harward College and The Massachusetts Institute Of Technology.

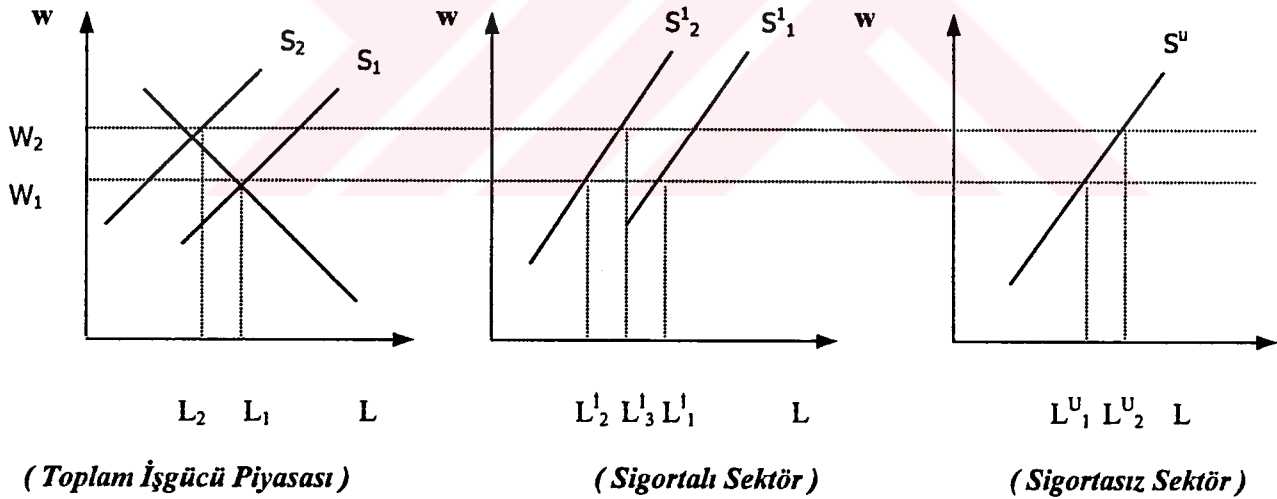
⁵⁷ CORAK, M. , " Is Unemployment Insurance Addictive? ", Industrial And Labor Relations Review, Vol. 47, ss. 63, 1993.

2.1.2. İşsizlik Sigortasından Yararlanan Kesimle Yararlanamayan Kesim Arasındaki Yayılma Etkisi

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için gerekli koşulları (bkz. I. Bölüm) sağlayamayan sigortasız kesimle, ödenekten yararlanan kesim arasındaki ilişkiler işsizlik sigortasının sosyal etkileri konusunda önem taşımaktadır. Çünkü sigortalı işçilerin koşullarındaki bir değişiklik, sigortasız işçilerin gelirlerini değiştirebilmektedir. Bununla birlikte, işgücü piyasasında bu iki kesim birbirinin yerine ikame edilebilirlik özelliği taşıdığından, birinin koşullarındaki değişiklik diğeri üzerine yayılmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse; ödeneklerdeki artışın sigortalı işçiler üzerinde, iş arama yoğunluğu açısından, negatif bir etki yarattığı bilinmektedir. Bu süreçte, yeni iş tekliflerinin sigortasız olan işçiler tarafından kabul edilmesi ve işgücüne katılımları muhtemeldir ki bu kesim içerisinde işsizlik oranının azalması sonucunu doğurabilecek ve bu noktada iki etkinin karşılaşması sonucu, ödeneklerdeki artış işsizlik oranında bir artış yaratmayabilecektir⁵⁸.

İşsizlik sigortası ödeneklerindeki artışın sigortalı ve sigortasız işçiler açısından, işgücü piyasasına olan etkilerini bir grafik yardımıyla açıklayabiliriz (Bkz. Grafik – 4).

GRAFİK - 4



⁵⁸. LEVINE, P.B., "Spillover Effects Between The Insured And Uninsured Unemployed", Industrial and Labor Relations Review, Vol. 47, No. 1, ss. 73 – 74, 1993, Cornell University

Sigortalı sektörde gerçekleşen ödenek artışı, işgücü arz eğrisinin geriye doğru kaymasıyla sonuçlanmaktadır. Bu durumda sigortalı sektördeki işçiler, aynı miktardaki işgücüne karşılık, önceki arz düzeyine göre daha yüksek ücret talep etmektedirler. Buna karşılık, sigortasız sektördeki işgücü arz eğrisi sabit kalmaktadır. Bunun sonucu olarak da, işgücü piyasasında toplam arz eğrisi geriye doğru kayacaktır. Denge ücret düzeyi W_1 'den W_2 'ye çıkacak, toplam işsizlik oranı $(L_1 - L_2)$ kadar artacaktır. Sigortalı sektördeki işsizlik oranı da $(L_1^i - L_3^i)$ kadar bir artış gösterecektir. Göreceli olarak daha düşük işsizliğin yaşandığı sigortasız sektörde yüksek ücret düzeyi gerçekleşecektir. Böylece basit iki sektörlü bu modelde yayılma etkisi, ücret düzeylerinin değişimi suretiyle ortaya çıkmaktadır⁵⁹.

Bu süreç, işsizlik sigortası programıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde önem taşımaktadır. Toplumun belirli bir bölümünü hedef alan herhangi bir sosyal program, bu kesimle ikame olabilen diğer kesimlerin yaratacağı etkilerle, beklenmedik sonuçlara yol açabilmektedir. Somut bir örnek verirse; toplumda kabiliyetleri sınırlı olan bir gruba (ev kadınları) yönelik bir iş arama yardımı, bu grubun refahını arttırmada etkili olabilir. Ancak uygulanan bu politika, yetenekleri kısıtlı olan erkek işgücü veya çocuksuz kadınlar üzerinde, iş bulmalarını daha da zorlaştıracak bir etki de yaratabilir⁶⁰.

2.1.3. Finansman Sürecinin Sosyal Etkileri

Bilindiği gibi, işsizlik sigortasının finansmanı genel olarak üçlü sistem (işçi, işveren, devlet) tarafından karşılanmaktadır. Böyle bir sistemde prim yükünün dağılımı, ödeneklerin kimler tarafından karşılandığını cevaplayabilir. Ancak ortaya çıkacak etki işgücü arz esnekliğine bağlıdır. Eğer işgücü arz eğrisi esnek değilse, prim kesintisi ücret seviyesinin azalmasına neden olabilir. Azalan ücretlerin kişilerin çalışma kararları üzerindeki etkisi iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bireyler, ikame etkisi ile çalışmasını azaltacak veya iradesi ile çalışmama kararı alacak, ya da gelir etkisiyle azalan gelirini telafi etmek için çalışma gayretini arttıracaktır. Negatif ikame etkisiyle işgücüne katılım azayacak, gelir etkisiyle de artma görülecektir⁶¹.

⁵⁹ A.g.e., ss. 85.

⁶⁰ A.g.e., ss. 86.

⁶¹ TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss. 55, 1992, FES – İstanbul.

Bazı çalışmalar primin tamamıyla işgücü tarafından yüklenilmediğini gösterse de, işgücü arzı konusunda ki geniş literatür, kimi gruplar için işgücü arz eğrilerinin elastik olmadığını göstermektedir. Bunun anlamı, gelişmiş ülkelerde prim kesintisi yükünün genellikle işçi kesimi tarafından yüklenildiğidir. Dolayısıyla, ödeneklerin işçilere bir gelir transferi olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir ⁶².

İşsizlik sigortası primlerinin, işveren açısından, işgücü maliyetinin artması anlamına geleceği öne sürülmektedir. Artan işgücü maliyetleri karşısında, işgücü talebinin azalması söz konusu olabilir. Bu azalma, sermaye yoğun teknolojiler ile ikame edilebilir. Ancak bu durum işgücü ile sermaye arasındaki ikame esnekliğine bağlıdır. Şayet ikame esnekliği 1'den küçükse, artan işgücü maliyeti ile işgücünden vazgeçip onun yerine sermaye yoğun teknolojilerin ikamesi söz konusu olmayacaktır. Esnekliğin 1'den büyük olması durumunda ise, ikame mümkün olabilecektir ⁶³.

Sigortayı hak edebilme sürecinde ve işgücünün prim katkıları konusunda sendikalar ayrı bir öneme sahiptir. Özellikle İskandinav ülkelerinde, işsizlik programının idari organizasyonunda, sendikalar temsilcileri aracılığıyla tüm sürece katılabilmektedirler. Teorik olarak sendikaların, üyesi olduğu işçilere, sigortadan faydalandırma bağlamında ve ödeneklerin arttırılması sürecinde etkili olduğu saptanmıştır. Bununla ilgili olarak yapılan bir çalışmada, oluşturulan bir örneklem aracılığıyla, işsizlik sigortasından yararlanabilecek yaklaşık 6500 işçi üzerinde sendikaların etkisi araştırılmıştır. Elde edilen bulgular, beyaz - yakalı işçiler açısından, sendikaların ödenek sürecinde etkili olmadığı anlaşılmıştır. Ancak mavi - yakalı işçiler açısından, sendikalı olanların olmayanlara göre işten çıkarılmaları durumunda ödenek alma olasılıklarının kabaca % 4 - 5 oranında daha fazla olduğu ortaya konmuştur. Uygulanan modelin Amerika için geçerliliği olabilir, ancak modeli başka ülkelerin pratiğinde değerlendirdiğimizde ortaya daha farklı sonuçlar çıkacaktır. Zaten araştırmacılar bu modelin; demografik değişikliklerle, sigorta sisteminin özellikleriyle ve bireylerin işsizlik süresiyle ilgili beklentileriyle tekrar test edilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar ⁶⁴.

⁶² TUNA, Y. , İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal Ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2372, ss. 61 - 62, 1995, Ankara.

⁶³ A.g.e., ss. 57.

⁶⁴ BUDD, J.W. - McCALL, B.P. , " The Effect Of Unions On The Receipt Of Unemployment Insurance Benefits ", Industrial And Labor Relations Review, Vol. 50, No. 3, ss. 490, 1997, Cornell University.

Diğer taraftan, işveren üzerindeki prim yükü ağır olduğundan, işsizlik sigortası finansmanına işveren katılımlarıyla, iş güvenliği konusunda işverenin aleyhine olan düzenlemelerin birlikte ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu düşüncenin ardında yatan nedenler, daha çok işten ayrılma tazminatı (veya ülkemizdeki uygulamasıyla kıdem tazminatı) müessesisiyle ilgilidir. İşten ayrılma tazminatının işgücü piyasasına olan etkileri birçok çalışmaya konu olmuştur. Gerçi birçok Avrupa ülkesi işverenin işçiyi işten çıkartma yetkisini sınırlandırmaya çalışmaktadır. Ancak, uygulamada süreç farklı işlemektedir. Burada önem taşıyan husus, sigortanın finansmanında işveren payının sabit olması durumunda dahi, işten çıkarma tazminatının işsizlik üzerinde negatif etkilerde bulunduğu ve bunun sonuçta işsizlik sigortasından faydalanmak isteyen kesimlerin hacmini arttırdığı gerçeğidir ⁶⁵.

Varolan bir işsizlik sigortası programı ve işgücü davranış kalıbından tecrübeye dayalı prim sistemine geçilmesi halinde, işsizliğin daha düşük seviyelerde gerçekleşeceği ve dolayısıyla istihdamın gelişeceği yönünde iddialar bulunmaktadır. Firmaların sebep olduğu sigorta ödemelerini işverene prim yoluyla ödettirmek demek, işgücü fiyatının bütün maliyetleri (ücret ve ödenek maliyetleri) yansıtmaması demektir. İşsizliğin sebep olacağı daha yüksek ödenek maliyetlerinin işveren tarafından karşılanacak olması, işverenleri işsizlikle sonuçlanacak uygulamalardan vazgeçirmeye zorlayacaktır. Bu ise istihdamdaki dalgalanmaları azaltabilir. Yapılan bazı çalışmalar farklı sonuçlar vermiş olmasına rağmen, tecrübeye dayalı prim sisteminin istihdamı istikrara kavuşturma hedefini gerçekleştirmede daha faydalı olacağı savunulmaktadır.

2.2. İŞSİZLİK SİGORTASININ EKONOMİK ETKİLERİ

Bu bölümde işsizlik sigortasının; tüketim, gelir dağılımı, istihdam, makroekonomik istikrar ve enflasyon üzerindeki muhtemel etkileri irdelenmeye çalışılacaktır.

2.2.1. İşsizlik Sigortası Ödeneklerinin Tüketim Üzerindeki Etkileri

Bu konu uzun dönem ödenek yeterliliği olarak analiz edilmiştir. Yani, ödeneklerin aile gelirindeki büyük azalmayı telafi edip etmediği araştırılmıştır. Bu yaklaşım, düzenleyici hedeflerle ilgili gözükmekteyse de doğrudan hedefe yönelik değildir. Bir aile üyelerinin birinin işsiz kalması nedeniyle gelir kaybedebilir. Fakat ev içerisinde üretilen ürünleri ve ailelerarası dayanışmayı da

⁶⁵ LAZEAR, E.P. , “ Job Security Provisions And Employment ”, The Quarterly Journal Of Economics, ss. 699 – 700, 1990, Harward College and the Massachusetts Institute of Technology.

hesaba katarsak toplam tüketimi değişmeyebilir ya da hızla düşmeyebilir. İşsizlik sigortasının tüketimi düzenleyici işlevini anlamak için, doğrudan tüketim ele alınmalıdır. Sorun, işsizlik sigortası yardımlarının (ve yüksek ödeneklere eşlik eden prim yükündeki değişikliklerin) gelir kaybından doğan likidite daralmalarını ne ölçüde telafi edeceği ile ilgilidir.

Bu konuyla ilgili teorik çalışmalardan bazıları şu şekilde sıralanabilir: Hamermesh (1982); varolan işsizlik sigortası programının likidite sınırlaması üzerindeki etkisiyle ilgili çalışırken, Shavell ve Weiss (1979); ödeneklerin optimal zamanlamasının tüketim üzerindeki etkisiyle ilgilenmişlerdir. Easley, Kiefer ve Posson (1985) ise; sigorta programına karşılık, negatif gelir vergisini potansiyel refah ödenekleri açısından karşılaştırmışlardır. Wright (1986) ise; işçilerin, nakit sınırlaması altında, işsizlik sigortasının içselleştirildiği bir ekonomik model üzerinde çalışmıştır ⁶⁶.

İşsizlik sigortasının tüketimi düzenleyici etkisini değerlendiren çalışmalarda, bireylerin işsizlikten işgücüne katılma oranları optimal olarak düzenlenmiştir. Yani, işsizlik süresinin uzaması durumunda işsizlik sigortasının ekonomi üzerinde daha kötü etkiler yaratabileceği varsayılmamıştır.

Hansen ve İmrohoroglu'da bu konuya dikkat çekerek, optimal düzenleme koşulları altında, tüketim ve boş - zaman arasındaki ikame esnekliğinin 1 olduğu bir ekonomide iş oranında herhangi bir değişiklik olmadan, denge noktasında ücretlerdeki geçici artışların tüketim miktarında bir değişikliğe yol açmayacağını savunmuşlardır ⁶⁷.

Shavell ve Weiss (1979) tarafından ortaya konulan işsizlik sigortasıyla ilgili seminer çalışmasında ise, iş arama çabalarını teşvik edici uygun koşulların sağlanmasıyla, sigorta ödeneklerinin işsizlik süresi boyunca azalacağı belirtilmektedir. Önerdikleri politika; optimal işsizlik sigortası modelinde, azalan sigorta ödenekleriyle beraber yeni bir işe girdikten sonra ücret üzerinden alınacak düz oranlı bir vergi uygulamasıdır. Bu politikanın arkasında yatan amaç, dönemlerarası iş arama çabalarını teşvik etmesi koşuluyla, “ optimal sigorta sözleşmesi ” nin ödenekleri ve işsiz kalmaya devam eden bireyin tüketim kalıplarını azaltmak yoluyla

⁶⁶ HANSEN, G.D. - İMROHOROĞLU, A. “ The Role Of Unemployment Insurance In An Economy With Liquidity Constraints And Moral Hazard ”, Journal Of Political Economy, Vol. 100, No. 1, ss. 120, 1992, The University Of Chicago.

⁶⁷ A.g.e., ss. 136-137.

cezalandırmayı amaçlamasıdır. Burada sigorta programı, tüketimi kullanmak suretiyle bireyi tekrar işgücüne katılmaya zorlamaktadır ⁶⁸.

Optimal işsizlik sigortasının tüketimi düzenleyici rolü ile ilgili olarak Hopenhayn ve Nicolini (1997) tarafından da bir model geliştirilmiştir. Bu modelde, aynı örneklem iki farklı sistem uygulanarak karşılaştırılmıştır. Bu sistemler; **ücret vergilendirilmesinin uygulandığı optimal sözleşme** ve **ücret vergilendirilmesinin olmadığı optimal sözleşme** olarak belirtilebilir. Aşağıda Tablo - 1’de analiz sonuçları gösterilmektedir.

Tablo - 1 Optimal Vergili – Vergisiz Sözleşme

İşsizlik Süresi (Hafta)	VERGİLİ SÖZLEŞME		Vergi Oranı %	VERGİSİZ SÖZLEŞME	
	Ödenek / Ücret Oranı	Tüketim Oranı		Ödenek / Ücret Oranı	
1	99.0	100.5	-0.5	85.8	
2	98.9	100.4	-0.4	80.8	
3	98.8	100.3	-0.3	76.3	
4	98.7	100.2	-0.2	72.1	
5	98.6	100.1	-0.1	68.2	
6	98.5	100.0	0	64.7	
7	98.4	99.9	1	61.4	
8	98.3	99.8	2	58.4	
12	97.9	99.4	6	48.2	
16	97.5	99.0	1.0	40.5	
26	96.5	98.0	2.0	27.7	
52	94.0	95.5	4.5	13.4	

Kaynak: Hopenhayn ve Nicolini; 1997,JPE, v.105 n.2,s.423’den aktarılmıştır.

Vergili sözleşmede, ödenek / ücret oranı yavaş bir düşüş trendi göstermektedir. 1 yıldır işsiz olan bir birey için dahi oranın % 90’dan fazla olması dikkat çekicidir. 2. Kolon tüketim oranlarını göstermektedir, burada da çok yavaş bir azalma trendi görülmektedir. Teorik açıklamalarda da öngörüldüğü üzere, optimal sözleşmede kullanılan vergi oranları, işsizliğin uzamasıyla birlikte, artmaktadır. Vergi oranının ilk 5 hafta boyunca negatif olduğu düşünülürse,

⁶⁸ SHAVELL, S. - WEISS, L. , “ The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits Over Time ”, Journal Of Political Economy, Vol. 87, No. 6, ss. 1347, 1979, The University of Chicago

hızlı bir şekilde işgücüne katılanların, bu süreçte karlı çıkacakları kesin görünmektedir. Son kolonda ise, sözleşmede vergi yoktur ve ödenek / ücret oranının keskin bir şekilde azalma eğilimine girdiği görülmektedir. İşsiz kalanın 6. Haftanın sonunda, ödenek / ücret oranı, % 66'ya kadar düşmekte ve cezalandırma süreci başlamaktadır. Bunun tüketim sürecine de aynı şekilde yansıtacağı göz ardı edilmemelidir.

Özetlersek; verginin olduğu optimal sözleşmede, nedeni tam olarak açıklanamamasına rağmen, bir tasarruf durumu söz konusu olmaktadır. Tüketicinin her iki modelde de aynı düzeyde sürdürülmesi mümkün görünmemektedir. Çünkü vergisiz optimal sözleşme programında ödenek miktarı, vergi oranının sıfır olduğu durumda dahi, oldukça azalmış görünmektedir⁶⁹.

Gözardı edilen hususlardan biri de, kamunun finanse ettiği işsizlik sigortasının özel tasarruflar üzerindeki etkisidir. İşsizlik sigortasının olmadığı durumda, bireyler, işsizlik dönemlerinde harcamak üzere tasarruf yapabilmektedir. Bir ölçüde işsizlik sigortası bu tasarrufun yerini almaktadır.

Son olarak, vergilendirilmiş işsizlik ödeneğinin işsizlik süresi üzerindeki etkilerinin olumsuz olduğunu iddia eden çalışmalar da mevcuttur. Örneğin; Solon ödeneğin vergilendirilmesinin, diğer gelir azaltıcı programların yarattığı etkiye benzer etkiler yaratacağını belirtmiştir. Solon'a göre, "benzer bir gelir programındaki kesintiler gibi, net işsizlik ödeneğinde verginin neden olduğu azalma, programın azalan geliri telafi etme amacına ters düşmektedir. Eğer, ödenek vergilendirilmesine eşlik eden vergi öncesi ödenek düzeyinin artırılması koşulu yoksa, yeniden çalışmayı teşvik edici etkileri olsa dahi, işsizlik sigortasından beklenen etkinlik gerçekleşmeyecektir"⁷⁰.

2.2.2. İşsizlik Sigortasının Makroekonomik İstikrara olan Etkisi

İşsizlik sigortasının istikrar sağlayıcı etkilerine yönelik bütün tartışmalar bireysel davranışlarla ilgilidir. Keynesyen makroekonomi, üretime olan talepteki döngüsel düşüş karşısında işsizlik sigortası yardımlarının otomatik olarak artırılması halinde, en azından tüketim

⁶⁹ HOPENHAYN, H.A. - NICOLINI, J.P. , " Optimal Unemployment Insurance " , Journal Of Political Economy, Vol. 105, No. 2, ss. 425 – 426, 1997, The University Of Chicago.

⁷⁰ SOLON, G. , " Work Incentive Effects Of Taxing Unemployment Benefits " , Econometrica, Vol. 53, No. 2, ss.305, 1985, University of Michigan.

harcamalarının süreceği ve toplam talepteki düşmenin hafifleyeceğini iddia etmiştir. Bu iddia, işsizlik sigortası prim oranlarının sabit kalması varsayımına dayanır. Daha genel bir makroekonomi teorisine göre, işsizlik sigortasının harcama üzerindeki bütün etkilerinin azalacağı iddia edilmektedir. Toplam harcamalardaki dalgalanmaların, bir anlamda, para piyasası araçlarıyla azaltılacağı, bazı etkilerinin ise işsizliğe yönelik beklentilere karşı işçi ve işverenlerin tepkileriyle dengeleneceği bilinmektedir.

Gelişmiş ülkelerde işsizlik sigortası programlarının, sosyal refahı sağlamada bir araç olarak kullanıldığı bilinmektedir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren, Avrupa Birliği ülkelerinde işsizlik sigortasına yönelik kamu harcamaları, ortalama olarak, GSYİH'nın % 2'sine ulaşmıştır. Bu oranlar en düşük % 0.23 olarak Lüksemburg'da, en yüksek % 3.4 olarak da Hollanda da gerçekleşmektedir. Avrupa Birliği dışındaki ülkelerde ise, Kanada da % 1.6, Japonya'da % 0.4 ve Amerikada da % 0.5. olarak uygulanmaktadır ⁷¹.

İşsizlik sigortası programlarının özel tasarrufların yerini alarak, GSYİH'daki dalgalanmaları belli bir ölçüde düzenleyebileceği bilinmekle birlikte, yukarıda verilen rakamlardan da anlaşıldığı üzere, etkinin büyüklüğü tartışma yaratabilir. GSYİH'nın % 2'sine ulaşan işsizlik sigortası harcamalarının makroekonomiye olan etkisi küçük oranlarda kalabilir.

Ayrıca, işsizlik sigortasının GSYİH'daki döngüsel dalgalanmaları etkilemesi, işsizlik üzerinde meydana gelen değişimlerden de etkilenmektedir. İşsizlik koşullarının kompozisyonundaki değişiklikler ve özellikle nüfusun alt - gelir gruplarına ait işsizlik dönemlerinin görüntüsü, makroekonomik istikrarın sağlanmasında, işsizlik sürecinin dolayısıyla işsizlik sigortası sürecinin döngüsel etkilerinin sanıldığından daha geniş bir boyutta ele alınması gerektiğini göstermektedir ⁷².

⁷¹ HOPENHAYN, H.A. - NICOLINI, J.P., "Optimal Unemployment Insurance", Journal Of Political Economy, Vol. 105, No. 2, ss. 412, 1997, The University Of Chicago.

⁷² BAKER, M., "Unemployment Duration: Compositional Effects and Cyclical Variability", The American Economic Review, Vol. 82, No. 1, ss. 320, 1992.

2.2.3. İşsizlik Sigortasının İstihdam Üzerindeki Etkileri

İşsizlik sigortasının istihdam üzerindeki etkileriyle ilgili olarak, üzerinde durulan iki konu vardır. İlki; sigorta ödeneklerinin işten çıkarılmalar üzerindeki etkisiyle ilgilidir. İkincisi ise; ödeneklerin işsizlik oranı üzerindeki etkisiyle ilgilenmektedir. Daha önceki bölümde dile getirildiği üzere, çeşitli çevreler bu konuda görüş bildirmişlerdir. Örneğin; Ehrenberg ve Oaxaca, Katz, Meyer işsizlik sigortasının iş arama üzerindeki etkisiyle, yüksek ödenek oranlarının çalışma tercihi üzerindeki etkilerini analiz etmeye çalışmışlardır. Yine Topel tarafından ileri sürülen argümanlarda da, işsizlik sigortasının işsizlik üzerinde önemli etkilere sahip olduğu belirtilmiştir. Böylece, işsizlik sigortasının temel amacının sigortalı işçileri işsizlik riskine karşı bir koruma oluşturması olmasına rağmen, geçici işsizlik kaynaklarının miktarını arttırmak suretiyle, kaynak dağılımını da etkilediği görülmektedir ⁷³.

İşsizlik sigortasının farklı ülkelerdeki işgücü kaynaklarının dağılımı üzerindeki etkileri değerlendirildiğinde işsiz kalan sigortalının ödenekleriyle, sigorta vergisini ödeyen işveren payının karşılaştırıldığı görülmektedir. Bu karşılaştırma, işçinin işten çıkarılma olasılığına (pozitif veya negatif) bağlı olmaktadır. Böylece işsizlik sigortası programı bazı sektörlerdeki firmaları daha fazla vergilendirirken, bazı firmaları da vergi yükündeki azalmalardan dolayı, sübvansede etmektedir. Örneğin Becker'in yaptığı bir çalışmada (1972); Amerika'da inşaat sektöründe ödenen işsizlik sigortası vergileri, ödeneklerden daha düşük miktarda gerçekleşirken, hizmetler ile toptan / perakende satış sektörlerinde bunun tersi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu durum beraberinde bir kaynak dağılımı problemi getirmektedir. Becker'i izleyerek Deere'in yaptığı benzer bir analizde de, şu sonuçlar alınmıştır: Karşılaştırmalarda temel alınan oran, ilgili dönemdeki ortalama olarak belirlenmiş ödenek / vergi oranı'dır. Yine bu analizde de inşaat sektörü en kazançlı sektör olarak görülmektedir. İnşaat sektörünü sırasıyla; madencilik, imalat sanayi, toptan / perakende satış, taşımacılık, finans, sigorta ve mali işler ile hizmetler sektörü izlemektedir. Öte yandan, işsizlik sigortası uygulaması inşaat sektöründe iş oranını arttırırken, madencilik ve hizmetler sektörlerinde düşürmüştür. İşsizlik sigortası ödenğinde % 10'luk bir artış inşaat sektöründeki istihdamı % 2 oranında arttırırken, diğer iki sektörün istihdam oranları % 1 oranında azalmıştır. Buradan hareketle, işsizlik sigortasının işten çıkarılmalar üzerindeki etkisiyle beraber sektörlerarası kaynak

⁷³ DEERE, D.R. (1991), " Unemployment Insurance And Employment " , Journal Of Labor Economics, Vol. 9, No. 4, ss. 307 – 308, 1991, The University Of Chicago.

dağılımı üzerinde de etkili olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Buradaki sonuçların bir kısmı sektörlerarası hareketlere bağılyken, diğler bir kısmı da ekonomik koşullarla ilgili görünmektedir. Örneğin; ekonominin genişleme ve daralma dönemlerinde sektörlerin aldıkları pozisyonlara göre farklılıklar ortaya çıkacaktır. Çünkü değışen ekonomik koşullara göre, her sektörün aynı tepkiyi vermesi beklenmemelidir ⁷⁴.

Sigortanın istihdam üzerindeki etkileriyle ilgili olarak üzerinde duracağımız diğler bir konu, modern işgücü piyasalarında ki uygulamalarla ilgilidir. Modern işgücü piyasasında varolan temel aksaklıklardan biri nominal ücretlerin esnek olmamasıdır. Bunun sonucu olarak da, işçilerin marjinal değlerlerinde bir düşüş gerçekleştiğinde, muhtemelen daha düşük bir iş sözleşmesi yerine geçici veya sürekli işten çıkarılma gündeme gelecektir. Bu da beşeri sermayenin kötü kullanımıyla, verimliliğin azalması sonucunu doğurabilecektir. Teorik olarak, işini kaybeden bir işçinin yeni bir işe daha düşük bir ücretle başlayacağına dair bir takım bulgular saptanmıştır. Bu bulgular daha çok işgücünün marjinal değeri, uzmanlaştığı sahada teknolojik yenilikler sonucu verimlilik kaybı ve girdiği yeni işyerinde daha uzun çalışan işçilere göre ücret farklılaşması gibi konularla ilgilidir. İşçi açısından ise, ücret, iş arama gayretiyle, iş ararken beklediği döneme bağılı olmaktadır. İşçinin işsiz kaldığı dönem, kendisinin belirlediği koşullu ücretinin önceki işinde aldığı ücrete yakınlaştığı sürece, azalacaktır. Bu arada işçinin yeni girdiği işinde aldığı ücret koşullu ücretten düşük ve fakat eski işindeki ücretinden yüksek olabilmektedir. Gerçekten de yapılan analizler sonucunda, işsiz bireylerin çoğunluğunun bildirdiği koşullu ücretlerin en az son işlerinde aldıkları ücret kadar olduğu bilinmektedir. Hatta % 20 - 25'lik bir kesimde, koşullu ücretlerin eski işlerinde aldıkları ücret düzeyinden % 10 daha fazla belirlendiği saptanmıştır ⁷⁵.

İşsizlik sigortası, bireye işsizlik maliyetini azaltmak suretiyle, işsizlik oranının artmasına neden olabilir. İşsiz kalan ve yeni bir iş arayan birey için işsizliğin yaratacağı maliyetlerin azalması, daha yüksek bir koşullu ücret ve bununla birlikte gelen daha uzun bir işsizlik süresi beklentisi anlamına gelmektedir. Bu noktada marjinal veya ikincil sektörde çalışan kesim sigorta kapsamına alınıyorsa daha kısa süreli çalışma sonucu ödenek alabilme fırsatı olduğu için, birincil

⁷⁴ A.g.e., ss. 315 – 316.

⁷⁵ FELDSTEIN, M. - POTERBA, J. , “ Unemployment Insurance And Reservation Wages ” , Journal Of Public Economics, Vol. 23, ss. 141 ve 165, 1984, Elsevier Science Publishers B.V. (North- Holland).

sektörlerden ikincil sektörler doğru bir hareketlenme gerçekleştirebilecektir. Bu anlamda, sigorta programlarının kapsamı istihdam üzerinde yaratacağı etkilerle ilgili olarak, sektörlerarası işgücü dağılımını da etkilemektedir.

2.2.4. İşsizlik Sigortasının Enflasyon Üzerindeki Etkisi

İşsizlik sigortasının enflasyon üzerindeki etkisi, sigortanın finansmanı için toplanan primlerle, gerçekleşen ödenek tutarlarının miktarına ve kapsama alınacak kitlenin büyüklüğüne bağlı olmaktadır. Sigorta gelirleri ile giderlerinin eşit olduğunu kabul ettiğimizde, ekonomiden çekilen satınalma gücünün tekrar ekonomiye enjekte edilmiş olduğunu ifade etmiş oluruz. Bu takdirde, sigorta giderlerinin toplam talep üzerinde bir etki yaratmayacağı söylenebilir. Esasen işsizlik sigortasının enflasyonist bir etki yaratacağı endişesi, soruna yalnızca ödenekler açısından bakılmasından ileri gelmektedir. Bir bütün olarak olaya bakıldığında, daha farklı sonuçlara ulaşmak mümkündür ⁷⁶.

İşsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanan kitlenin düşük gelir grubunda yer alan kişilerden oluştuğu ve bu kitlenin tüketim eğilimlerinin yüksek düzeylerde seyrettiği genel kabul gören bir görüştür. İşsizlik sigortasının gelir ve giderlerinin birbirine eşit düzeyde olduğunu kabul etsek bile, kişiler önceki gelir düzeylerine göre tüketim alışkanlıklarını sürdürme eğiliminde olduklarından dolayı, eski tasarruflarını veya aile içi dayanışmalarını ya da borçlanma yoluyla harcamalarını sürdürecekler ve bunun sonucunda toplam talepte bir artışa neden olabileceklerdir. Ancak talep üzerindeki bu etkinin, işsizlik sigortasından kaynaklanan bir etki olamayacağı da düşünülebilir. Zira, işsiz kalan her birey tüketim alışkanlıklarını göreceli olarak biraz düşürse de, sürdürmek için negatif tasarruflara müracaat etmek zorunda kalabilir. Bu da toplam talep üzerinde kısmide olsa pozitif bir etki yaratabilecektir. Ancak, sigorta ödenekleriyle negatif tasarruf miktarı daha düşük gerçekleşebilecek ve etkinin büyüklüğü daha da artabilecektir ⁷⁷.

Enflasyonu fiyatlar genel seviyesindeki sürekli bir artış olarak tanımladığımızda, işsizlik sigortasının meydana getirmesi muhtemel toplam talep artışlarının bu yönde bir etki yaratmayacağı söylenebilir. Bir başka ifadeyle, enflasyonist bir etki meydana gelmeyecektir. Yalnız özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından, bu ülkelerin kendilerine özgü koşullarında, ortaya bir takım

⁷⁶ Dilik; 1983 'den aktaran Tuna; a.g.e., s.s.70 .

⁷⁷ TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekon. ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss.59, 1991, İstanbul.

problemler çıkmaktadır. Bu ülkeler genel olarak enflasyon sorunuyla uğraşmak zorunda kalmaktadırlar. Buna ek olarak, bütçe gelir-gider dengesini sağlayamadıklarından bütçe açıklarıyla karşılaşmakta ve bu açıkların finansmanını gerçekleştirirken, enflasyonist etkilere maruz kalmaktadırlar. Zaten gelişmekte olan ülkelerde uygulanan (bkz. Bölüm IV) işsizlik sigortası programları, gerek kapsam gerekse de ödenek miktar ve süresi açısından sınırlı bir şekilde uygulanmaktadır. Çünkü bu ülkelerde uygulanan sosyal güvenlik programları, aktüeryal dengelerin sağlanamaması sonucu, bütçeye bir yük haline gelebilmekte ve buna birde ekonomik koşulları zorlayıcı bir şekilde düzenlenmiş işsizlik sigortası programı eklenince içinden çıkılmaz bir durum ortaya çıkabilmektedir. Ülkemiz açısından kurulacak bir işsizlik sigortası programının (bkz. Bölüm III), özellikle yaratabileceği enflasyonist etkiler açısından, sağlıklı bir yapıda kurulması ve iyi işletilmesi önem taşımaktadır.

2.2.5. İşsizlik Sigortasının Gelirin Yeniden Dağılımı Üzerindeki Etkileri

İşsizlik sigortasının gelir dağılımı üzerindeki etkileriyle ilgili olarak sınırlı sayıda çalışma yapılmıştır. Bu konudaki en iyi bulgu, sigorta ödenekleri ile hanehalkı gelirlerinin gelirlerini karşılaştırmak yoluyla yapılmıştır. Araştırmalar sonucu; ödeneklerin en alt % 20' deki hanelere gitmediği, en yoğun olarak medyadaki veya biraz altındaki hanelere gittiği saptanmıştır. Bunun yanında, düşük ödenekler ve daha uzun potansiyel ödenek süresi, düşük ücretli işçiler daha uzun süre işsiz kalmaya eğilimli olacaklarından, gelirin yeniden dağılımında olumlu etkiye sahiptirler⁷⁸.

Özel sigorta sisteminde prim katkıları, risk derecesi ve ödenek miktarına göre belirlenmektedir. Bu şekildeki aktüeryal sistemde, işsizlik riskine daha çok maruz kalacak kişiler için daha yüksek primler belirlenir. Ancak böyle bir sistemin gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkili olduğu söylenemez. Sosyal işsizlik sigortası sisteminin, dikey olarak, gelirin yeniden dağılımı üzerinde olumlu etkileri olduğu bilinmektedir. Yüksek gelir grubundan, işsizliğin olumsuz etkilerine karşı zayıf durumdaki düşük gelir gruplarına bir gelir transferi söz konusu olmaktadır. Yeniden dağılımın etkisi, programın finansmanında primin düşük rol oynaması halinde, daha büyük gerçekleşecektir.

⁷⁸ bkz. Ehrenberg ve Diğerleri;1978'den aktaran Tuna; a.g.e., ss 69.

Son olarak, II. Bölümde değindiğimiz ikramiye (bonus) sisteminin geliri düşük olan kesimlere, negatif gelir vergisi uygulaması gibi, yardım niteliğinin olduğunu belirtmeliyiz. Bu sistem; optimal işsizlik sigortası ödemelerinin, işsiz kaldıktan sonra iş arama çabasını artırarak iş bulanlara olduğu kadar, işsiz kalmaya devam edenlere de uygulanmasını öngörmektedir. Bu süreç, özellikle Amerika’da, İstihdam Bürosu’nun bu tür programlara daha fazla kaynak ayırması sonucunu doğurmuştur ⁷⁹.

⁷⁹ PARSONS, D.O. , “ Imperfect ‘ tagging ‘ in Social Insurance Programs ”, Journal of Public Economics, Vol. 62, ss. 184, 1996, Elsevier Science S.A.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE

3.1. İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR

Türkiye’de 1959 yılından bu yana, işsizlik sigortasıyla ilgili olarak yerli ve yabancı uzmanlarca çeşitli çalışmalar yapılmış , bu çalışmalar kalkınma planları ve yıllık programlarda yer almıştır. Geçen süre içinde yirmiye aşkın sayıda yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bu çalışmalardan ilki , Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) uzmanlarından Mr.Philip Booth tarafından hazırlanan ve Çalışma Bakanlığına sunulan rapordur. Bu rapor süreci devam ederken ayrıca işsizlik sigortasıyla ilgili bir de komisyon kurulmuştur. Ortak çalışmalar sonucu, Çalışma Bakanlığı’nın da önerileri doğrultusunda 24 Haziran 1959 yılında bir rapor oluşturulmuştur.

Son çalışma ise 1992 yılına ait tasarının devamı niteliğindedir. 27 -28 Nisan 1992 tarihlerinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında toplanan VIII. Çalışma Meclisi İşsizlik Sigortası model ve ilkelerini sosyal tarafların bilgisine sunmuş , sosyal taraflarca da kabul gören metin kanun tasarısı haline getirilerek 12.4.1995 tarihinde Bakanlığa, Bakanlıkça da 13.04.1995 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur, buradan da 14.04.1995 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulmuştur. Tasarı 19.04.1995 tarihinde T.B.M.M. Sağlık ve Sosyal işler komisyonuna havale

edilmiş ve 02.11.1995 tarihinde komisyonca ele alınarak görüşülmeye başlanmışsa da 24 Aralık genel seçimleri nedeniyle bitirilemeyerek sonuçsuz kalmıştır. Söz konusu tasarı yeniden düzenlenerek 25.03.1997 tarih ve 4029 sayılı yazıyla Çalışma Bakanlığına sunulmuştur⁸⁰. Çalışma Bakanlığı'na sunulan tasarinin akıbetiyle ilgili olarak bizzat yaptığımız girişimler de, tasarıyla ilgili tarafların görüşlerinin alınmakta olduğu ve nihai taslak biter bitmez Başbakanlığa sunulacağı yönünde görüş bildirilmiştir.

Bu bölümde Türkiye 'de işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara değinmek asıl olacaktır. Bu anlamda, ilk olarak Kalkınma planlarında işsizlik sigortasıyla ilgili yapılan çalışmalara değinilecek ve bu zamana dek hazırlanmış en önemli iki nihai yasa taslağı üzerinde durulacaktır. Bu taslaklar 1980 ve 1993 yılında bitirilmiş ve kamuoyunda tartışmaya açılmış yasa taslaklarıdır. Bu taslakların incelenmesi Türkiye 'de kurulması muhtemel bir işsizlik sigortası programının ana hatlarını ortaya koymaya yardımcı olacaktır.

3.1.1. Kalkınma Planlarında İşsizlik Sigortası

Birinci Beş yıllık Kalkınma planında (1963-67), Sosyal Güvenlik hedefleri kısmında “sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır ” ibaresi yer almaktadır. 1964 , 1965, 1966 yılı programlarında “sürekli işçiler için işsizlik sigortası kurulması olanakları üzerindeki çalışmalara ” devam edileceği veya tamamlanacağı konusunda açıklamalar yapılmıştır. 1967 yılı programında ise, sürekli işçiler için kurulması düşünülen işsizlik sigortası programıyla ilgili yapılan çalışmaların yeterli düzeye getirilemediğinden söz edilmektedir.

İkinci Beş Yıllık kalkınma planında (1968-1972) amaçlanan bir işsizlik sigortasının kurulmasıdır. 1969 yılı programında işsizlik sigortasının belirli sanayi kolları ve bölgelerinden başlayarak “kademeli bir sistem” dahilinde uygulanması belirlenirken, 1968, 1970 ve 1972 yıllarında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir. 1971 yılı programında işsizlik sigortasının uygulanmasını sağlayacak yasa tasarısı hazırlanarak T.B.M.M'ne gönderilmiştir. Ancak sosyal sigorta istatistiklerinden kapsama gireceklerin sayısının saptanması mümkün olmadığı ve mali yükün tahmin edilebilmesi için , Sosyal Sigortalar Kurumu'nun veri toplama çalışması yapması istenmiştir.

⁸⁰ İİBK , 1996 Yılı Faaliyet Raporu, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 297, ss. 57, 1997, Ankara.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ise (1973-1977) işsizlik sigortasının uygulanması, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine bırakılmıştır. Dolayısıyla, 1974 yılında kurulan Hükümetin oluşturduğu 1975 yılı programı dışında hiçbir yıllık programda işsizlik sigortasına değinilmemiştir. 1975 yılı programında ise “Kademeli bir işsizlik sigortası uygulamasına dönük hazırlık çalışmalarının” program dönemi içinde tamamlanacağı belirtilmiştir ⁸¹ .

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1978 ‘de meclisten geçememiş ve bir ara programdan sonra , 1979-1983 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda işsizlik sigortasına doğrudan yer verilmemiş olmasına rağmen, işsizlik sigortasının kurulması zımnen açıklanmıştır. İş yasasının 14. maddesinde yer alan “ Kıdem Tazminatı Fonu ” yasa tasarısının işsizlik sigortası yasa tasarısıyla birlikte ele alınacağı belirtilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) işsizlik sigortası ile ilgili çalışmaların, üçüncü beş yıllık kalkınma planında işaret edildiği gibi, bu döneme bırakıldığı belirtilse de bu dönemde işsizlik sigortası programına yer verilmemiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında da (1990-1994) çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağı belirtilmiştir. 1992 yılı programında ise , uluslararası normlara uygun işsizlik sigortası sistemi kurulması çalışmalarına başlanacağına ilişkin tedbire yer verilmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise (1996-2000) işsizlik sigortasının oluşturulacağı ve 1996 yılı içinde “Sosyal Güvenlik Temel Yasası ile İşsizlik sigortası ve Aile yardımlarına ilişkin yasal düzenlemelerin mevcut mevzuat ve kurumlar dikkate alınarak gerçekleştirilecektir” denilmektedir ⁸² .

3.1.2. İşsizlik Sigortasıyla İlgili Hazırlanan Rapor ve Yasa Tasarıları

İşsizlik sigortasıyla ilgili olarak , yukarıda belirttiğimiz üzere , 1959 yılından başlayarak çeşitli defalar rapor ve onu izleyen yasa tasarıları hazırlanmıştır. Belirtildiği üzere , ilk rapor 1959 yılında ILO uzmanı ve oluşturulan komisyon tarafından yapılan ortak çalışmalar sonucu oluşturulmuştur. 1968 yılında işsizlik sigortasıyla ilgili yeni bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. 1969 yılında bazı değişiklikler yapıldıktan sonra görüşleri alınmak üzere başta Çalışma Bakanlığı olmak üzere ilgili diğer bakanlık ve kuruluşlara yasa tasarısı gönderilmiştir. Ancak ilgili Bakanlık ve

⁸¹ TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekon. ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss.40, 1992, İst.

⁸² DPT , VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 - 2000), Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, ss. 117, 1995, Ankara.

kuruluşlar esas birliğine varamadıklarından yasa tasarısı geri alınmıştır. Bu görüşmelerde ortaya çıkan hususlar dikkate alınarak yeni bir yasa tasarısı hazırlığına başlanmıştır.

Daha önceki tetkikler ve çalışmalar dikkate alınarak 1972 ve 1973 yıllarında yeni işsizlik sigortası yasa taslağı hazırlanmıştır. Bu yasa taslağı ilgili bakanlık ve kuruluşların dikkatine yeniden sunulmuştur. Bu yeni yasa taslağını , işçi giriş ve çıkışlarına ilişkin incelemelerin sonuçlarına dayandırma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yapılan bu çalışmalarda, işsizlik sigortasının mali dengesini ortaya çıkaracak şekilde yeni bir analitik rapor tanzim edilmiştir. Sonraki yıllarda çalışmaların bilimsel düzeyde yürütülmesini sağlamak amacıyla Almanya'nın ve OECD'nin teknik yardımlarından faydalanılarak Nisan - Haziran 1974 tarihleri arasında Almanya Çalışma Kurumu üst düzey yöneticilerinden Dr. Helmut Zöhrer tarafından makro düzeyde bir rapor hazırlanmıştır.

1 -18 Ekim 1974 tarihleri arasında , İş ve İşçi Bulma kurumu çalışanları ve O.E.C.D. danışmanı Prof.Louis Levin tarafından yapılan başka bir çalışmada, işsizlik sigorta kapsamının sınırlarını belirlerken kapsama alınacak ekonomik sektörler ve iş kollarındaki işsizlik eğilimi ve işçi giriş faaliyetlerine ilişkin güvenilir bilgiye ihtiyaç duyulduğundan, Ankara, İzmir, Bursa illerinde önceden belirlenmiş kamu ve özel iş yerlerinde verilerin elde edilmesi sonucunda, işsizlik sigortasıyla ilgili ileriye dönük çalışmalara ilişkin metodoloji raporu hazırlanarak İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilmiştir. 18 Haziran - 15 Temmuz 1975 tarihleri arasında Prof. Levin ikinci aşama çalışmalarını yapmak üzere tekrar Türkiye' ye gelmiştir. Bu çalışmalar sonucunda 18 Eylül 1975 tarihinde "Türkiye Projesi " adı altında bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda çeşitli öneriler yanında ileride kurulması düşünülen işsizlik sigortası sisteminin organizasyon ve planlamasına ilişkin bilgiler bulunmaktadır.

Çalışma Bakanlığı yayınlarından "Çalışma Dergisinin" 1979 tarihinde yayınlanan "Yasa Tasarısı ve Taslakları" özel sayısında, yeni işsizlik sigortası yasa taslağı ile ilgili çalışmalar tamamlanarak yayımlanmıştır. Bu arada, 1969 ve 1979 yılı Programlarında belirlenen kademeli işsizlik sigortasının hangi sektör ve sanayileri kapsayacağına yönelik çalışmada , öncelikli sektörlerin petrol , kömür , kimya , makine , elektrik makineleri , madeni eşya , taşıt araçları ve gıda sanayinin olacağı bulunmuştur. Bunu saptarken SSK'nın ve DİE'nin imalat sanayi ile ilgili

bilgilerinden , sektördeki modernleşmeyi ve işsizlik sigortasının uygulanmasında elverişliliği gösteren çeşitli kriterler kullanılmıştır ⁸³.

Nihayet , 1979 yılında Bakanlığın bünyesinde yayınlanan yasa taslağı , diğer ülkelerdeki işsizlik sigorta sistemleri ve gelişmeler dikkate alınarak “ işsizlik sigortası yasa önerisi ” adı altında tekrar düzenlenerek 1980 tarihinde T.B.M.M’ne sunulmuştur.

3.2. “ 1980 ” İŞSİZLİK SİGORTASI YASA TASARISI

3.2.1. Kapsam

1980 tarihli işsizlik sigortası yasa tasarısında kapsama sadece işçiler alınmıştır (Md.1/a). Tarım ve orman sektöründe süresiz (30 günden kısa süreli) çalışanlar kapsam dışıdır. Sigortalı sayılanları (Md.4) ve sayılmayanları (Md.5) konu alan düzenlemeler 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun aynı konuyu ele alan düzenlemeleri ile paralellik göstermektedir. Çalıştırılan işçi sayısı açısından ise tasarıda herhangi bir ayırım yapılmamıştır.

Ücretin belirli bir sınırı aşan kısmı prim hesabında dikkate alınmaktadır. Prime esas kazancı düzenleyen 17. madde , 506 sayılı Sosyal Sigortalar yasasının 78. maddesiyle paraleldir. Kazanca ayrıca asgari ücret esas alınarak bir alt sınır da getirilmiştir. Ancak, süresiz, mevsimlik , kısmi çalışma yapanları dışarıda bırakan herhangi bir hüküm öngörülmemiştir. Asgari yaş 16 , azami yaş 64 olarak saptanmıştır. Cinsiyet ayrımı yoktur. Bölgesel ayırım da yapılmamış ve yabancılar karşılıklılık esasına göre kapsama alınmıştır (Md.5/m) ⁸⁴.

Tasarıda işsizlik ödeneği (Md.32 vd) , yeni bir iş bulma (Md.63), mesleki eğitim, (Md.64) , yeni işyerine kadar ki yol giderlerini karşılama (Md.41-44) işsizlere sağlanacak olanaklar olarak öngörülmüştür. Sağlık hizmeti , kısa çalışma ve iflas ödenekleri ise mevcut değildir ⁸⁵.

⁸³ A.g.e., ss. 119.

⁸⁴ SÖZER, A.N. , “ Türkiye İçin Uygulanabilir İşsizlik Sigortası Modeli ”, II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 276, ss. 141, 1992, Ankara.

⁸⁵ Yasa tasarısı metinleri esas alınmıştır.

3.2.2. Ödeneklerden Yararlanma Koşulları

Tasarıda “başvurulan günden önceki çalışma dönemi içerisinde aralıklı yada devamlı olarak toplam en az 365 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak” (Md.36/b) şeklindeki düzenleme ile sadece prim ödeme süresi açıkça belirtilmektedir. Başvuru öncesi geçmesi gereken hizmet süresi ise açıklanmamıştır. Hüküm sadece 365 gün prim ödemiş olmayı öngörmekte , bu koşulu 20 yılda gerçekleştiren sigortalı gibi , 1 yılda gerçekleştiren sigortalı da işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanabilmektedir.

Kendi dışındaki nedenlerden dolayı işsiz kalma koşulu ise tasarıda “isteği dışında, herhangi bir kasıt ve kusur olmaksızın , başka nedenlerle işsiz kalmış olmak ” (Md.36/d) şeklinde kaleme alınmıştır. İlave olarak diğer bir düzenlemede de “ grev ve lokavt gibi iş uyuşmazlıkları nedeniyle işsiz kalmamış ya da hizmet sözleşmesi kalkmamış veya askıya alınmamış olmak ” (Md.36/9) şeklinde yeni bir açıklama daha getirilmiştir. Ek düzenlemeden çıkan sonuç, grev ve lokavt nedeniyle çalışılmayan sürede kişi işsiz sayılmayacak ve işsizlik sigortasından yararlanamayacaktır. Düzenleme devletin iş mücadelesinde tarafsızlık yükümü ile paralellik göstermektedir. Diğer koşullarda, çalışabilir durumda olmak ve çalışma isteğinin varlığıdır. Önerilen uygun bir işe başlamaktan kaçınmak ödenekten yararlanmaya engel teşkil eder. Uygun iş, teorik bölümdeki açıklamalarımıza uygun olarak , kişinin mesleğine , son olarak almakta olduğu ücretine denk ya da ona yakın düzeyde ücret ödenecek olan iştir ⁸⁶.

3.2.3. Bekleme Süresi , Ödenek Miktarı ve Ödenek Sağlama Süresi

Konuya ilişkin düzenlemeye göre , başvurudan sonraki ilk 15 gün için işsizlik ödeneği verilmez. Ancak , ödeneğe hak sahibi olduğu saptanan sigortalıya geçen 15 günlük ödenek toptan ödenir (Md.29). Sağlanacak ödeme tutarı sigortalının ödeneğe esas günlük brüt kazancının % 40 ‘ dır. Geçindirmekle yükümlü olunan her kişi için % 4 arttırma yapılır. Arttırmada en fazla 4 kişi dikkate alınır.

⁸⁶ İşsizlik sigortası yasa taslağı ; Md. 63, 1980.

Tasarıda sigortalıya en fazla 240 gün (8 ay) ödenek verileceği öngörülmüştür (Md.34). Düzenlemedeki “en fazla” ibaresi yapılacak ödenek süresinin belirlenmesinde kuruma takdir hakkı tanındığı anlamını taşımaktadır. Tasarıda ödenekten yararlanma koşulları arasında “kıdem ve ihbar tazminatlarını almamış olmak” da bulunmakta (Md.36/1) bu düzenlemenin yürürlüğe girişi ise kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının uygulanmaya konması tarihine ertelenmektedir (Md.72/a). Düzenleme bu haliyle öngördüğü iki yararlanma koşulu bakımından çelişkilidir. Çünkü kusur dışı işsiz kalma koşulu gerçekleştiğinde ihbar ve kıdem tazminatı hakları da doğacaktır⁸⁷.

3.2.4. İşsizlik Sigortasının Finansmanı ve Organizasyonu

Tasarıda üçlü finansman sistemi kabul edilerek, işçinin brüt aylık ücret ve kazançları toplamının % 6 ‘sı işsizlik sigorta primi olarak belirlenmiştir. İşsizlik fonuna gelir sağlayan tarafların katılma paylarının (%2) eşit olacağı belirtilmiştir (Md.15).

Düzenlemeyle görev daha önceden istihdam amacıyla kurulmuş bulunan İ.İ.B.K’na verilmekte, yeni görevleri dikkate alınarak kurumun adı İşgücü ve İşsizlik Sigortası Kurumu (İ.İ.S.K.) olarak değiştirilmektedir (Md.70). Toplanan gelirler için bir fon oluşturulup fonun idaresi İ.İ.S.K’na bırakılmaktadır (Md.46). İşsizlik sigortasına ilişkin tüm işlemler kurumca üstlenilmektedir.

3.2.5. Değerlendirme

1980 yasa tasarısının, Güvenlik Konseyinden geçemediğinden yasalaşması mümkün olmamıştır. O dönemlerde, yasa tasarısının kabul edilmeme nedenleri şöyle belirtilmiştir: Devlet Planlama Teşkilatı yaptığı bir çalışma ile, işsizlik sigortasının çalışanlara ek dikey bir hak olarak sosyal adalet ve fırsat eşitliği ilkelerini zedeleyeceği gerekçesiyle karşı olunduğu görüşünü açıklamıştır. İşsizliğin giderilmesine yönelik olumlu sonuç alınmadan işsizlik sigortasına gidilmesinin işçilik maliyetlerini arttıracığı, sermaye yoğun teknoloji seçimi eğiliminin güçleneceği, diğer yandan içinde bulunulan ihracat seferberliğinde firmaların rekabet imkanlarının azalmasına neden olarak üretim, dolayısıyla istihdam kapasitesinin daralmasına yol açabileceği,

⁸⁷ SÖZER, A.N., “ Türkiye İçin Uygulanabilir İşsizlik Sigortası Modeli ”, II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 276, ss. 151, 1992, Ankara.

bunun yanında sigorta ile tüketim eğilimi yüksek kitlelere aktarılan işsizlik yardımlarıyla uygulanmakta olan anti - enflasyonist politikalardan başarılı sonuç alınmasının güçleşeceği, işsizliğin de daha büyük boyutlara ulaşabileceği belirlenmiştir⁸⁸.

Bu sebeplerle , “ İktisadi şartlarda yeterli iyileşme sağlanıncaya , çalışma hayatı ile sosyal güvenliğe ilişkin kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılınca ve plan ve programlar doğrultusunda konunun uygulanabilirliğine ilişkin çalışmalar ilgili kuruluşlar tarafından tamamlanıncaya kadar yasa tasarısının ertelenmesinin uygun olacağı ” görüşüne varılmıştır.

3.3. “ 1993 ” İŞSİZLİK SİGORTASI YASA TASARISI

1993 yılında uygulanmakta olan sosyal güvenlik ve çalışma mevzuatı dahilinde , diğer ülke uygulamalarını da içeren ve bugüne kadar yapılmış konuyla ilgili çalışmaları göz önüne alan bir yasa tasarısı daha hazırlanmıştır. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından açıklanan yasanın amacı ; işsizlik sigortasına ilişkin kurallar ve uygulama esaslarını düzenlemek ve kapsamdaki sigortalı işsizlere bazı kayıt ve koşullarla hizmetler yapılmasını sağlamaktır (Md.1)⁸⁹.

3.3.1. Kapsam

Hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar kapsama esas teşkil etmişler ve kapsam dışı bırakılanlar ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 3. maddesi esas alınmıştır. (Bu madde kimlerin sigortalı sayılmayacağına ve bazı sigorta kollarının uygulanamayacağına ilişkin hükümleri içermektedir. Örn; Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle çalışan veya işverenin ücretsiz çalışan eşi bu kanuna göre sigortalı sayılmamaktadır). Böylece Sosyal Sigortalar yasası ile uygunluk sağlanmaya çalışılmıştır.

⁸⁸ TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı, ss. 44, 1992, FES – İstanbul.

⁸⁹ Hazırlanan yasa tasarılarından en önemlilerinden biridir.

Ayrıca Emekli Sandığına ve Bağ-Kur'a prim ödeyenler, yabancı uyruklular (özel anlaşmalar hariç), mevsimlik , belirsiz ve düzensiz işlerde ya da ara sıra görülen işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmıştır (Md.3).

Kanun tasarısının kabul edilip yasalaşması halinde yürürlüğe girdiği tarihten itibaren kapsam dahilinde çalışmakta olan ve kanun kapsamında işe başlayan işçiler işsizlik sigorta kapsamına girerler. İşsizlik sigortasının hak ve sorumlulukları işçilerin işe başlamasıyla birlikte başlar. Bu nedenle işsizlik sigortası kanun tasarısında zorunluluk ilkesi benimsenmiştir.

3.3.2. Ödeneklerden Yararlanma Koşulları

- İşsizlik sigortası ödeneğinden yararlanabilmek için ilk koşul, kanun tasarısı kapsamına (Md.2) giren bir işçi olmaktır.

- İşsizlik sigortası ödeneklerinden faydalanmak için kapsama dahil olmak yeterli olmamaktadır. Bir diğer koşul, belirli bir süre prim ödemek ve çalışmak şartıdır. Kanun tasarısında (Md.15/b) İş ve İşçi Bulma Kurumuna işsiz kalındığına dair başvuru yapmadan önce son üç yıl içerisinde 600 gün çalışıp , prim ödemek ayrıca işten ayrılmadan önceki son 180 gün ara vermeden çalışarak prim ödemek, dolayısıyla hem son üç hem de 180 gün içerisinde belirli süre sigortalı çalışmak ve bu sürede prim ödeme şartı aranmaktadır. Bu koşullar 1997 yılında hazırlanan yeni yasa tasarısında da aynen kabul edilmiştir.

- Üçüncü koşul olarak, işsiz kişi işsiz kaldıktan itibaren yasal süre olan 2 ay içerisinde İş ve İşçi Bulma Kurumuna ilgili evrakları hazırlayarak başvurmalıdır. Burada amaçlanan işsiz bireyin iş araştırma çabasının sürdüğünü göstermek ve yeni bir işe gönüllülüğünü ifade etmektir. 1997 yılında hazırlanan yasa tasarısı ise, işverene işten ayrılan herkesi 3 gün içinde İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirme zorunluluğu getirmektedir.

- Bir diğer koşul da , işten ayrılma nedeniyle ilgilidir. Örneğin ; toplu işten çıkarma nedeniyle işsiz kalanlar veya işyerinin el değiştirmesi, kapanması, kapatılması veya işyeri niteliğinin değişmesi suretiyle işten çıkartılmış olanlarla, başvuru sırasında grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle hizmet akdi askıya alınmamış olanlar ödenek almak için başvurabilirler (Md.15).

3.3.2.1. Ödeneğin Kesilme Nedenleri

İşsizlik ödeneği almakta iken ;

- Kurum veya işverence teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın (bu konuya işsizlik sigortasının ekonomik ve sosyal etkileri bölümünde ayrıntılarıyla değinilmişti) ve bir işi haklı sebep olmadan iki kez reddeden ,
- Kurum tarafından önerilen , meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir sebep göstermeksizin reddeden veya devam etse bile başarı sağlayamayan,
- İşsizlik ödeneği alındığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı tespit edilen,
- Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen sigortalı işsizlerin ödenekleri, işsizlik ödeneği verilmesini engelleyen hak düşürücü nedenlerden dolayı, hemen kesilmektedir ⁹⁰.

3.3.3. Bekleme Süresi, Ödenek Miktarı ve Ödenek Sağlama Süresi

Kanun tasarısının 20. Maddesine göre “ başvuru tarihinden itibaren ilk 7 gün için işsizlik ödeneği verilmez , gerekli işlemlerin 15 gün içerisinde bitirilememesi durumunda sigortalı işsize haftalık olarak alacağı ödeneğin % 75’ini geçmemek üzere avans verilebilir. Bu avans daha sonra yapılacak ödemeden düşülür” denilmektedir.

Daha önce belirtildiği üzere , sigortalının kötü niyetli davranışlarının önlemek , kısa sürede iş bulabilecekler için maliyet artışına yol açabilecek işlemlere neden olmamak ve gerekli araştırma, soruşturma yapmak için bekleme süresine ihtiyaç duyulmaktadır.

Ödeneğin miktarı kanun tasarısında sigortalının günlük net kazancının % 45’i olarak belirlenmiştir. İlke olarak “ günlük net asgari ücretin % 50’den aşağı olamaz ” denilerek işsizlik ödeneğinin alt sınırı belirlenmiştir (Md.18). 1997 tarihli kanun tasarısında ise, ödeneğin miktarı son 6 ayda alınan ücret ortalamasının % 55’i olarak saptanmıştır.

⁹⁰ Yasa tasarısı esas alınmıştır.

Ödeneğin verilme süresiyle ilgili olarak da , son 3 yıl içinde 600 gün çalışmış ve işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere bekleme süresinin bitiminden itibaren 120 gün , 900 gün çalışmış ve prim ödemiş olanlara 180 gün , 1080 gün çalışıp prim ödemiş bulunan sigortalıya ise 240 gün ödenek verilmesi öngörülmektedir. Bu oranlar , 1997 yasa taslağında 600 gün için 180 gün , 900 gün için 240 gün ve 1080 günden fazla sigortalı olan ve prim ödeyenlerde 300 gün para ödenmesi şeklinde bir artışla saptanmıştır. Bu süreler O.E.C.D. ülkelerinde daha uzun tutulmuştur. Kanun gerekçesinde ödeneğin verilme süresi tespit edilirken işsizlik sigortası programını uygulayan diğer ülkeler göz önüne alınmakla beraber prim ve diğer gelirlerin muhtemel toplam miktarı , işsizlik sigortasının giderleri , kapsama dahil olan işçilerin miktarı ve bu işçilerin kanun doğrultusunda işsiz kalma olasılıkları değerlendirilmektedir.

3.3.4. Sağlanan Diğer Haklar

İşsizlik sigortasının pasif bir istihdam politikası haline gelmesi, kendisinden beklenen etkinliği gerçekleştirmemesi sonucunu doğurmaktadır. Bu anlamda gelişmiş ülkelerde uygulanan işsizlik sigortası programlarında sağlanan haklarla, sigortalının aktif bir istihdam politikasına yaklaşması doğrultusunda çalışmalar devam etmektedir. 1993 Yasa Tasarısında da bu konuyla ilgili düzenlemeler öngörülmüştür.

3.3.4.1. Yeniden İşe Yerleştirme

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun asıl görevi iş piyasasının düzenlemek ve istihdam hacmini genişleterek işsizlere iş imkanı sağlamaktır. Bu görevden işsizlik ödeneği olan işsiz kişiler de yararlanır. Dolayısıyla işsizlik sigortasının gereksiz mali yük altına girmesi önlenmiş olur. "Kurum işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş buluncaya kadar çalışmakla yükümlüdür" (Md.24) denilmektedir. Bu hükümden açıkça anlaşıldığı üzere, kurum işsiz bir kimseyi yeniden işe yerleştirirken daha önceki çalışma koşullarını ve ücret seviyesinin dikkate alınarak bu şartlara eşit veya yakın olması yerinde bir tespittir. Kurumun iş bulma zorunluluğu yoktur. İş bulmaya çalışmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

3.3.4.2. Mesleki Geliştirme , Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi

Günümüzde işsizliğin vasıfsız işçiler arasında daha yoğun olduğu bilinmektedir. Bunun yanında teknolojinin gelişmesiyle bazı meslekler ve iş kolları önemini kaybetmektedir. İşsizlerin iş bulmalarını kolaylaştırmanın en geçerli yolu işçilere mesleki vasıf kazandırmaktır. Kanun tasarısı buna paralel bir faaliyeti öngörmüştür. 25. Madde de “İşsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsizlerden mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulamayanlara kurumca meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilir” denilmektedir. Kanun maddesinde açıkça belirtildiği gibi iş bulamayan işsizlere, mesleki vasıf kazandırılma sorumluluğu kuruma verilmiştir. Mesleki geliştirme , edindirme ve yetiştirme eğitimine ne zaman başlanacağı ve işsizlik ödeneği ile ilgili olup olmadığına kanun tasarısında açıklık getirilmemiştir.

3.3.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı ve Organizasyonu

İşsizlik sigortasının giderlerini karşılamak için kurulacak fona işçi ve işveren ile birlikte devletin de prim ödeme esası kabul edilmiştir. İşsizlik ödeneği yönetim ve hizmet giderlerinin işçi, işveren ve devletten alınan primlerle karşılanacağı (Md.8) belirtilmiştir. İşçi ve İşveren ile birlikte devletin ödeyeceği primler de eşit miktarlarda belirlenmiştir ve tarafların ödeyeceği prim oranı %2’dir. Kanun tasarısına (Md.9) göre, “işsizlik sigorta primi, prime esas aylık kazancın %6’sı kadardır. Bunun %2’ si sigortalı , %2’si işveren ve %2’si devlet payıdır ” . 1997 yasa tasarısında ise, sigortalı ve devlet payları aynı kalırken, işveren payının %3’e çıkarılması öngörülmektedir. Ayrıca tasarı zorunlu tasarrufun kaldırılmasını ancak işçi , işveren ve devletten yapılan kesintilerin işsizlik sigortası primi olarak aynen devam edilmesini öngörmektedir. Bu primler kurulacak işsizlik sigortası fonu’nda toplanarak, diğer gelir ve devlet katkılarıyla birlikte nemalandırılacaktır.

İşsizlik sigortası finansmanı en güç sigorta dalıdır. Finansmanı sağlayabilmek için tasarıda fon kurulması öngörülmüştür. İşsizlik sigortası fonu bu kanun tasarısının gerektirdiği görev ve hizmetleri yapabilmek için mali kaynak sağlamak amacıyla kurulmuştur (Md.32). Fonun yönetimi ve işleyişinin İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde kurulacak bir daire başkanlığı tarafından yerine getirileceği , aynı zamanda fonun denetiminin de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Fonun gelirleri; başta işçi ve işverenden alınan primlerdir. Ayrıca bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizler, devlet katkısı ve yardımları bu kanun gereğince işçi ve işverenden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer gelir ve kazançlardan oluşur (Md.34).

İşsizlik sigortasının giderlerinin en önemli kısmını, sigortalı işsizlere verilen işsizlik ödeneği oluşturur. Bunun yanı sıra meslek geliştirme, edindirme, yetiştirme eğitimi giderleri için, yıllık prim toplamından %10 payın ayrılması öngörülmüştür. Kanun tasarısının 36. Maddesinde, işsizlik sigortası fonunun gelirleri ile giderleri arasındaki farkın ne şekilde işletileceği esası belirtilmiştir. Buna göre, kurum fonun gelirlerinden giderleri düştükten sonra kalan kısmını güven, verimlilik, paraya çevrilebilirlik ve kazanç sağlama esasları dahilinde işletecektir.

3.3.6. Değerlendirme

1993 yasa tasarısıyla ilgili olarak yapılan değerlendirmelerde, çok tartışılan konulardan biri, işsizlik sigortası ile kıdem tazminatı arasındaki ilişki olmaktadır. İşveren temsilcileri; "Ülkemizde halen işsizlik sigortası kurulmamış olmakla beraber, ihbar ve kıdem tazminatları getirilmek suretiyle toplu ödenen işsizlik yardımı yapılmakta ve işsizliği bu şekilde tazmin edici bir politika uygulanmaktadır" görüşünü öne sürmektedirler⁹¹.

İşverenlere göre, işsizlik sigortasının kurulmasının düşünülmesi durumunda, mükerrerliğin önlenmesi açısından bu müessesenin mutlaka ihbar ve kıdem tazminatlarıyla birlikte ele alınması mecburiyetinin ortaya çıktığı öne sürülmektedir. Bunun karşısında yer alan görüşleri savunan , işçi temsilcileri durumundaki sendikalar ise; ülkemiz açısından hem toplumsal hem de bireysel seviyede sorunların başında gelen işsizlikle mücadelenin şart olduğunu ve işsizliğin getirdiği sorunları gidermeye yönelik politikaların temel araçlarından birinin işsizlik sigortası olduğunu savunmaktadırlar. Diğer taraftan, sendikalar işsizlik sigortası ile Kıdem tazminatı uygulamasının birbirinden farklı olduğunu da ifade etmektedirler. Buna göre ; " işsizlik sigortasının uygulanması için işçinin ödemesi ileriye bırakılmış bir ücret bölümü ve yıllar süren emeğin

⁹¹ TİSK , İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, İnceleme Yayınları No. 7, ss. 38, 1993, Ankara

karşılığı olan kıdem tazminatı hakkının geliştirilerek korunması yerine, kaldırılması veya kısıtlanmasına yönelik girişimler kabul edilemez niteliktedir” görüşünü savunmaktadırlar⁹².

Diğer bir yaklaşım konuya daha farklı bir açıdan bakmaktadır: Sivil toplum ve sanayi toplumu kültürünün yeterli düzeyde olmadığı ülkemizde sendikaların ücret dışı alanlarda yeterli faaliyet göstermemesi sonucu, işsizlik sigortasının kurulması da devletten beklenir olmuştur. Devletin kendi ülkesinde varolan bir uygulamadan yola çıkarak düzenleme getirmesi kolaydır. Türkiye gibi böyle bir konuda tecrübesi olmayan bir ülkede ise, model oluştururken diğer ülkelerin sistemlerini göz önüne almaktan başka seçenek yoktur. Bu ülke sistemlerinin ülkemiz koşullarına uyabileceği düşünülen yönlerini kabul etmek ve daha sonra doğabilecek aksaklıkları da düzeltmeye hazır olmak gerekmektedir⁹³.

Getirilecek bir düzenlemenin yasa tekniği açısından kusursuz olması asıldır. Ancak özellikle sosyal sigortaya ilişkin düzenlemelerin başarısı daha ziyade gelir-gider dengesinin iyi kurulabilmesine bağlıdır. Bu ise salt aktüeryal hesaplar ile sağlanabilir. Aksi halde önerilen model, bir kişiye ölçüsü olmadan dikilen elbiseye benzeyecektir. Önerilen modellerin bu koşulda değerlendirilmesi yerinde olacaktır⁹⁴.

3.4. Muhtemel İşsizlik Sigortasını Tamamlayıcı Çalışmalar

Teorik olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları pasif istihdam politikaları olarak adlandırılmaktadır. Pasif istihdam politikaları, işsizlik sorununun sonuçlarını onarmayı amaçlayan, bunun için işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemleri ifade etmektedir. Aktif istihdam politikaları ise, bir taraftan işgücü istemini arttırmaya ve işsizliği önlemeye yönelik “preventive” önlemler, diğer taraftan da yeniden eğitim, erken emeklilik, işgücü hareketliliğinin sağlanması gibi işsizliği sınırlayıcı “restrictive” önlemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanımızca,

niteleyebileceğimiz ve İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından uygulanan çalışmalara değinmek yerinde olacaktır. Bunu izleyen bölümde ise, çoğu gelişmiş ülkede uygulanan aktif istihdam politikaları irdelenerek, gelecekte ülkemiz açısından geliştirilecek programlara da bir ayna tutulmaya çalışılacaktır.

3.4.1. İşgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Çalışmaları

- **Mesleğe Yönelme Çalışmaları**

İş ve Meslek Danışmanlığı hizmetlerinde, kişilerin özellikleri ile mesleklerin ve işyerlerinin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun mesleği ya da işyerini seçmesi, seçtiği meslekle veya işyeri ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesi amaçlanmaktadır.

İş arayanlara ve öğrencilere bilinçli iş ve meslek seçiminde yardımcı olabilmek amacıyla ABD'den ücretsiz getirilen Genel Yetenek Test Bataryasının pilot çalışmalarda kullanılacak test, kitap ve kitapçıklar üzerindeki çalışmalar bitmiş ve baskı işlemi tamamlanmıştır.

- **İşgücü Yetiştirme Kursları**

24 Ağustos 1996 tarih ve 22737 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "İş ve İşçi Bulma kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Yetiştirme ve Geliştirme Yönetmeliği" yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin amacı, istihdamın geliştirilerek işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak üzere kuruma kayıtlı açık işsizlere yönelik olarak ihtiyaç duyulan alanlarda gerçekleştirilecek işgücü yetiştirme ve geliştirme hizmetlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. 1988-1996 yılları arasında, 99.306 kişinin katıldığı 5.561 adet kurs düzenlenmiştir⁹⁵.

1996 yılında kamu ve özel kurum ve kuruluşlarla işbirliği sonucunda vasıfsız işgücünün işgücü piyasasında geçerli olan bir meslekte yetiştirilerek istihdamlarının sağlanması amacıyla, istihdam garantili olarak, konfeksiyon ve tekstil dalı başta olmak üzere çeşitli mesleklerde İşgücü Yetiştirme Kursu düzenlenmiştir.

⁹⁵ İİBK , 1996 Yılı Faaliyet Raporu, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 297, ss. 32, 1997, Ankara.

• Sanayide Eğitim Çalışmaları

Bilindiği gibi çalışma yaşamında insan gücünü eğiten ve üretimin sorumluluğunu büyük ölçüde üstlenen usta, ustabaşı gibi ilk kademe yöneticileri ile teknisyen, kısım amiri, şef, mühendis gibi orta kademe yöneticileridir. Sanayide eğitim seminerleri ile işçi düzeyinde çalışanların nitelikleri geliştirilmekte, işlerinde daha verimli olmalarına katkıda bulunulmakta , ilk ve orta kademe yöneticileri düzeyinde çalışanların da eğitmenlik ve yöneticilik niteliklerinin işyerinde geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

3.4.2. İstihdam ve Eğitim Projesi

İşsizlere yönelik işe yerleştirme eğitimi , istihdam hizmetlerinin çeşitlendirilmesi, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, işgücü piyasası enformasyon hizmetlerinin geliştirilmesi, kadın istihdamının artırılması ve ülkemizde ilk kez gerçekleştirilmekte olan meslek standartları ve belgelendirme sisteminin oluşturulması ile tüm şube ve bürolarda otomasyona geçirilmesi amaçlarıyla hazırlanan İstihdam ve Eğitim Projesi , Türk Hükümeti ile Dünya Bankası arasında 1 Şubat 1993 tarihinde imzalanmıştır. 4 Mayıs 1993 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Toplam 107.4 milyar dolar tutarındaki maliyetin %62 'si olan 67 milyon dolar Dünya Bankası'na , geri kalan 40.4 milyon dolar Türk Hükümeti'nce karşılanacaktır ⁹⁶.

Projenin temel amacı ; gelişmiş etkin bir işgücü piyasası çerçevesinde üretken istihdamı arttırmaktır. Projenin 4 ana hedefi vardır :

- Birinci hedef ; İstihdam hizmetlerinin çeşitlendirilerek etkinliğin artırılmasıdır.
- İkinci hedef ; İşsiz ve vasıfsız işgücünün üretken işlerde istihdam edilmelerinin sağlanmasıdır. Bu hedefe yönelik olarak proje; a) Kurum (İ.İ.B.K) tarafından geliştirilen işe yerleştirme eğitimine yönelik pilot programın genelleştirilmesini, b) İş arayanlar için İstihdam Danışmanlığı hizmeti ile iş arayanların taranması hizmetlerinin uygulamaya konulması, işe yerleştirme uygulamalarının modernizasyonu ve istihdam hizmetlerinin daha iyi yönetimi dahil olmak üzere, istihdam hizmetlerinin güçlendirilmesini amaçlamaktadır.

⁹⁶ A.g.e., ss. 43.

- Üçüncü hedef ; İşgücü piyasasına yönelik olarak yapılacak istatistiki çalışmalarda verilerin kapsamını genişleterek, bu verilerin analizini desteklemek ve daha geniş bir şekilde dağıtımını sağlayarak işgücü piyasası kararlarının etkinliğini arttırmaktır. Proje bu unsuru aşağıdaki hususlarla destekleyecektir : a) Orta öğretim öğrencileri için mesleki rehberliğin ve işgücü için istihdam danışmanlığının geliştirilmesi, b) İşverenler için meslek standartları ve belgelerin geliştirilmesi, c) İşgücü piyasasındaki eğilimler hakkında değişik kaynaklardan bilgi toplanması ve kullanıcılara sunulması hizmetleridir.

- Dördüncü hedef : İkinci hedefin bir alt amacı olarak kadınların üretken işlerde istihdamını geliştirmektir. Proje bu çerçevede ; kadınların istihdam ihtiyaçlarını karşılayacak planlı uygulamalar gerçekleştirilmesi, kadınların istihdamı üzerindeki kısıtlamaların niteliğini belirlemek için Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü yönetiminde bir araştırma programının başlatılmasını öngörmektedir

Nihayet , sözü edilen bu hedeflere yönelik olarak proje 8 bölümden oluşmaktadır. Bunlar:

1. İşe Yerleştirme Eğitimi
2. İstihdam Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi
3. İstihdam ve İş Danışmanlığı Hizmetleri
4. İstihdam Hizmetlerinin Otomasyonu
5. Proje Koordinasyon Birimi
6. İşgücü Piyasası Enformasyon Sisteminin geliştirilmesi
7. Meslek standartları ve Sertifikasyon Sistemi
8. Kadın istihdamının arttırılması'dır ⁹⁷ .

⁹⁷ A.g.e., ss. 44 ve 47

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASINI UYGULAYAN ÜLKELER VE PROGRAMLARIN ANA HATLARI

4.1. ÜLKELER VE PROGRAMLARIN ANA HATLARI

Dünyada işsizlik sigortası programını uygulayan ülke sayısı 1940'da 21 iken, bu sayı 1949'da 22'ye (bu dönemde savaş nedeniyle ciddi finansman güçlükleri yaşanmıştır), 1958'de 26'ya, 1977'de 38'e, 1987'de 40'a ve 1997 yılı itibarıyla 68'e yükselmiştir. Bu ülkelerin işsizlik sigortası programlarını incelediğimizde benzer özelliklerin bulunduğunu görmekteyiz. Özellikle işsizlik sigortasının finansmanı ile ilgili olarak programların özelliklerini incelediğimizde, finansmanın ağırlıklı olarak üçlü finansman yöntemine dayandığını görmekteyiz. Bunun anlamı, devletin işsizlik sigortasının finansmanında kimi ülkelerde ortaya çıkan açıkları kapatarak, kimi ülkelerde de idari maliyetleri karşılayarak veya işsizlik yardımlarını finanse ederek sürece katılmasıdır. O halde işsizlik sigortasıyla ilgili olarak yapılan çalışmalarda, özellikle finansman sürecinde, kamunun alacağı rol önem taşımaktadır. Bu itibarla, bu bölümde 68 ülkede uygulanan

programlar arasında, farklı uygulamaların görüldüğü ülkeler seçilerek, uygulanan programların ana hatları ortaya konulmaya çalışılacaktır ⁹⁸.

1. İNGİLTERE

İlk defa 1911, bugünkü 1995 tarihli “ İş Arama Yasası “ adıyla anılan ikili sosyal sigorta ve sosyal yardım programı uygulanmaktadır.

Kapsam: Haftalık kazancı 62 sterlin veya daha fazla olan tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ancak, serbest çalışanlar ile evli kadınların ve dul olanların sınırlı bir şekilde yararlandırılması söz konusudur.

Finansman: Çalışanlar için, haftalık kazancı 62 sterlin olanlar % 2 oranında, kazancı 62 - 465 sterlin arasında olanlar ise, artı olarak % 10 ödemede bulunmaktadır (evli kadınlar ve dullar için bu oran % 3.85’dir). Eğer koşulları dolayısıyla Resmi Emeklilik Sistemine dahil olamayanlar söz konusuysa, ilk dilim için net gelirin %2’si, ikinci dilim için artı %8.4 ödeme yapmak durumundadırlar. İşverenler ise, ücret tutarlarıyla ilişki olarak, %3-10 arasında değişen oranlarda katkıda bulunmaktadır. Devlet ise, yardımların ve diğer katılımsız tüm ödeneklerin maliyetini karşılamaktadır.

Hak Edebilme Koşulu ve Ödenek Süreci: İşsizlik ödeneği için işçi olarak 26 hafta nakden prim ödemek ve son yıl içinde 50 hafta prim ödemek veya borçlanmak zorunluluğu vardır (26 - 49 hafta prim ödeme halinde aylık miktarında azaltmaya gidilmektedir). İş Bulma Kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, işsizlik kendi isteği sonucu, kötü hal, kanun dışı iş kolu uyuşmazlığına doğrudan katılma, uygun iş teklifini ve eğitim imkanlarını reddetme sonucu olmamak gerekmektedir. Bu koşullar hemen hemen tüm ülkeler için geçerli olduğundan, tekrara düşmemek için, önemli bir farklılık olmadıkça değinilmeyecektir. Prime tabi azami gelir (işverenler, serbest çalışanlar ve istihdam dışı kalanlar hariç) haftalık 465 sterlin’dir. Alınan primler; hastalık, bakım, nakdi yardım, meslek hastalığı, analık ve iş kazası sigortalarını da kapsar. Ödenekler 3 günlük bekleme süresinden sonra, 25 yaş ve üzeri için düz bir oran olarak haftalık 49.15 sterlin kadardır (1Dolar=0.60Pound). 18-24 yaş arası için 38.90 sterlin, 18 yaşın altındakilere ise haftalık 29.60 sterlin ödemede bulunulur. Ödenekler 6 aya kadar ödenebilmektedir. İşsizlik

⁹⁸ Bu bölümde temel alınan kaynak; SSA , Social Security Programs Throughout the World, Social Security Administration Research Report No. 65, Publication No. 13 - 11805, Washington, D.C., 1997.

ödeneginin bitiminden sonra, yaş durumuna ve hanehalkı gelirine bağlı olarak işsizlik yardımı yapılmaktadır.

İdari Organizasyon: Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı prim ödemelerini ve kayıtları yönetmektedir. Yerel iş merkezleri ve ödenek şubeleri de ödeneklerin idaresi sürecini yerine getirmektedir.

2. FRANSA

İlk defa 1905, bugünkü 1951 tarihli kanunla İşsizlik yardımı ile 1967 tarihli kanunla "Zorunlu İşsizlik Sigortası" programları uygulanmaktadır. Ayrıca, 1972 tarihli kanunla 60 yaşın üzerindeki işsizlere garantili gelir ve 1974 tarihli kanunla tarım işçileri için, 1979 tarihli kanunla da tek işsizlik ücreti planı uygulamasına geçilmiştir.

Kapsam: İşsizlik sigortası; inşaat ve dok işçileri, ticari gemi tayfaları, ev hizmetlileri, mevsimlik işçiler ve kamu sektörü çalışanları için geliştirilen özel programlar dışında, tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: Sigortalı işçi; aylık ücret geliri 13.720 frank ve daha az ise %3.01 oranında ödemede bulunur. Ücret geliri 13.720-60.320 frank arasındaysa ücret gelirinin %3.60'ını ödemek durumundadır. İşverenler ise, sigorta için ücret tutarı 13.720 frank ve daha az ise %5.13 öderken, daha fazla ücret tutarları için %5.26 oranında katkıda bulunmaktadırlar. Devlet, sigorta için bir katkıda bulunmamakta ancak uygulanan destek programının⁹⁹ tamamını finanse etmektedir. Prim için azami aylık gelir 54.880 frank'dır (1 Dolar = 5.16 Frank).

Hak Edebilme Koşulu ve Ödenek Süreci: İşsizlik ödeneği için son bir yıl içinde 3 ay süre ile çalışmış olmak şartı aranmaktadır. İşsizlik ödeneği 3 gün beklemeden sonra, 50 yaşından küçük olanlara 365 güne kadar, 50 - 55 yaş arasında 791 güne kadar ve 55 yaşından büyük olanlara da 912 güne kadar (61-65 yaş arası sınır yoktur) ödeme yapılabilir. İlk ödenek günlük ücretin %57.4'ü kadar olmaktadır. Minimum ödenek günlük 101.92 frank'dır. Eğer 52 ve daha üzeri bir yaştaysa, 1 yıldan fazladır işsiz kalınmışsa, belirlenen kıstaslara göre 20 yıllık bir çalışma hayatı varsa ve son 5 yıl içerisinde sürekli veya ayrı ayrı 2 yıllık bir çalışma yaşamı varsa, ödenek günlük olarak 127.82 frank'a çıkabilir.

⁹⁹ Bir tür işsizlik yardımı olarak nitelendirilmektedir.

İdari Organizasyon: Genel yönetimi Sosyal İşler Bakanlığı yapmaktadır. Milli İstihdam Dairesi, işsizlik yardımı talep incelemelerini bölgesel ve yerel istihdam bürolarınca yerine getirir. İki yanlı yönetimli iş bulma teşkilatları olan UNEDIC ve ASSEDIC aracılığıyla, işsizlik sigortası ve yardım ödemeleri uygulanmaktadır. Bu kuruluşların bürosunun bulunmadığı yerlerde ödeneklerin ödenmesi sürecini belediyeler yüklenmektedir.

Diğer Uygulamalar: Destek programı; iş arayan gençler, dul veya birden fazla çocuğu olan kadınlar, mahkumlar, çıraklar ve uzun dönemli işsizler için geliştirilmiş bir programdır. Destek ödeneği, yaş durumuna, kapsam süresine ve aile durumuna bakarak günlük 74.01-106.30 frank arasında ödenir¹⁰⁰.

3. ALMANYA

İlk defa 1927, bugünkü 1969 tarihli zorunlu “İşsizlik Sigortası” sistemi “İşsizlik Yardımı” ile birlikte uygulanmaktadır.

Kapsam: Kapsama tüm çalışanlar, uzun süreli tarım işçileri, ev işçileri, çıraklar ve stajyerler dahil edilmiştir. Sürekli olmayan, yani gelişi güzel çalışan işçiler ve aile içinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Madenciler, inşaat ve dok işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır.

Finansman: Sigortalı, ücret gelirinin %3.25’ini öder. Azami aylık tavan gelirinin %10’undan daha az gelir elde edenler prim ödemezler. İşveren ise, ücret tutarının %3.25’ini ödemektedir. Devlet, sigortaya teşvik yasası gereğince katkıda bulunur ve meydana gelecek bir açığı kapatır. Ayrıca, işsizlik yardımları ve işsizlerin sosyal sigorta primlerini öder. Prim ve aylığa tabi azami aylık gelir 1997 yılı için yıllık 98.400 mark’tır (1 Dolar =1.50 Mark).

Hak Edebilme Koşulu ve Ödenek Süreci: İşsizlik ödeneği için, son 3 yıl zarfında 360 gün (mevsimlik işçiler için 180 gün) sigortalı olarak çalışma zorunluluğu vardır. İşsizlik ödeneği çocuklu olanlar için, net gelirin %67’si kadardır. Çocuksuz olanlar için ise, bu oran %60’dır. İşsizlik ödeneği, işsizliğin birinci gününden itibaren başlar ve sigortalı çalışma süresi ile yaşa bağlı olarak, 78 günden 832 güne kadar ödeme yapılır.

¹⁰⁰ SSA , Social Security Programs Throughout the World, Social Security Administration Research Report No. 65, Publication No. 13 - 11805, ss. 132 – 133, 1997, Washington, D.C.

İdari Organizasyon: Yönetimi Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı yapmaktadır. Yerel istihdam büroları da işe yerleştirme, mesleki kılavuzluk ve ödeneğin yürütülmesi işlerinden sorumludur¹⁰¹.

Diğer Uygulamalar: İşsizlik yardımları; işsizlik yardımı normal işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanamamış yada işsizlik sigortası ödeneği alma süresi bitenlere verilmektedir. İşsizlik yardımının miktarı, çocuklu olanlar için net kazancın %57'si, çocuksuz olanlar için ise %53'ü kadar ödenir. Ödemeler sınırsız sürelidir. Kötü hava yardımları; inşaat işçileri kötü hava nedeniyle çalışamadıkları vakit, özel yardımlara hak kazanmaktadırlar.

4. İTALYA

İlk defa 1919 ve bugünkü, 1939 ve 1988 yıllarında da değişikliğe uğrayan, 1991 tarihli "Zorunlu Sigorta Sistemi" uygulanmaktadır.

Kapsam: Özel işsizlik koşulları ve inşaat sektöründeki işçiler için, özel programlar geliştirilmiştir. Bunların dışındaki tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: Çalışanlar işsizlik sigortası programına katkıda bulunmazlar. İşveren ise, sanayide faaliyet gösteriyorsa, ücret tutarının %1.61'ini temel prim olarak öder. Bunun yanı sıra özel işsizlik fonu için, ücret tutarının %0.3'ünü ve ücret destek fonu için de ücret tutarının %2.2'sini ödemektedir. Devlet ise, idari maliyetler ile tarım işçileri, genç işgücü ve ücret destek fonunu finanse etmektedir.

Hak Edebilme Koşulu ve Ödenek Süreci: Son iki yıl içerisinde 52 hafta prim ödeme zorunluluğu vardır. Bu oran inşaat sektöründe çalışanlar için 43 haftadır. Prime konu olan minimum günlük gelir 1997 yılı için 62.729 lirettir (1Dolar=1.509 Liret). Ödenekler, 7 günlük beklemeden sonra, maksimum 180 gün olmak üzere ücret tutarının %30'u kadar verilmektedir.

¹⁰¹ A.g.e., ss. 143 – 144.

İdari Organizasyon: İşgücü ve Sosyal Refah Bakanlığı ve Hazine genel yönetimi yerine getirmektedir. Ulusal Sosyal Sigorta Kuruluşları yönetim daireleri aracılığıyla, programın idaresini yürütmektedir.

5. BELÇİKA

İlk defa 1920 tarihli ve bugünkü 1992 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi” uygulanmaktadır.

Kapsam: Aile içinde çalışanlar, özel hizmetçiler ve gelişigüzel işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Madenciler, liman işçileri ve inşaat işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır. Devlet personeli de kapsam dışıdır. Bunların dışında tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: Çalışanlar, ücret tutarının %0.87’ini ödemektedirler. İşverenler ise, ücret gelirinin %1.46’ını ödemektedir. İşverenler buna ek olarak, önceden hesaplanan ek yardım tutarlarının tümünü de ödemektedirler. Devlet ise, meydana gelebilecek herhangi bir açığı kapatmakla yükümlüdür.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Ödeneği hak edebilmek için, son 18 ayda 312 gün, ve son 36 ayda 600 gün sigortalı olarak çalışma zorunluluğu vardır. Yaş durumuna göre, bu süreler değişiklik gösterebilmektedir. İşsizlik ödeneği, birinci yıl normal gelirin %60’ı kadar ödenir. Bekarlar için ise, ilk yıl için aynı oran geçerliken, daha sonra bu oran %42’ye düşmektedir. Ödeneğe konu olan maksimum gelir, 1.5.1996 itibarıyla 56.994 frank’dır (1 Dolar = 31,37 Frank). Bununla birlikte, iş arama ödeneği olarak genç işsizlere, yaş ve aile durumları göz önünde bulundurularak, 7.306 - 16.978 frank arası ödeme yapılır.

İdari Organizasyon: İşgücü ve Çalışma Bakanlığı, genel yönetimi yerine getirir. Milli Sosyal Sigorta Dairesi primleri toplamakta ve İş ve İşçi Bulma Kurumu talep üzerine karar vermektedir. Ayrıca, bölge büroları faaliyetlere yardımcı olmaktadır.

Diğer Uygulamalar: Emeklilik öncesi yardım; gelirin %60’ı kadar ödeneğe ek olarak, işsizlik aylığı ve esas ücret arasındaki farkın %50’si kadar da bir ödemeyi kapsamaktadır. Bu miktarlardan sosyal güvenlik primleri ve gelir vergisi kesilmektedir. Bahis konusu olan aylık ödeme, emeklilik yaşına kadar sürmektedir. Ayrıca, belirli meslek grupları için, toplu sözleşme gereğince asgari gelir sağlamak üzere, asgari geçim aylığı ödenmektedir.

6. HOLLANDA

İlk defa 1916 ve 1949, bugünkü 1987 tarihli ikili “Sosyal Sigorta” ve “İşsizlik Yardımı” programları uygulanmaktadır.

Kapsam: Kamu çalışanları için uygulanan özel sistemin dışında, tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: Çalışan, sanayi iş koluna göre, ortalama olarak ücret gelirinin %2.20’sini öderken, işveren yine sanayi iş koluna göre, ortalama olarak ücret tutarının %5.05’ini ödemektedir. Devletin finansman sürecine katkısı yoktur.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: 39 hafta içerisinde 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olmak, temel ödenek için yeterli süredir. Temel ödenek miktarı, minimum ücretin %70’i kadardır. Ödenek miktarının artışı (1997 için), son ücretin %70’i ile artı olarak günlük maksimum gelir olan 289 gulden (1 Dolar=1.78 gulden) olarak belirlenmiştir. Ödeme 6 aylık bir süre için yapılmaktadır. Yaş durumuna ve kapsanan istihdam süresine bağlı olarak, 4.5 yıla kadar arttırılabilmektedir.

İdari Organizasyon: Sosyal Sigortaların Yönetim Kurulu genel idareden sorumlu olmaktadır. Endüstriyel Sigorta Birlikleri, ödeneklerin idaresi ile sanayi iş kollarındaki düzenlemeleri yerine getirir. İşkolu Dernekleri, her işkolu içinde bekleme yardımlarını (bekleme süresinde ödenen yardımlar) yürütmektedir. Derneklerin bölge ve yerel büroları talepleri alır ve ödemeleri yapar. Belediyeler de işsizlik yardımını yürütürler.

7. DANİMARKA

İlk defa 1907, bugünkü 1970 (işçiler için) ve 1976 (serbest çalışanlar için) tarihli kanunlarla, devlet, işveren ve işçi tazminatlı “İhtiyari İşsizlik Sigortası” sistemi uygulanmaktadır.

Kapsam: Yaşları 16-65 arasında olan işçiler, serbest çalışanlar ve 18 aylık meslek kurslarını tamamlayan genç işçiler sisteme dahil edilmiştir.

Finansman: İşçilerin işsizlik fonuna üyelik yardımları şeklinde katkıları vardır. İşverenler ise, şirketin ödediği Katma Değer Vergisi tabanına %3'lük bir ilave şeklinde, katılımda bulunur. Devlet, işçi ve işveren katkılarının üzerindeki maliyetleri yüklenmektedir.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Ödenek alabilmek için, işsizlik fonuna son 12 ay süresince katkıda bulunmuş olmak (üye olmak) ve son 3 yıl içinde en az 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olmak koşulları vardır. Ödenekler gelirin %90'ı kadar ödenmekte ve günlük olarak 525 kron'a (Ocak 1997) (1 Dolar=5.84 Kron) çıkmaktadır. Ödenekler işsizliğin ilk gününden itibaren başlamakta ve haftalık 5 günlük süre üzerinden, sınırlı bir süre için ödenmektedir.

İdari Organizasyon: İşgücü Bakanlığı ve Ulusal İstihdam Kurumu genel yönetimi gerçekleştirir. İşsizlik fonu ¹⁰²ulusal programın işleyişinden sorumludur. Yerel bürolar aracılığıyla, primlerin toplanması ve ödeneklerin ödenmesi süreçleri yerine getirilir ¹⁰³.

8. LÜKSEMBURG

İlk defa 1921, bugünkü 1976 ve 1978 tarihli "İşsizlik Sigortası" programı uygulanmaktadır.

Kapsam: Çalışanları, bazı koşullar çerçevesinde serbest çalışanları, mesleki kursları tamamlayan ve yaşları 16-24 arasında değişen yeni mezunları kapsamaktadır.

Finansman: Çalışanlar, %2.5 oranında özel dayanışma vergisi öderler. İşverenlerin finansmana katkısı yoktur. Devlet ise, idareyle ilgili olarak, değişen oranlarda katkıda bulunmaktadır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Ödenegi hak edebilmek için, son 12 aylık sürede 26 hafta prim ödeme zorunluluğu vardır. Son üç aylık temel ücretin %80'i (çocuklu aileler için %85'i) oranında ödemede bulunulur. Yeni mezunlara sosyal minimum ücretin %70'i, serbest çalışanlara %80'i ödenir. Ödemeler, 24 aylık süre için, 365 güne kadar yapılabilmektedir.

¹⁰² Bu kuruluşlar en az 5000 üyelidir ve sendika kuruluşları tarafından yönetilmektedir

¹⁰³ SSA , Social Security Programs Throughout the World, Social Security Administration Research Report No. 65, Publication No. 13 - 11805, ss. 105, 1997, Washington, D.C.

İdari Organizasyon: İşgücü Bakanlığı genel yönetimi yerine getirmektedir. İstihdam Bürosu ise, ödeneklerin belirlenmesi ve ödenmesi süreçlerini yerine getirmektedir. Yerel istihdam daireleri de talepleri kabul etmektedir.

9. İSPANYA

İlk defa 1919, bugünkü 1994 tarihli kanunla “Zorunlu İşsizlik Sigortası” programı uygulanmaktadır.

Kapsam: Sanayi ve ticaret sektörlerinde çalışan işçiler kapsama alınmışlardır. Kısa süreli ve süreksiz işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Tarım, demiryolu, maden, serbest meslekler ve kooperatif çalışanları için özel programlar uygulanmaktadır.

Finansman: Sigortalı, 11 iş koluna göre, temel gelirinin %1.6’sını ödemektedir. İşveren ise, 11 iş koluna göre, ücretin %1.6’sını öder. Devlet değişen oranlarda katkıda bulunmaktadır. Prim ve sigorta maaşına tabi azami gelir, 1 Nisan 1997’den itibaren, 300.660- 384.630 peseta (1Dolar = 128.17 Peseta) arasında olup, iş koluna göre değişiklik göstermektedir.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: İşsizlik ödeneği için, son 6 yıl içerisinde 12 ay prim ödemiş olmak zorunluluğu getirilmiştir. Son 6 aylık ortalama gelirin %70’i, 180 güne kadar ödenir fakat daha sonra oran %60’a kadar düşmektedir. Maksimum oran, minimum ücretin %170’ine kadar çıkabilmektedir (çocuklular için %220). Kapsam dahilinde olmayan veya ödeneği sona erenler için, işsizlik yardımı, 6 aylık bir süre için, minimum ücretin %75’i olarak ödenmekte ve bu süre 18 aya kadar çıkabilmektedir. Ödenek için bekleme süresi 3 gündür.

İdari Organizasyon: Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı genel yönetimi yerine getirirken, programın yürütülmesi Ulusal İstihdam Büroları aracılığıyla yapılmaktadır.

10. İRLANDA

İlk defa 1911 ve bugünkü 1993 tarihli kanunlarla “İkili Sosyal Sigorta Ve Yardım” programı uygulanmaktadır.

Kapsam: 66 yaşın altındaki tüm çalışanlar kapsama dahil edilmişlerdir. Serbest çalışanlar, süreksiz işlerde çalışanlar, Nisan 1995’den önce bir kamu kuruluşunda çalışıyor olanlar ve aile içinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır.

Finansman: Çalışanlar; eğer haftalık kazançları 80 sterlin’ den (1 Dolar = 0.60 Sterlin) azsa, hiçbir ödemede bulunmazlar. Haftalık kazancı 80.01-188 sterlin arasındaysa, gelirin %5.50’sini öder ve haftalık geliri 188 sterlin’in üzerindeyse, ek olarak %2.25 oranında ödeme yapmak durumundadır. İşverenler ise, haftalık ücret gelirleri, işçi başına, 250 sterlin’in altındaysa %8.5 oranında ödemede bulunur, ücret geliri 250 sterlin’in üzerindeyse, %12 oranında ödeme yapmakla yükümlüdür. Buna ek olarak, inşaat, matbaa, motor ve mühendislik (elektronik hariç) iş kollarında çalışanlar için, meslek kursları için harcanmak üzere, ücret geliri üzerinden %0.25 oranında ödemede bulunur. Devlet, yapılan masraflarla toplanan primler arasındaki farkı ödemektedir.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: 16-65 yaş arasındakiler için, son yıl içerisinde 39 hafta prim ödemiş olma zorunluluğu vardır. İşsizlik ödeneği haftalık olarak 64.50 sterlin’dir. Bağımlı yetişkinler için, 38.50 sterlin, yine bağımlı çocuklar için de 13.20 sterlin ödeme yapılmaktadır. İşsizlik yardımı ise, haftalık olarak 62.40 sterlin’e kadar çıkabilmektedir. Bekleme süresi üç gün olarak belirlenmiştir.

İdari Organizasyon: Sosyal Refah Bakanlığı, yerel bürolar aracılığıyla, programı yönetmektedir.

11. PORTEKİZ

İlk defa 1975, bugünkü 1989 ve 1993 tarihli kanunlarla “Sosyal Sigorta Sistemi” ve “Sosyal Yardım Sistemi” programları uygulanmaktadır.

Kapsam: Tüm çalışanlar ve ilk kez istihdama dahil olanlar sisteme dahil edilmişlerdir. Serbest çalışanlar, ev hizmetlileri, geçici ve süreksiz işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır.

Finansman: Çalışanlar, tek bir kaynaktan toplanan tüm fonlar için, ücret gelirinin %11’i oranında katkıda bulunurlar. Yine işverenler de tüm kaynaktan toplanan fonlar için, ücret tutarının %23.75’i oranında katkıda bulunmaktadır. Devlet ise, sigortaya %3.5 oranında katkıda bulunmaktadır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: İşsizlikten önceki 24 ay içerisinde 540 gün çalışmış olmak (gelir elde etmiş olmak) zorunluluğu vardır. Sosyal yardım için de, son 12 ay içerisinde 180 gün çalışmış olmak kaydı bulunmaktadır. Ödenekler ortalama gelirin %65'i kadar ödenmektedir. Sigortalının yaşına bağlı olarak, ödenek süresi 10 ay ile 30 ay arasında değişmektedir. Sosyal işsizlik yardımları ise, bekarlar için, minimum ücretin %70'i kadarken, evliler için, ailenin genişliğine bağlı olarak, minimum ücretin %90 ile %100'ü arasında değişen oranlarda yapılabilmektedir. Yaş durumuna bağlı olarak 5 ile 15 ay arasında ödeme süreleri mevcuttur. 55 yaşın üzerindeki, işsiz kaldıklarında, 60 yaşına kadar işsizlik ödeneği alabilmektedirler.

İdari Organizasyon: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yönetimi yerine getirirken, yerel çalışma büroları ve bölgesel sosyal güvenlik merkezleri programı uygulamakla yükümlü kılınmışlardır.

12. YUNANİSTAN

İlk defa 1945, bugünkü 1994 tarihli kanunla "Sosyal Sigorta Sistemi" uygulanmaktadır.

Kapsam: Sanayi ve ticaret sektörlerinde çalışanlar kapsama alınmışlardır. Denizciler ve matbaa işçileri için özel programlar uygulanmaktadır.

Finansman: Çalışanlar, ücret gelirinin %1.33'ünü ödemektedirler. İşverenler, ücret gelirinin %2.67'sini öderler. Devletin ise, sigorta programına katkısı bulunmamaktadır. Prim ve ödeneklere ait maksimum gelir, yıllık olarak, 6.069.000 Drahmi'dir (1 Dolar=239.4 Drahmi).

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: İşsizlik ödeneği için, son bir yıl içerisinde 125 gün prim ödemiş olma zorunluluğu vardır. Ayrıca, birinci defa hak sahibi olanlar için, son 2 yılın içerisinde, her bir yıl 80 gün çalışmış olmak koşulu aranmaktadır. Ödenekler 6 gün beklemeden sonra, en çok 12 ay süreyle ödenir. Ücretin %40'ına ve maaşın %50'sine denk gelen oranlarda ödeme yapılmaktadır. Bakmakla yükümlü olunan her birey için, gelirin %10'una kadar ödemedede bulunulur.

İdari Organizasyon: Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yerine getirmektedir. İşgücü İstihdam Örgütü istihdam hizmetlerini ve yardımlarını üçlü kurul tarafından yürütülen yerel istihdam büroları aracılığıyla yürütür. Sosyal Sigorta Kuruluşu da primleri toplamaktadır.

13. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

İlk ve bugünkü 1935 tarihli yasayla, işverenler vergilendirilmekte, ayrıca onaylı eyalet programlarına prim ödemeleri için vergi indirimi sağlanmakta ve yönetim için, eyaletlere yardım ve asgari yönetim standartları sağlanmaktadır. İlk defa 1932 ve 1937 tarihli eyalet yasalarına göre ise, tüm eyaletler kendi programlarını oluşturan yasalara sahiptirler. Bu yasalara göre, bugün A.B.D.'de uygulanan "Zorunlu İşsizlik Sigortası" programıdır.

Kapsam: Federal yasaya göre, sanayi ve ticaret şirketlerinde çalışan işçiler ile, yılda 20 hafta süre ile 4 veya daha çok işçi çalıştıran ve kar gayesi gütmeyen kuruluşların işçileri kapsama alınmışlardır. Tarım işçileri, ev hizmetlileri, dini kuruluş personeli, süresiz çalışan işçiler, aile işlerinde çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Demiryolu personeli, federal personel ve eski personel için özel federal programlar mevcuttur.

Finansman: Sigortalı; Alabama, Alaska ve New Jersey eyaletleri hariç ödemede bulunmaz. İşveren ise, ücretin %0.8 oranında prim (temel oranın %6.2'sinden ve %5.4 oranında devlet katkıları çıktıktan sonra) ödemektedir. Eyalet programları temel oranı %5.4 olup, gerçek oranlar işverenin şahsi tecrübesine göre %0-10 arasında değişmektedir. Federal hükümet ise, eyalet hükümetleri programının yönetim masraflarını, işverenlerle ilgili kısımdaki, aynı federal vergiden yararlanarak karşılar. Geri kalan bakiye eyaletlere kredi olarak verilir veya genişletilmiş sigorta programlarının finansmanlarında kullanılır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Eyaletlerin çoğunda bir haftalık beklemeden sonra 26-39 hafta arasında ödeme yapılmaktadır. Porto Rico'da bu süre 20 haftadır. Federal yasalar, işsizlik oranının yüksek olduğu dönemlerde, artı 13 hafta daha ödeme yapılmasını öngörmektedir. İstihdam olanağının yeterli olmadığı zamanlarda işsizlik yardımları da yapılmaktadır. İşsizlik ödeneği, çeşitli eyalet uygulamalarına göre, normal gelirin yaklaşık %50'si kadar ödenmektedir. Bağımlılar için ek ödenek, eyaletlerin 1/5'inde, her çocuk için haftada 1-95 dolar arasında olup, bazen diğer bağımlılar için de ödemede bulunmaktadır. Ayrıca, sigorta haklarını kullanıp bitirmiş olan işsiz bireylere de yardım olanakları vardır.

İdari Organizasyon: Çalışma Bakanlığı, İşgücü Dairesi İşsizlik Şubesi aracılığıyla, programı ülke çapında yönetmektedir. Eyalet İş Güvenliği Büroları da, yerel İş Bulma Büroları aracılığıyla, eyalet programlarını yürütür. Bu büroların yarısı eyalet hükümetlerinin bir dairesi içinde bulunurken, diğer yarısı da bağımsız bir daire, kurul ve komisyon halinde çalışmaktadır.

14. JAPONYA

İlk defa 1947, bugünkü 1975 tarihli kanunla “Zorunlu İşsizlik Sigortası” programı uygulanmaktadır.

Kapsam: Beş ve daha çok sayıda sürekli işçi çalıştıran sanayi ve ticaret sektörlerinde çalışan işçiler kapsama alınmışlardır. Dört ay yada daha az süre ile çalışan mevsimlik işçiler, başka sigorta kapsamına giren kamu görevlileri kapsam dışı bırakılmışlardır. Gündelik işçiler ve denizciler için özel bir program uygulanmaktadır.

Finansman: Sigortalı, normal gelirinin %0.40'ını ödemektedir. İşveren ise, ücret tutarının %0.75'ini öder. Ayrıca, buna ek olarak mevsimlik işçiler ve inşaat işçileri için ücret tutarının %0.95-10.5 oranında ödemede bulunur. Devlet, ödenen aylıkların %25'ini ödemekte ve idare masraflarını yüklenmektedir.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: İşsizlik sigortası ödeneği için, son 12 ay içerisinde 6 ay sigortalı olmak (hastalık, kaza, analık vb. durumlarda bu süre 48 aya kadar çıkabilir) koşulu vardır. Bunun yanında neredeyse standart haline gelmiş koşullarla birlikte, farklı olarak, 4 haftada bir ilgili kuruma başvurmak koşulu da aranmaktadır. 7 günlük beklemeden sonra, ödeme süresi yılda 90-300 gün arasında değişmektedir. Ödenekler; sigortalılık süresine, yaş grubuna ve iş imkanlarına göre 1 yıla kadar ödenebilmektedir. Ödenek gelirin %60-80'i kadar olup, günde en az, düşük gelirliler için daha yüksek olmak üzere, 3.390 yen en çok da 10.660 yen (1 Dolar =11.64 Yen) olarak ödenmektedir. Bakmakla yükümlü olunanlar için de, yaş durumuna göre (sakat çocuk için yaş haddi yoktur) ödeme yapılmaktadır. Hastalık ve kaza, mesleki eğitim, kira, araç ve taşınma giderleri için ayrıca yardım yapılmaktadır.

İdari Organizasyon: Çalışma Bakanlığı genel yönetimden sorumludur. Bakanlık içindeki İş Güvenliği Bürosu programın ülke çapında yönetilmesinden sorumludur. Yerel çalışma

daireleri, işsizlik sigortası ve kamu iş güvenliği büroları yerel uygulamaları yapar ve primleri toplar.

15. MISIR

İlk defa 1959, bugünkü 1975 tarihli yasayla “Zorunlu Sigorta” programı uygulanmaktadır.

Kapsam: Tarım iş kolunda çalışanlar, aile içi işlerde çalışanlar, kamu çalışanları ve 60 yaşın üzerinde çalışanlar hariç, tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: Çalışanlar sigortanın finansmanına katkıda bulunmamaktadır. İşverenler finansman sürecine, ücret tutarının %2’si oranında katılmaktadırlar. Devlet ise, ortaya çıkan açıkları kapatmaktadır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Ödenği alabilmek için, üçer aylık ardışık sürelerle, 6 ay prim ödeme zorunluluğu vardır. Ödenek miktarı ise, alınan son aylık ücretin %60’ı kadardır. 7 günlük bir bekleme süresinden sonra, 16 haftaya kadar ödeme yapılır (eğer son 24 ay prim ödenmişse bu süre 28 haftaya çıkabilir).

İdari Organizasyon: Sosyal Sigorta Bakanlığı, genel yönetimi yerine getirmektedir. Sosyal Sigorta Organizasyonu, yerel bürolar aracılığıyla, programın yürütülmesini sağlamaktadır.

16. İSRAİL

İlk ve bugünkü 1970 tarihli yasayla “Sosyal Sigorta” programı uygulanmaktadır.

Kapsam: 18 yaş ve üzerindeki çalışanları kapsamaktadır. 15-18 yaş arasında olanlara ise, aile desteği sağlayan düzenlemeler vardır. Ailesi olmayanlarla, mesleki kurslara devam edenler özel programlardan yararlanmaktadır.

Finansman: Sigortalı olanlar; ücret gelirlerinin %0.15’i kadar ödemede bulunurlar (gelirleri ortalama ücretin yarısı kadar olanlar %0.08 oranında ödemede bulunurlar). İşverenler; ücret gelirinin %0.04’ü kadar ödeme yaparlar. Devlet ise, ödenen aylıkların %0.11’ini karşılamaktadır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Düzenli işçiler; 360 günde 180 gün veya 540 günde 270 gün prim ödemiş olmakla yükümlüdür. Günlük işlerde çalışanlar; 360 günde 150 gün veya 540 günde 225 gün prim ödemekle yükümlüdürler. İkincil işlerde çalışanlar ise, 360 günde 100 gün prim ödemekle yükümlüdürler. Ödenek miktarı, son 75 günlük çalışma dönemi boyunca alınan ücret ortalamasının %40 ile %80'i arasında değişmektedir. Maksimum günlük ödenek miktarı ise; 360.68 shekel'dir (1Dolar=3.25 New Shekel). 5 günlük bir bekleme süresinden sonra, 1 yıl için 138 gün ödeme yapılmaktadır (yaşı 45'den büyük olanlar ile bakmakla yükümlü olduğu 3 veya daha fazla kişi olan işsizler için bu süre 175 gün olarak belirlenmiştir). Ödenek düzeyleri ortalama ücret ve çalışanların yaşam standartlarına göre yeniden belirlenebilmektedir.

İdari Organizasyon: Genel yönetimi, İşgücü ve Sosyal İşler Bakanlığı yürütmektedir. Ulusal Sigorta Kurumları büroları aracılığıyla programın idaresini (prim ve ödenek açısından) yerine getirmektedir.

17. GÜNEY AFRİKA

İlk defa 1937 ve bugünkü 1966 tarihli yasayla (1994 yılında yapılan değişikliklerle birlikte) "Zorunlu Sigorta" programı uygulanmaktadır.

Kapsam: Yıllık geliri 76.752 Rand (1 Dolar=4.55 Rand) ve daha az olan çalışanları kapsamaktadır. Aile içinde çalışanlar, devlet memurları, geçici işlerde çalışanlar ve haftalık çalışma saati 8 saatten az olanlar kapsama dahil edilmemişlerdir.

Finansman: Sigortalı işçiler ücret gelirlerinin %1'i oranında katkıda bulunmaktadır. İşveren açısından da aynı oran geçerlidir. Buna ek olarak, işsizlik primleri hastalık ve analık sigortası programlarını da finanse etmektedir.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Ödenekten yararlanmak isteyenler için, son 52 haftada 13 hafta prim ödeme zorunluluğu vardır. Ödenek miktarı ise, haftalık gelirin %45'i kadardır. 7 günlük bekleme süresinden sonra, 52 haftalık dönem için maksimum 26 hafta ödeme yapılmaktadır. Her koşulda ödenek süresi, toplanan primlerin 1/6'sını geçmemektedir.

İdari Organizasyon: Genel yönetim İşgücü Bakanlığında'dır. İşsizlik sigortası fonu; yerel işsizlik ödeneği komiteleri ve sigortayı talep edenlerin başvurdukları ofisler aracılığıyla, iki kısımlı bir idare şeklinde programın yürütülmesini sağlamaktadır.

18. ŞİLİ

İlk defa 1937, bugünkü 1981 tarihli kanunla “İstihdam İlişkili” program uygulanmaktadır.

Kapsam: Şili’de uygulanan işsizlik sigortası programı tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: Çalışanların ve işverenlerin programa katkıları bulunmamaktadır. Devlet, tüm maliyeti birleşik aile karşılıkları ve işsizlik fonundan karşılamaktadır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Ödeneği hak edebilmek için, önceki 2 yıl içerisinde 52 hafta prim ödemiş olma zorunluluğu bulunmaktadır. İlk 90 gün için ödenek miktarı 15.620 Peso’dur (1 Dolar=420 Peso). 91-180 gün arası 10.414 Peso ödenirken, 181-360 gün arası 7.810 Peso ödeme yapılmaktadır. İşsizlik ödeneği almaya hak kazanan kişiler aynı zamanda aile yardımı, analık ve sağlık ödeneklerini de almaya hak kazanmaktadır.

İdari Organizasyon: Genel yönetim, İşgücü ve Sosyal Refah Bakanlığı’dır. Sosyal Güvenlik Müdürlüğü, bünyesindeki kuruluşlar aracılığıyla, programın idaresini gerçekleştirir.

19. ARJANTİN

İlk defa 1967 (sadece inşaat işçilerini kapsayan) ve bugünkü 1991 tarihli kanunla “Sosyal Sigorta” programı uygulanmaktadır.

Kapsam: Tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: İşçi ücret gelirin %1’ini ödemektedir. İşveren, ücret tutarı üzerinden % 1.5 oranında bir katılımda bulunur, devletin programa katkısı yoktur.

Hak Edebilme Süreci ve Ödenek Koşulları: İşsizlik tarihinden önce 12 aylık bir prim ödeme zorunluluğu vardır. İşsizlik tarihi öncesindeki 6 aylık süreçte, sigortalının almış olduğu en yüksek ücretin %60’ı ödenek olarak verilmektedir. Minimum ödenek 1 aylık minimum ücrete eşitken, maksimum ödenek 4 aylık minimum ücrete eşit olmaktadır. İnşaat sektörüyle ilgili daha farklı düzenlemeler söz konusudur.

İdari Organizasyon: İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yönetimi yerine getirmektedir. Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu ise, programın idaresini üstlenmiştir.

20. RUSYA

İlk defa 1921, bugün uygulanan 1991 tarihli kanunla “İkili Sosyal Güvenlik” programı uygulanmaktadır. 1992 ve 1994 yıllarında yapılan değişikliklerle merkezi ve yerel idareler, yaptıkları bütçe dışı düzenlemelerle, işsizler ve bakmakla yükümlü oldukları şahıslar için ek sigorta sistemi geliştirmişlerdir.

Kapsam: Erkeklerde 16-59, kadınlarda 16-54 yaş arası vatandaşları kapsamaktadır.

Finansman: İşçilerin programa katkısı yoktur. İşverenler ise, ücret tutarının %2'sini ödemektedirler. Devlet, federal ve yerel idarelerin ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Son 1 yıllık sürede, kayıt altında ve en az 12 hafta çalışmış olmak koşulu aranmaktadır. Ödenekler için Rusya Federasyonu'nun minimum standartları şu şekildedir: İşsizlik ödeneği, işsizin önceki yıl işvereni tarafından ödenen ortalama ücretinin % 100'ne denk gelen bir ücretle, maksimum 3 aylık bir dönem, iş aradıktan sonra (bu dönemin bitimiyle) ödenebilmektedir. Ödenekler 12 aylık bir süre için verilebilmektedir. Ek olarak, 25 yıl sürekli çalışan erkeklerle ve 20 yıl sürekli çalışan kadınlara 2 haftalık bir ödenek daha verilmektedir. Ödenek miktarı ise, ilk üç ay için son 2 aylık ortalama ücretin %75'i , sonraki 4 ay için %60'ı ve son 5 ay için de %45'i olarak ödenmektedir. Maksimum ödenek, ortalama ücretin %100'nü geçmemektedir. Minimum ödenek miktarı ise, minimum ücretin (1.1.1997'de 75.900 Ruble ve 1 Dolar = 5.450 Ruble) % 100'ne eşit olmaktadır. Daha önce hiç çalışmamış olanlar için, minimum ücretin %75'i ödenir. Ayrıca, işsiz bireyin bakmakla yükümlü olduğu her bağımlı için, %10 ödenek verilmektedir.

İdari Organizasyon: Rusya Federasyonu Federal İstihdam Bürosu genel yönetimden sorumludur. Bölgesel İstihdam Şubeleri de programın idaresini üstlenmiştir ¹⁰⁴.

21. POLONYA

İlk defa 1924 ve bugün uygulanan 1994 tarihli yasayla “Sosyal Sigorta” programı uygulanmaktadır.

¹⁰⁴ SSA , Social Security Programs Throughout the World, Social Security Administration Research Report No. 65, Publication No. 13 - 11805, ss. 297, 1997, Washington, D.C.

Kapsam: İşsizlik sigortası programı tüm çalışanları kapsamaktadır.

Finansman: Polonya’da uygulanan sigorta programının finansmanına çalışanların katkısı yoktur. İşverenler ücret gelirinin %3’ünü ödemektedirler. Devlet ise, ortaya çıkabilecek açıkları kapatmaktadır.

Hak Edebilme Koşulları ve Ödenek Süreci: Ödeneği alabilmek için, istihdam bürolarına kayıtlı olmak ön koşuldur. Bu şekilde geçen 1 yıllık sürede 180 gün çalışmış olmak koşulu aranmaktadır. Ayrıca, askerden dönmüş olmak ve mahkumiyetten kurtulmuş olmak gibi koşullarda vardır. Ödenek miktarı ulusal ortalama gelirin %36’sı kadardır. Süre açısından ise, şöyle bir sınıflandırma yapılmıştır: Üniversiteyi bitirenlere 9 ay, diğerlerine 12 ay ödeme yapılmaktadır; 25 yıl çalışan kadınlara ve 30 yıl çalışan erkeklere 18 ay ödeme yapılmaktadır; 30 yıl çalışmış kadınlarla, 35 yıl çalışmış erkeklerde emeklilik tarihine kadar iflas veya buna benzer çözümlenemeyen sorunlarla karşılaşanlar; sağlıksız koşullarda en az 15 yıl çalışan ve emekliliklerine 2 yıldan daha az kalan işçiler 24 ay ödenek almaktadırlar.

İflas veya buna benzer bir sorunla işten çıkartılanlar, ortalama kişisel aylık kazançlarının %75’ini almaktadırlar. Profesyonel eğitim kurslarına devam eden işsiz bireyler “normal” işsizlik ödeneğinin %115’ini alırlar. Bu şekilde ödenen işsizlik ödeneğinin süresi, kurs dönemiyle birlikte uzayabilmektedir.

İdari Organizasyon: İşgücü ve Sosyal Politika Bakanlığı genel yönetimi yerine getirirken, eyaletler ve yerel işgücü büroları işsizlerin kayıtlarını yapmakta, iş seçeneklerini değerlendirmekte ve ödenekleri ödemektedirler. Sosyal Güvenlik Kuruluşu ise, şirketlerin ücret tutarlarının ödenmesi sürecini kontrol etmektedirler ¹⁰⁵.

4.2. İşsizlik Sigortası Programlarını Destekleyen Aktif İstihdam Politikaları

Avrupa Birliği ülkelerinde, uygulanan işsizlik sigortası programıyla beraber aktif istihdam politikaları da etkin bir şekilde uygulanmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği ülkeleri bu tip politikalara büyük bir önem vermektedir. Kanımızca doğru olan da budur. Çünkü, uzun dönemde

¹⁰⁵ SSA, *Social Security Programs Throughout the World*, Social Security Administration Research Report No. 65, Publication No. 13 - 11805, ss. 288, 1997, Washington, D.C.

yaşanan işsizlik problemine çözüm bu tip politikaların uygulanmasından geçmektedir. Şimdi uygulanan bu politikaları kısaca gözden geçirelim.

4.2.1. İstihdama Yönelik Devlet Yardımları

Avrupa Birliği'nde istihdam ve mesleki eğitime ilişkin devlet yardımları belirli bir işletme, sektör ve bölgeyle sınırlandırılmamıştır. Avrupa Birliği'nde yeni istihdam oluşturacak projelerin desteklenmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, bu ülkelerde istihdam oluşturmak açısından oldukça önemli bir yere sahip olan Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler (KOBİ) açısından, istisnai uygulamalar da vardır. A.B'nde istihdama yönelik yardımlar konusunda başlıca mali araçlar; Avrupa Sosyal Fonu (ESF), krediler, nakdi katkılar ve vergi kolaylıklarıdır.

A. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)

ESF, Avrupa Topluluğu içinde “işsizliğin giderilmesi ve gençlerin mesleki entegrasyonlarının kolaylaştırılması” için yeni istihdam olanaklarının geliştirilmesi ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesini sağlamak amacıyla, işçilerin mesleki ve coğrafi akışkanlıklarını ve 24 yaşın altında en az yüksekokul bitiren ve iş arayan genç nüfusun mesleki entegrasyonunu kolaylaştırmaya yönelik olarak kurulmuştur. ESF aşağıdaki üç temel sorunun iyileştirilmesine yönelik olarak kullanılmaktadır ¹⁰⁶.

- Uzun dönemli işsizlikteki artış özellikle Güney İtalya'da, Belçika'nın bazı bölgeleri, İspanya ve İrlanda' da önemli bir sorun olarak kaydedilmektedir. Uzun dönem işsizliğe karşı yürütülecek çalışmalar için, yardım talebinde bulunan insanlar 25 yaşın üzerinde ve en az 1 yıldır işsiz durumda olmalıdırlar.
- Avrupa Birliği'nde genel işsizlik oranları %11-12 iken, gençlerde %14-24, kadınlarda ise % 20'ler civarındadır.
- Kadınlar arasındaki işsizlik, özürlü insanların iş hayatında karşılaştıkları güçlükler, göçmen işsizlerin izole edilmeleri gibi belli sosyal grupların karşılaştığı sorunların çözümünde Avrupa Sosyal Fonu kullanılmaktadır. ESF'nin finansmanına uygun kitleler; işsizler, işsizlik

¹⁰⁶ Kayalı, C.A. - Gökbnar, R. , İstihdam Dergisi, , Sayı. 18, ss. 29, 1995, İş ve İşçi Bulma Kurumu.

tehdidi altındakiler, küçük ve orta ölçekli işletmeler, kalkınma veya dönüşüm projelerinin uygulanmakta olduğu alanlarda çalışanlardır.

ESF yardımı, aşağıdaki masrafları kapsamaktadır:

1. Öğrenci ücreti desteği,
2. Eğitim programlarının hazırlanması, sürdürülmesi, yönetilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin masraflar,
3. Öğrencilerin konaklama ve seyahat masrafları,
4. Azami bir yıl süre ile istihdam sübvansiyonları yardımı.

Yardım için, kamu ve özel kuruluşlar ESF'na başvuruda bulunabilmektedir. Avrupa Sosyal Fonu yardımı, gerekli maliyetin %50-60'ını karşılamaktadır. ESF topluluk bütçesinin zorunlu olmayan harcamalarındandır¹⁰⁷.

B. İstihdam Yaratıcı Politikalar

İstihdam yaratmaya yönelik aktif politikalar, değişik uygulamalar göstermekle beraber, dört temel grup içinde toplanabilir:

1. **İş yaratma programları:** Genellikle merkezi ve yerel yönetimlerde, kar amacı gütmeyen kuruluşlarda ve topluma hizmet götürme amacıyla uygulamaya konan programlardır.
2. **İşyerinde eğitim programları:** Kimi zaman işyeri dışındaki eğitim kuruluşlarıyla da işbirliğine gidilerek gerçekleştirilen ve çalışanlara yeni nitelikler kazandırmayı amaçlayan programlardır.
3. **İş ve eğitim programları:** Daha çok gençleri hedefleyen ve gençlerin okuldan iş yaşamına geçişlerini kolaylaştırmayı amaçlayan programlardır.

¹⁰⁷ A.g.e., ss. 30.

4. **İş kurmaya yardım programları:** İşsizlere kendi işlerini kurmaları için, yardımcı olmaya çalışan (belli bir süre gelir güvencesi de getiren) programlardır ¹⁰⁸.

İş yaratmaya yönelik bu programların temel özellikleri şunlardır: a) Programlar daha çok gençlere ve uzun süreli işsizlere yönelik olmaktadır; b) Daha çok yerel yönetimlerde ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda iş olanağı sağlamaktadır; c) İşe yerleştirilenlere genellikle geçerli ücret düzeyinden ödeme yapılmaktadır; d) Programlar üç ay ile bir yıl arasında değişen sürelerde uygulanmakta ve geçicilik taşımaktadır; e) Programların finansmanı büyük ölçüde işgücü piyasasını düzenleyen kuruluşlarca sağlanmaktadır.

Bunların yanında, yatırımların yeni istihdam oluşturma olanaklarını teşvik etmek üzere verilen nakit yardımlarda (istihdam yardımları) vardır. Yatırıma bağlı olarak yaratılacak istihdamın büyüklüğüne göre, yatırım harcamalarının belirli bir oranı kadar yardım verilmekte, ya da aynı kritere göre projenin başlangıç yıllarında geliri arttırmak amacıyla, istihdam yardımı yapılmaktadır. Yatırımın niteliğine göre, her yeni yaratılan işle doğru orantılı olarak, proje genelinde sağlanan devlet yardımı belli oranda artırılabilir.

4.2.2. Özel Proje ve Programlar

Bu başlık altında, halen uygulanmakta olan aktif istihdam politikalarıyla ilgili ülke bazında seçilen uygulamalar düzenlenerek kısaca belirtilecektir.

1. İngiltere

- **Gönüllü Projeler Programı (UPP):** Bu programın amacı; işsizlere mevcut vasıflarını geliştirmelerini ya da yeni vasıflar öğrenmelerini ve bu yolla iş bulmalarını, kendi işlerini kurmalarını ya da formel eğitim ve öğretim programlarına katılmalarını sağlamak amacıyla bir dizi enformal eğitim faaliyeti düzenlemektir.

- **Gelir Desteği:** Programın amacı; işsizlik yardımı için aranan koşullara sahip olmayan ya da aldıkları işsizlik yardımı yeterli bulunmayan kişilere genel olarak belirli bir ekonomik güvence sağlamaktır.

¹⁰⁸ KORAY, M. , “ Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları ”, II. İstihdam Haftası Tebliği, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 276, ss. 96 – 97, 1992, Ankara.

- **Teşebbüs Yardım Planı:** Bu planın amacı; işsiz kişilerin kendi işlerini kurup başlatmalarına yardımcı olmaktır.

- **Yeniden Başlama (restart) Projesi:** Bu projenin amacı ise; 6 ay ve daha fazla işsiz kalmış kişileri mülakata tabi tutarak, ya doğrudan belli işlere ya da Topluluk Programına tabi yerlere veya dolaylı olarak eğitim yolu ile başka bazı programlara yerleştirmek için tavsiye ve danışma hizmetleri vermektir ¹⁰⁹ .

2. Fransa

- **Kısmi işsizlik tazminatı:** Programın amacı; konjonktürel daralmalardan olumsuz etkilenen işletmelerin işçi çıkarmaları yerine, çalışma sürelerini geçici olarak kısaltarak “kısmi işsizlik” yaratmalarına izin vermektir.

- **Uzun Dönem İşsiz Kalanların Reentegrasyonu:** Bu kategoride şu programlar geliştirilmiştir:

- Reentegrasyon stajyerlik sözleşmeleri,
- Uzun dönem işsiz kalanları bir stajyerlik eğitiminden sonra, istihdam etme halinde sağlanan muafiyetler,
- Mahalli entegrasyon programları,
- Kadınların entegrasyonu için mahalli programları kapsamaktadır.

3. Hollanda

- **Özel Bölgesel Projeler:** Bu projenin amacı; belli bir bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek, emek piyasalarında işsizliğin çözümüne yardımcı olmaktır. Projeler uygulanırken yerel düzeyde inisiyatifi olumsuz yönde etkilememek için, merkezi

¹⁰⁹ DERELİ, T. , “ Karşılaştırmalı Açidan Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol Ve İşlevleri ” , İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri Dizisi, Yayın No. 271, ss. 43 – 44, 1992, Ankara.

müdahalelerden mümkün olduğunca kaçınmaya özen gösterilmiştir. Merkezi düzeyde yalnızca yol gösterici bazı genel koşullar koymakla yetinilmiştir.

- **Kısa Süreli Çalışma Düzenlemeleri Yönetmeliği:** Yönetmeliğin amacı; geçici olarak ekonomik sıkıntı ve güçlük içindeki işletmelerin iş güçlerini muhafaza edebilmelerini sağlamak yani işçi çıkarmalarını önlemektir. Programın finansmanında çalışılmayan saatler için, işverenin üyesi bulunduğu işveren sendikası, örneğin ücret kesintileri ve yetkili mercilere yapılacak ödemeler için işverenin normal yükümlülüklerini üstlenmektedir.

- **Geçici İstihdam Acentesi - START - (Kar amacı gütmeyen bir vakıf):** Bu programın amacı ise; emek piyasasında imkanları sınırlı bir işsize ileride devamlı bir iş bulabilmesi amacıyla, geçici bir iş temin etmektir. Planı istihdam büroları yönetmektedir. Bu olanaklar daha çok şu kategorideki işsizlere sağlanmaktadır:

- 3 aydan fazla işsiz kalanlar,
- En az 18 yaşında olup da okulu terk etmiş ve işsiz olarak kaydedilmiş bulunanlar,
- 45 yaşından büyük ya da malül olanlar.

Bu plan için, devletçe finansman sağlanmamaktadır. Firmalar plasman masraflarını karşılarlar. Kurumsal desteği kamu sektörü sağlar ve süre sınırı bulunmamaktadır. Katılanların yaklaşık % 25'i sonradan devamlı bir iş bulmaktadır.

4. Yunanistan

- **İş Yaratmaya Dönük Önlemler:** Yunanistan'da uygulanan bu programın amacı; 18 - 25 yaş arası kişiler için 5000, 25 yaş üzerindeki için 4000 yeni iş yaratmaktır. Program özel işletmeleri, yerel yönetimleri, kamu kurum ve kuruluşlarını, kooperatifleri ve genel olarak yeni işler yaratılmasını teşvik eden her işvereni kapsamaktadır. Bu kategorilere giren her işveren sübvansiyon alabilir.

İstihdam edilecek işçiler için ödenecek sübvansiyon oranları, o yıl içinde, vasıfsız bir işçinin asgari günlük ücretinin belli bir yüzdesi olarak belirlenmektedir.

Sübvansiyon için gerekli koşullar şunlardır:

- Sübvansiyonlar bir yıllık dönem için verilmektedir.
- Yardım alacak işveren, işçi istihdam ettiği tarihten önceki üç ay içinde işçi çıkarmamış olmalı ve işe aldığı yeni işçiyi 18 ay süreyle çalıştırmayı kabul etmelidir.
- Yeni işe aldığı bir işçiyi işten çıkaran ve 10 gün içinde yerine başka işçi alamayan işverenin sübvansiyonu kesilmektedir. İşçinin kendi isteğiyle ya da askerlik hizmeti dolayısıyla işten ayrılması halinde de, işveren aynı yükümlülüğe tabidir ¹¹⁰.

¹¹⁰ A.g.e., ss. 50 ve 59.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE FİNANSMAN AÇISINDAN İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANABİLİRLİĞİ

5.1. MODELİN ÖZELLİKLERİ - VARSAYIMLARI

İşsizlik sigortası programının bir sosyal sigorta programı olarak kendini karşılayıp döndürmesi esastır. Aktüeryal dengenin ifade ettiği anlam da budur. Bu dengenin kurulabilmesi için, gelirlerle giderlerin denkleşebildiği bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasının hayata geçirilmesi için hazırlanan son yasa tasarısının (1998) 18. Maddesinde, kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak üzere “ İşsizlik Sigortası Fonu ” kurulmuştur denilmektedir. Buna göre İşsizlik Sigortası Fonunun;

a) Gelirleri;

1. İşsizlik sigortası primlerinden,
2. Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizlerden,
3. İşsizlik Sigortası Fonunun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılardan,
4. Bu kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
5. Diğer gelir ve kazançlardan,

b) Giderleri;

1. Sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden,
2. Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden,
3. İşe yerleştirme giderlerinden,
4. Sosyal Sigortalar Kurumunca yerine getirilen hizmetler için yapılacak ödemelerden,
5. İşsizlik sigortası uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü giderlerle mal ve hizmet alımlarından,
6. İşsizlik Sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için gereken sair giderlerden, oluşmaktadır.

Ayrıca, kurumun yaptığı yönetim giderlerine karşılık olmak üzere, aylık prim tahsilatının %6' sını geçmeyecek şekilde Bakanlık tarafından belirlenen miktarda bir payın İş ve İşçi Bulma Kurumu hesaplarına aktarılacağı hükmü de getirilmektedir.

Bu bölümde bu faktörlere ilişkin bazı tahminler üretilerek, muhtemel bir işsizlik sigortası programının gelir ve gider dengesi oluşturularak, uygulanacak programın kamuya olan yükü konusunda bir fikir sahibi olunması amaçlanmaktadır.

5.1.1. Kapsam

İşsizlik sigortasının kapsamı İşsizlik Sigortası Yasa Taslağı'nda yer alan tanımlamayla, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2. Maddesinde belirtilen sigortalılar (geçici 20. Maddesinde açıklanan sandıklara dahil) ile müttekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçileri kapsamaktadır. Kanunun 3. Maddesinde belirtilenler kapsam dışı sayılmaktadırlar ¹¹¹. Programın zorunlu nitelikte olduğu ve sadece tam işsizlik hallerini sigortaladığı varsayılmıştır.

TABLO - 2 TEMEL BÜYÜKLÜKLER (1998 Yılı İtibariyle)

	Birim	Değer	Yüzde
Toplam Nüfus	Kişi	62171000	
Toplam Sigortalı Nüfus	Kişi	54054756	
Aktif Sigortalılar	Kişi	10063913	
Kapsamdaki Sigortalı Sayısı	Kişi	5100000	
- Kamu Sektörü	Kişi	918000	%18
- Özel Sektör	Kişi	4182000	%82
Kanun Gereği Kapsama Dahil Olanlar	Kişi	74494	
Kapsamdaki Sigortalı Sayısı (Toplam)	Kişi	5174494	
- Kamu Sektörü	Kişi	931409	%18
- Özel Sektör	Kişi	4243085	%82
Prime Esas Aylık Brüt Kazançlar			
- Alt sınır	Milyon TL	70098750	
- Ortalama	Milyon TL	92000000	
- Üst sınır	Milyon TL	114273750	
Yıl Boyunca Prim Ödeyeceklerin Sayısı *	Kişi	4294830	%83
- Alt sınır	Kişi	1288449	%30
- Ortalama	Kişi	2362156	%55
- Üst sınır	Kişi	644225	%15

* Yıl boyunca 6 ay süre ile prim ödeyen inşaat ve diğer mevsimlik işçilerin sayısı

879. 664 Kişi (% 17).

Kaynak: DİE, DPT ve SSK.

5.1.2. Finansman Kaynakları

Bu çalışmada temel finansman kaynağı prim gelirleri olarak alınmaktadır. Gelir düzeyi ile orantılı bir katkı biçimi olan yüzdeli katkı esasının uygulanacağı varsayılmıştır. Devlete, işveren

¹¹¹ Örneğin; memur ve sözleşmeli statüde çalışanlar, yabancı uyruklular, topluluk sigortası kapsamındakiler vb.

olma yükümlülüğü dışında, açıkları kapatma ve primli sistemin tarafı olarak finansmana katkıda bulunma görevi de verilmiştir. İşsizlik sigortası prim oranları, son yasa tasarısında öngörüldüğü üzere, işveren payı %3 - işçi payı %2 - devlet payı %2 olarak alınmıştır.

Hesaplamalar dağıtım yöntemi esaslı bir değerlendirmeye göre yapılmıştır. İşsizlik sigortası fonunun nema ve diğer gelirler dışında bir prim gelirleri bakiyesi ile oluşup oluşmadığına bakılmış; prim gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve diğer gelirler hesaplamalarda dikkate alınmamıştır. Prime esas ücret tavan ve tabanı ile yıllık ortalamaları SSK'nın verileri esas alınarak 1998 yılı için tahmin edilmiştir. Prime esas ortalama ücretin enflasyon karşısında koruma prensibi çerçevesinde arttığı varsayımı, elde edilen rakamlar son değişiklikleri içerdiği ve ilgili yıl için analiz yapıldığından, dikkate alınmamıştır. Tahakkuk eden primleri toplama gücü %100 ve %85 (bu oran SSK'nun 1998 yılı prim tahsilat oranı olarak açıklanmıştır) olmak üzere iki seçenekli olarak dikkate alınmıştır. İnşaat ve diğer mevsimlik işçilerin ödedikleri prim tutarı asgari tutar üzerinden hesaplanmıştır (Yasa tasarısı gereği). Toplam prim tutarları Tablo-3'de sunulmaktadır.

5.1.3. Tahakkuk ve Tahsil Edilecek Prim Tutarlarının Hesaplanması

TABLO - 3 Tahakkuk ve Tahsil Edilecek Prim Tutarları				1998 Sabit Rakamlarıyla
	Alt Sınır	Ortalama	Üst Sınır	6 Aylık Prim ödeyenler
Kişi	1288449	2362156	644225	879225
Tutar	70098750	92000000	114273750	70098750
Ay	12	12	12	6
Prim Oranları	0.07	0.07	0.07	0.07
Tahakkuk *	75.9 Trilyon	182.5 Trilyon	61.8 Trilyon	25.9 Trilyon
Toplam Tahakkuk **	346.1 Trilyon			
Toplam Tahsil (%85) ***	294.2 Trilyon			
Toplam Tahsil (%100)	346.1 Trilyon			

* Tahakkuk eden prim tutarı = Kişi * Prime esas aylık brüt kazanç * Ay * Yasa tasarısında belirlenen prim oranları toplamı.

** Toplam tahakkuk miktarı = Alt sınırdan ödenen prim tutarı + Ortalama üzerinden ödenen prim tutarı + Üst sınırdan ödenen prim tutarı + İnşaat ve diğer mevsimlik işçilerin ödediği prim tutarı.

*** Bu tutara sigortalıdan ve işverenden alınacak ceza, gecikme zammı ve faiz miktarı dahil edilmemiştir.

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

5.1.4. Programdan Yararlanan Sigortalı Sayıları

Sistem henüz mevcut olmadığından işsizlik sigortasından ödenek alabilecek yıllık ortalama sigortalı sayıları olarak kullanılabilecek bir istatistik veri bulunmamakta, ancak tahmin yoluyla elde edilebilmektedir. Bu alandaki istatistiklerin yeterince güvenilir olmaması nedeniyle, bu başlangıç verisinin tahmininde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın “ **Kamu ve Özel Sektör İşyerlerinde İşten Ayrılanların Ayrılma Nedenlerine Göre Dağılımı** ” İstatistiklerine dayanan veriler (31.12.1997 tarihi itibarıyla) kullanılmıştır. Bu hesaplamada;

- Toplu işten çıkartma, bildirimli fesih, zorunlu nedenlerle işe ara verme, işverenin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı hareketi, zorunlu nedenlerle işe ara verme, işin sona ermesi, nakil, işyerinin kapanması, mevsim bitimi, kampanya bitimi, ve diğer nedenlerle işten ayrılanların ödeneğe hak kazanabildiği;

- İşten ayrılanların sürekli / geçici sigortalılık dağılımının SSK sigortalılığındaki oranı aynen yansıttığı;

- Prim yatırmışlık açısından herkesin kusursuz olduğu, kabul edilmiştir.

Yapılan hesaplamalar sonucu, bir yılda işsizlik sigortasından yararlanabilecek maksimum kişi sayısı **373.971** olarak tahmin edilmiştir. (bkz. Tablo- 4).

İşsizlik ödeneğinden yararlanacak 373.971 kişinin ;

a) Prime esas aylık brüt kazancının alt sınırı üzerinden işsizlik ödeneği alacak olanların sayısı 112.191 kişi ($112.191 / 373.971 = \% 30$),

b) Prime esas aylık brüt kazancının ortalaması üzerinden işsizlik ödeneği alacak olanların sayısı 205.684 kişi ($205.684 / 373.971 = \% 55$),

c) Prime esas aylık brüt kazancının üst sınırı üzerinden işsizlik ödeneği alacak olanların sayısı 56.096 kişi ($56096 / 373.971 = \% 15$) olarak tespit edilmiştir. (1998 yılı itibarıyla)

TABLO - 4 KENDİ İSTEK VE KUSURU DIŞINDA İŞSİZ KALIP DA MUHTEMELEN İŞSİZLİK ÖDENEĞİNDEN YARARLANACAK OLANLARIN SAYISI (31.12.1997)

KOD NO	İŞTEN AYRILMA NEDENİ		İŞTEN AYRILANLARIN SAYISI		
			1. 6 AY	2. 6 AY	TOPLAM
1 -	Toplu işten çıkarma	1475/ 13,24 *	7923	3332	11255
2 -	Bildirimli fesih	1475/ 13	45559	19277	64836
8 -	Zorunlu nedenlerle işe ara verme	1475/ 16	6610	3461	10071
10 -	İşverenin ahlak ve iyi Niyet kurallarına aykırı Hareketi	1475/ 16	846	265	1111
13 -	Zorunlu nedenlerle işe ara verme	1475/ 17	3813	1835	5648
17 -	İşin sona ermesi		45372	19460	64832
18 -	Nakil		40147	20995	61142
19 -	İşyerinin kapanması		10052	5227	15279
22 -	Mevsim Bitimi		26721	7237	33958
23 -	Kampanya bitimi		6428	2996	9424
25 -	Diğer nedenler **		59652	36763	96415
TOPLAM İşsizlik ödeneği alacakların sayısı (1)			253123	120848	373971
TOPLAM İşten ayrılanların sayısı (2)			766375	441316	1207971
ORANI (1)/(2)			%33	%27.4	%31

* İlgili yasanın madde ve sıra numaraları

** Diğer nedenlerden dolayı işsiz kalanların yarısı, kanun tasarısı gereği, hesaplamaaya dahil edilmiştir.

KAYNAK: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak., Çalışma Hayatı İst. Yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

5.2. Ödenekler

TABLO - 5 İŞSİZLİK ÖDENEĞİNE ESAS AYLIK NET KAZANÇ HESABI

	ALT SINIR	ALT SINIR	ORTALAMA	ORTALAMA	ÜST SINIR	ÜST SINIR
İŞLEMLER	70.098.750	70.098.750	92.000.000	92.000.000	114.273.750	114.273.750
Prim (%16)	11.215.800	11.215.800	14.720.000	14.720.000	18.283.800	18.283.800
Tasarrufu teşviksiz *	0	0	0	0	0	0
Tasar.teşv.fonu (%2)	1.401.975	0	1.840.000	0	2.285.475	0
Vergi muafiyeti	9.450.000	9.450.000	9.450.000	9.450.000	9.450.000	9.450.000
TOPLAM	22.067.775	20.665.800	26.010.000	24.170.000	30.019.275	27.733.800
Vergi matrahı	48.030.975	49.432.950	65.990.000	67.830.000	84.254.000	86.539.950
Vergi (%20)	9.607.950	9.886.590	13.198.000	13.566.000	16.850.000	17.307.815
Pul maliyeti	336.474	336.474	441.600	441.600	548.514	548.514
TOPLAM	22.562.199	21.438.864	30.199.600	28.927.600	37.967.789	36.140.133
BAKİYE **	47.536.551	48.659.886	61.800.400	63.272.400	76.305.961	78.133.613
% 45 ÖDEME ***	21.391.447	21.896.948	27.810.180	28.472.580	34.337.682	35.160.125
% 55 ÖDEME ****	26.145.103	26.762.937	33.990.220	34.799.820	41.968.278	42.973.487

* Tasarrufu teşvik fonunun kullanılmadığı durumu ifade etmektedir.

** Bakiye; toplam değerden alt - ortalama - üst sınır prime esas aylık kazanç tutarları çıkartılarak bulunmuştur.

*** Ödenek oranına konu olan net kazancın en az oranını ifade etmektedir.

**** Ödenek oranına konu olan net kazancın en çok oranını ifade etmektedir.

KAYNAK: Son yasa tasarısında esas alınan değerler üzerinden tarafımızca hesaplanmıştır.

Prime esas ücret tahminleri veri alınarak, ödenek oranının net ücretin;

■ En az % 45'i

■ En çok % 55'i

oranında olabileceği varsayılmıştır. (bkz.Tablo-5) Sigortalının eş ve çocukları için ek ödenekler bulunmadığı, bir diğer varsayımdır.

Net ücretin hesabında 1 Ocak 1998'deki brüt ücretten kesintiler yapısının aynen süreceği, ücretten gelir vergisi kesintisinin ücret düzeyinden bağımsız olarak en düşük gelir vergisi oranı olan %20 oranında sabit kalacağı kabul edilmiştir.

5.3. Gelirler İçindeki Devlet Payının Hesaplanması

Yukarıda finansman kaynakları bölümünde işaret ettiğimiz üzere, işsizlik sigortasının finansmanında Devlete, işveren olma yükümlülüğü dışında, açıkları kapatma ve primli sistemin tarafı olarak finansmana katkıda bulunma görevi de verilmiştir. Bu ilkeler etrafında, işsizlik sigortası gelirlerine temel teşkil eden prim gelirleri içerisindeki devlet payının hesaplanması Tablo – 6'da izlenebilmektedir.

TABLO - 6 Prim Gelirleri İçindeki Devlet Payının Hesaplanması Trilyon TL.

Yıllık Tahsil Edilecek Prim Miktarı	294.2
Toplam Prim Miktarı / Toplam Kesilecek Prim Oranı *	42
Devlet Payına Düşen Prim Miktarı	84
İşçi Payına Düşen Prim Miktarı	84
İşveren Payına Düşen Prim Miktarı	126
A.Özel Sektör Payı	103.2
B.Kamu Sektörü Payı	22,8
TOPLAM Devlet Payı	106.8

* Toplam kesilecek prim oranı = işçi payı (% 2) + İşveren payı (%3) + devlet payı (% 2)

KAYNAK: Yasa tasarısında esas alınan rakamlar üzerinden tarafımızca hesaplanmıştır.

5.4. İşsizlik Sigortası Gider Tahminleri

Bu bölümde işsizlik sigortası gider tahmini yapılmaya çalışılacaktır. Tahakkuk ve tahsil edilecek prim tutarlarının hesaplanmasında olduğu gibi, gider tahmininin hesaplanmasında da tahmini verilerimizin 1998'den sonraki yıllara uzatılması olanaklı ve doğru bir yaklaşım olarak görülmediğinden, gelir-gider ve denge tahminleri 5-10 yıl gibi orta vadeli bir biçimde yapılamamıştır. Bu anlamda yapacağımız hesaplamalar, herhangi bir ara yıl gibi algılanarak, yani hem sigortadan yardımların yapıldığı hem de prim toplamanın gerçekleştiği bir yıl olarak kabul edilen 1998 yılında gelirlerin giderleri karşılayıp karşılanmadığı incelenmektedir.

5.4.1. Gider Tahminleri

Gider tahminlerinde, prim gelirleri tahmininde olduğu gibi, 1998'den önceki 20 aylık dönem toplama yılı olarak varsayılmıştır. Bu dönemde sigortadan dağıtılacak (karşılanacak) giderler sistemin kuruluş giderleriyle İİBK ve SSK'nun masraf ve hizmet karşılıklarından ibarettir. Bu nedenle, bu dönem için ayrıntılı bir tahmine gidilmemiş olup, kabaca 6 -7 Trilyon TL dolayında bir harcama yapıldığı varsayılmıştır. (Bu varsayım, İİBK'nun kuruluş giderleri için talep ettiği miktar ile %10-15 dolayındaki masraf karşılıkları dikkate alınarak ve bu miktarlar enflasyon tahmini oranlarında arttırılarak yapılmıştır.)

5.4.1.1. 1998'de Yapılması Muhtemel İşsizlik Sigortası Ödenek Ödemeleri

Ödeneklerin süresi belirlenirken, en kötü koşullardan hesaplama yapmak mantığından hareketle, maksimum süre olan 300 gün yani 10 ay üzerinden hesaplamaya, diğer alternatif süreler olarak belirlenen ve daha az riskli durumları ifade eden 8 ay ve 6 aylık süreler de dahil edilmiştir.

Yaptığımız tahminlerde, 1998 yılında hak kazanılan tüm ödemelerin aynı yıl içinde yapıldığı varsayımı ile hesaplamaya gidilmiş, 1999 yılına sarkan ödemeler de 1998'de yapılmış gibi işlem görmüştür. Böylece, 1998 yılının olağan bir ara yılda karşılaşılan tüm ödemelerle karşılaştığı kabul edilmiş, sistemin önceki yıllar birikimlerini kullanmadan bu ödemelerin altından kalkma gücünü üretip üretmediğine bakılmıştır.

Tablo-7 ve 8'deki tahminlere göre, 1998 yılında ortalama aylık işsizlik sigortası ödeneği, ödeneğe esas aylık net kazanca tasarrufu teşvik fonunun dahil edilmesi ve hariç bırakılması durumunda, %45 ve %55 oranında ödeme yapılması koşullarında , ödeneğin tutarları hesaplanmıştır. Prim ödeme süreleri itibariyle 1998'de en çok 10 ay süre ile ödeneğe hak kazanılmasına rağmen, bu çalışmada görmek istediğimiz yıllık gelir - gider dengesi nedeniyle, 8 ve 6 ay süreli ödeneğe hak kazanma durumlarının da mevcut olduğu durum hesaplamaya dahil edilmiştir.

TABLO - 7 İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN HESAPLANMASI**(Tasar. Teşvik Fonu Kesintileri Hariç)****1998 Sabit Rakamlarıyla**

	Alt Sınır	Alt Sınır	Ortalama	Ortalama	Üst Sınır	Üst Sınır
Kişi	112.191	112.191	205.684	205.684	56.096	56.096
Net Kazanç (% 45)	21.896.948		28.472.580		35.160.125	
Net Kazanç (% 55)		26.762.937		34.799.820		42.973.487
Ay	10	10	10	10	10	10
Toplam Ödenek Miktarı Milyar TL.	24,6	30,1	58,6	71,6	19,7	24,1
Genel Toplam (1)	102,9					
Genel Toplam (2)	125,8					

	Alt Sınır	Alt Sınır	Ortalama	Ortalama	Üst Sınır	Üst Sınır
Kişi	112.191	112.191	205.684	205.684	56.096	56.096
Net Kazanç (% 45)	21.896.948		28.472.580		35.160.125	
Net Kazanç (% 55)		26.762.937		34.799.820		42.973.487
Ay	8	8	8	8	8	8
Toplam Ödenek Miktarı Milyar TL.	19,6	24	46,8	57,2	15,7	19,2
Genel Toplam (1)	82,1					
Genel Toplam (2)	100,4					

	Alt Sınır	Alt Sınır	Ortalama	Ortalama	Üst Sınır	Üst Sınır
Kişi	112.191	112.191	205.684	205.684	56.096	56.096
Net Kazanç (% 45)	21.896.948		28.472.580		35.160.125	
Net Kazanç (% 55)		26.762.937		34.799.820		42.973.487
Ay	6	6	6	6	6	6
Toplam Ödenek Miktarı Milyar TL.	14,7	18	35,1	42,9	11,8	14,4
Genel Toplam (1)	61,6					
Genel Toplam (2)	75,3					

1) Ödenğin alt sınır - ortalama - üst sınır üzerinden net kazancın % 45'i oranında ödenmesi durumundaki genel toplamı ifade etmektedir.

2) Ödenğin alt sınır - ortalama - üst sınır üzerinden net kazancın % 55'i oranında ödenmesi durumundaki genel toplamı ifade etmektedir.

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo-7 ve Tablo- 8'e göre, başlangıç tarihi 1998 olan ödenek ödemeleri tutarları:

- Tasarrufu Teşvik Fonu kesintisi hariç bırakıldığında;

*** % 45 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 102.9 Trilyon TL.

- 8 aylık ödenek süresinde 82.1 Trilyon TL.

- 6 aylık ödenek süresinde 61.6 Trilyon TL.

*** % 55 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 125.8 Trilyon TL.

- 8 aylık ödenek süresinde 100.4 Trilyon TL.

- 6 aylık ödenek süresinde 75.3 Trilyon TL.

- Tasarrufu Teşvik Fonu kesintisi dahil edildiğinde ise;

*** % 45 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 100.3 Trilyon TL.

- 8 aylık ödenek süresinde 80.2 Trilyon TL.

- 6 aylık ödenek süresinde 60.1 Trilyon TL.

*** % 55 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 122.7 Trilyon TL.

- 8 aylık ödenek süresinde 98.1 Trilyon TL.

- 6 aylık ödenek süresinde 73.5 Trilyon TL.

düzeyinde gerçekleşebilecektir.

TABLO - 8 İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN HESAPLANMASI**(Tasarruf Teşvik Fonu Kesintileri Dahil)****1998 Sabit Rakamlarıyla**

	Alt Sınır	Alt Sınır	Ortalama	Ortalama	Üst Sınır	Üst Sınır
Kişi	112.191	112.191	205.684	205.684	56.096	56.096
Net Kazanç (% 45)	21.391.447		27.810.180		34.337.682	
Net Kazanç (% 55)		26.145.103		33.990.220		41.968.278
Ay	10	10	10	10	10	10
Toplam Ödenek Miktarı Milyar TL	23,9	29,3	57,2	69,9	19,2	23,5
Genel Toplam (1)	100,3					
Genel Toplam (2)	122,7					

	Alt Sınır	Alt Sınır	Ortalama	Ortalama	Üst Sınır	Üst Sınır
Kişi	112.191	112.191	205.684	205.684	56.096	56.096
Net Kazanç (% 45)	21.391.447		27.810.180		34.337.682	
Net Kazanç (% 55)		26.145.103		33.990.220		41.968.278
Ay	8	8	8	8	8	8
Toplam Ödenek Miktarı Milyar TL	19,1	23,4	45,7	55,9	15,4	18,8
Genel Toplam (1)	80,2					
Genel Toplam (2)	98,1					

	Alt Sınır	Alt Sınır	Ortalama	Ortalama	Üst Sınır	Üst Sınır
Kişi	112.191	112.191	205.684	205.684	56.096	56.096
Net Kazanç (% 45)	21.391.447		27.810.180		34.337.682	
Net Kazanç (% 55)		26.145.103		33.990.220		41.968.278
Ay	6	6	6	6	6	6
Toplam Ödenek Miktarı Milyar TL	14,3	17,5	34,3	41,9	11,5	14,1
Genel Toplam (1)	60,1					
Genel Toplam (2)	73,5					

1) Ödenğin alt sınır - ortalama - üst sınır üzerinden tasarrufu teşvik fonunun dahil edilmesiyle net kazancın % 45'i oranında ödenmesi durumundaki genel toplamı ifade etmektedir.

2) Ödenğin alt sınır - ortalama - üst sınır üzerinden tasarrufu teşvik fonunun dahil edilmesiyle net kazancın % 55'i oranında ödenmesi durumundaki genel toplamı ifade etmektedir.

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır

5.4.1.2. İşsizlik Ödenəğinin Ödendiğı Döneme İlişkin Sağlık Primlerinin Hesaplanması

İşsizlik sigortası yasa tasarısının (1998) 16. Maddesiyle “Sigortalı işsizin, iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri işsizlik ödenəğinin ödeme süresince Sosyal Sigortalar Kurumuna işsizlik sigortası fonu tarafından ödenir. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt sınır ücret üzerinden hesaplanır” hükmü getirilmiştir.

TABLO - 9 SAĞLIK PRİMLERİNİN HESAPLANMASI

1998 Sabit Rakamlarıyla

Yararlanacak Kişi Sayısı	373.971	373.971	373.971
Süre (Ay)	10	8	6
Alt Sınır	70.098.750	70.098.750	70.098.750
İş kazası ve meslek hastalığı (% 1.5)			
Hastalık (% 11)			
Analık (% 1)			
Toplam Kesilecek Prim Oranı (% 13.5)	0,135	0,135	0,135
Ödenek Miktarı Milyar TL	35,4	28,3	21,2

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

Buna göre; % 13.5 toplam kesilecek prim oranı üzerinden:

- 10 aylık ödenek süresinde 35.4 Trilyon TL.
- 8 aylık ödenek süresinde 28.3 Trilyon TL.
- 6 aylık ödenek süresinde 21.2 Trilyon TL.

sağlık primleri ödenek miktarı tahmin edilmiştir.

5.4.1.3. İşe Yerleştirme ve Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi Harcamaları

İşsiz kalan ve ödenecek alacak olan 373.971 kişiden, İİBK'nun dosyalar üzerinde yaptığı inceleme sonucu bildirdiğı rakama göre, 220.615 kişinin işe yerleştirileceğı tahmin edilmektedir. Bu 220.615 kişinin 84.500'ü özel sektöre (%38), 136.114 kişinin ise kamu sektöründe (%62) işe yerleştirileceğı tahmin edilmektedir. Yine İİBK tarafından yapılan hesaplamalarda, işe yerleştirme sürecinde her bir işçi için, kamu sektöründe 2.700.000 TL., özel sektörde ise 700.000 TL. harcama yapılmaktadır. Buna göre; toplam **725.5 Milyar TL.** işe yerleştirme masrafı tahmin edilmektedir.

İşsiz kalanlar için, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi için 1000 adet kurs açılması planlanmaktadır. Her bir kursun, yine İİBK istatistiklerine dayanarak, ortalama 2.2 Milyar TL. üzerinden maliyetlendirilerek kurs masrafları toplam maliyeti **2.2 Trilyon TL.** olarak tahmin edilmiştir.

5.4.1.4. Tasarıda Zorunlu Kılınan Kurum Payı Harcamaları

Yasa tasarısının 18/b maddesine göre; tahsil edilen prim gelirlerinin %6'sı İİBK, yönetim giderlerine karşılık olmak üzere, hesaplarına aktarılacaktır. Buna göre; (Aktarılabak miktar=Toplam tahsil edilen prim * 0.06) $294.2 \text{ Trilyon TL} * 0.06 = 17.6 \text{ Trilyon TL}$ olarak tahmin edilmektedir.

Yine yasa tasarısının 9. Maddesinde, tahsil edilen prim gelirlerinin %3'ünün, yapacağı hizmet karşılığı olarak, SSK hesabına aktarılacağı belirtilmektedir. Buna göre; (Aktarılabak miktar = Toplam tahsil edilen prim * 0.03) $294.2 \text{ Trilyon TL} * 0.03 = 8.9 \text{ Trilyon TL}$ olarak tahmin edilmektedir.

Böylece kurum hesaplarına aktarılması gereken toplam tutarın **26.5 Trilyon TL.** olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.

5.4.1.5. Diğer Masraflar

İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için, yapılan her türlü mal ve hizmet alımı ile diğer giderler için, masraf kaleminin de toplam giderlere dahil edilmesi gerekmektedir. Ancak, bu konuda henüz uygulamaya geçmemiş bir program için tahminde bulunmak son derece güçtür. Bu anlamda, bu kalem gider hesaplamamızda dikkate alınmamaktadır.

5.5. İşsizlik Sigortası 1998 Yılı Gelir - Gider Dengesi

TABLO - 10 İŞSİZLİK SİGORTASI 1998 YILI GELİR - GİDER DENGESİ
(Tasarruf Teş. Fonu Kesintileri Dahil)

Milyar TL

İşsizlik Ödeneğinin Süresi (Ay)	10	10	8	8	6	6
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (1)	294,2		294,2		294,2	
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (2)		346,1		346,1		346,1
GELİR (3)	294,2	346,1	294,2	346,1	294,2	346,1
Ödenek (4)	100,3		80,2		60,1	
Ödenek (5)		122,7		98,1		73,5
Prim	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4
İşe Yerleştirme ve Kurs	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Kurumlara Aktarılan Miktar	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5
GİDER (6)	165,2	187,6	145,1	163	125	138,4
FARK	129	158,5	149,1	183,1	169,2	207,7

(1) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 85

(2) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 100

(3) Primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizler ile sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler dahil değildir.

(4) Ödeneklerin aylık net kazancın Tas.Teş.Fonu kesintileri dahil%45 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(5) Ödeneklerin aylık net kazancın Tas. Teş. Fonu kesintileri dahil % 55 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(6) Sair giderler, mal ve hizmet alımları için yapılan masraflar dahil değildir.

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

TABLO - 11 İŞSİZLİK SİGORTASI 1998 YILI GELİR - GİDER DENGESİ
(Tasar. Teş. Fonu Kesintileri Hariç)

Milyar TL

İşsizlik Ödeneğinin Süresi (Ay)	10	10	8	8	6	6
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (1)	294,2		294,2		294,2	
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (2)		346,1		346,1		346,1
GELİR (3)	294,2	346,1	294,2	346,1	294,2	346,1
Ödenek (4)	102,9		82,1		61,6	
Ödenek (5)		125,8		100,4		75,3
Prim	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4
İşe Yerleştirme ve Kurs	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Kurumlara Aktarılan Miktar	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5
GİDER (6)	167,8	190,7	147	165,3	126,5	140,2
FARK	126,4	155,4	147,2	180,8	167,7	205,9

(1) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 85

(2) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 100

(3) Primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizler ile sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler dahil değildir.

(4) Ödeneklerin aylık net kazancın Tas.Teş.Fonu kesintileri hariç% 45 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(5) Ödeneklerin aylık net kazancın Tas.Teş.Fonu kesintileri hariç%55 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(6) Sair giderler, mal ve hizmet alımları için yapılan masraflar dahil değildir.

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır

İşsizlik sigortası 1998 yılı gelir - gider dengesi Tablo - 10 ve 11 aracılığıyla izlenebilmektedir. Buna göre;

- Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri dahil edildiğinde;

*** % 85 prim toplama gücü ve % 45 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 129 Trilyon TL. gelir fazlası
- 8 aylık ödenek süresinde 149.1 Trilyon TL. gelir fazlası
- 6 aylık ödenek süresinde 169.2 Trilyon TL. gelir fazlası

*** % 100 prim toplama gücü ve % 55 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 158.5 Trilyon TL. gelir fazlası
- 8 aylık ödenek süresinde 183.1 Trilyon TL. gelir fazlası
- 6 aylık ödenek süresinde 207.7 Trilyon TL. gelir fazlası

tahmin edilmiştir.

- Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri hariç bırakıldığında ise;

*** % 85 prim toplama gücü ve % 45 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 126.4 Trilyon TL. gelir fazlası
- 8 aylık ödenek süresinde 147.2 Trilyon TL. gelir fazlası
- 6 aylık ödenek süresinde 167.7 Trilyon TL. gelir fazlası

*** % 100 prim toplama gücü ve % 55 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 155.4 Trilyon TL. gelir fazlası
- 8 aylık ödenek süresinde 180.8 Trilyon TL. gelir fazlası
- 6 aylık ödenek süresinde 205.9 Trilyon TL. gelir fazlası

tahmin edilmiştir.

Tahminlerden anlaşılacağı üzere, her durumda bir gelir fazlası göze çarpmaktadır. Prim toplama gücü artıp ödenek oranı azaldıkça gelir fazlası daha da artmaktadır. Analizi biraz daha genişletip, en riskli ve en az riskli durumları değerlendirmeye aldığımızda, tahminler daha dikkat çekici hale gelmektedir (bkz. Tablo-12 ve 13).

TABLO - 12 İŞSİZLİK SİGORTASI 1998 YILI GELİR – GİDER DENGESİ

(Tasar. Teş. Fonu Kesintileri Dahil)

Milyar TL

İşsizlik Ödeneğinin Süresi (Ay)	10	10	8	8	6	6
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (1)	294,2		294,2		294,2	
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (2)		346,1		346,1		346,1
GELİR (3)	294,2	346,1	294,2	346,1	294,2	346,1
Ödenek (4)		100,3		80,2		60,1
Ödenek (5)	122,7		98,1		73,5	
Prim	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4
İşe Yerleştirme ve Kurs	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Kurumlara Aktarılan Miktar	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5
GİDER (6)	187,6	165,2	163	145,1	138,4	125
FARK	106,6	180,9	131,2	201	155,8	221,1

(1) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 85

(2) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 100

(3) Primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizler ile sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler dahil değildir.

(4) Ödeneklerin aylık net kazancın Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri dahil % 45 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(5) Ödeneklerin aylık net kazancın Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri dahil % 55 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(6) Sair giderler, mal ve hizmet alımları için yapılan masraflar dahil değildir.

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

TABLO - 13 İŞSİZLİK SİGORTASI 1998 YILI GELİR – GİDER DENGESİ

(Tasar. Teş. Fonu Kesintileri Hariç)

Milyar TL.

İşsizlik Ödeneğinin Süresi (Ay)	10	10	8	8	6	6
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (1)	294,2		294,2		294,2	
Tahsil Edilecek Prim Toplamı (2)		346,1		346,1		346,1
GELİR (3)	294,2	346,1	294,2	346,1	294,2	346,1
Ödenek (4)		102,9		82,1		61,6
Ödenek (5)	125,8		100,4		75,3	
Prim	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4	35,4
İşe Yerleştirme ve Kurs	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Kurumlara Aktarılan Miktar	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5
GİDER (6)	190,7	167,8	165,3	147	140,2	126,5
FARK	103,5	178,3	128,9	199,1	154	219,6

(1) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 85

(2) Tahakkuk eden primleri toplama gücü % 100

(3) Primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizler ile sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler dahil değildir.

(4) Ödeneklerin aylık net kazancın Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri hariç % 45 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(5) Ödeneklerin aylık net kazancın Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri hariç % 55 oranında ödendiği durumu ifade etmektedir.

(6) Sair giderler, mal ve hizmet alımları için yapılan masraflar dahil değildir.

KAYNAK: SSK verilerinden yararlanarak tarafımızdan hesaplanmıştır

- Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri dahil edildiğinde;

* % 85 prim toplama gücü ve % 55 ödenek oranıyla;

- 10 aylık ödenek süresinde 106.6 Trilyon TL. gelir fazlası

- 8 aylık ödenek süresinde 131.2 Trilyon TL. gelir fazlası

- 6 aylık ödenek süresinde 155.8 Trilyon TL. gelir fazlası

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

*** % 100 prim toplama gücü ve % 45 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 180.9 Trilyon TL. gelir fazlası

- 8 aylık ödenek süresinde 201 Trilyon TL. gelir fazlası

- 6 aylık ödenek süresinde 221.1 Trilyon TL. gelir fazlası

- Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri hariç bırakıldığında ise;

*** % 85 prim toplama gücü ve % 55 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 103.5 Trilyon TL. gelir fazlası

- 8 aylık ödenek süresinde 128.9 Trilyon TL. gelir fazlası

- 6 aylık ödenek süresinde 154 Trilyon TL. gelir fazlası

*** % 100 prim toplama gücü ve % 45 ödenek oranıyla;**

- 10 aylık ödenek süresinde 178.3 Trilyon TL. gelir fazlası

- 8 aylık ödenek süresinde 199.1 Trilyon TL. gelir fazlası

- 6 aylık ödenek süresinde 219.6 Trilyon TL. gelir fazlası

tahmin edilmiştir.

Yukarıdaki tanımlamalar ışığında, Tasarrufu Teşvik Fonu kesintileri dahil edildiği durumda; en riskli durumu ifade eden *% 85 prim toplama gücü, % 55 ödenek oranı ve azami süre olan 10 aylık ödenek süresinde* dahi, **100 Trilyonu** aşan miktarda bir gelir fazlası tahmin edilmektedir. Bu oranların geçerli olduğu Tasarrufu Teşvik Fonu kesintilerinin hariç bırakıldığı durumda ise; gelir fazlası **103.5 Trilyon** olarak gerçekleşmektedir. Elbette, prim toplama gücünün düşmesi ve/veya ödenek oranında ve azami sürede gerçekleştirilecek pozitif değişiklikler sistemin yük kaldırma kapasitesini olumsuz yönde etkileyecektir. Diğer taraftan en az riskli durumu ifade eden *% 100 prim toplama gücü, % 45 ödenek oranı ve 6 aylık ödenek süresinde*, Tasarrufu Teşvik Fonu kesintilerinin dahil edildiği durumda, **221.1 Trilyon** gibi oldukça yüksek düzeyde bir gelir

fazlasına ulaşılmaktadır. Fon kesintilerinin hariç tutulduğu durumda ise, gelir fazlası **219.6 Trilyon** olarak tahmin edilmektedir.

5.6. Değerlendirme

İşsizlik sigortası yasa tasarısının finansmanla ilgili maddelerinin gerekçeleri şu şekilde açıklanmıştır ; “Diğer sigorta programlarında olduğu gibi işsizlik sigortasının da temel finansman kaynağı primler ve Devlet katkılarıdır. Uygulamada işsizlik sigortasının finansmanı bazen sigortalı, bazen işveren ve Devlet, bazen de birlikte ya da ayrı ayrı özellikle bu üç kesimden birinin üzerinde yoğunlaşmaktadır. Devletin finansmana katkısı sosyal devlet anlayışının bir parçasıdır. Bu nedenle, ülkemizde işsizlik sigortasının finansmanına sigortalı, işveren ve Devletin birlikte katılması öngörülmüştür.” (Madde 7)

Bu çerçeveden hareketle, bu bölümde uygulanması muhtemel bir işsizlik sigortası programının 1998 yılı gelir - gider dengesi tahmin edilmeye çalışılmış, bu çalışmada öngörülen varsayımlar altında - ki bu varsayımlar yasa tasarısı esas alınarak değerlendirilmiştir - programın kaldırılabilir bir finans yükü olup olmadığı araştırılmıştır.

Bu hesaplamalar sonucu; varolan prim sistemi dahilinde tahsil edilen prim gelirleriyle, en riskli durumda dahi, üçlü finansman sisteminin kendini finanse edebildiği ve hatta pozitif bakiye verdiği ortaya konmuş bulunmaktadır. Bu çalışmamızda ortaya çıkan sonuçlar, bu varsayımlar altında ve en riskli durumda dahi, işsizlik sigortası programının bütçeye olan yükünün makul düzeyde gerçekleşeceğini ortaya koymaktadır. Yaptığımız hesaplamaların, kurulacak programın finansal yükünü tahmin etmeye yönelik resmi çalışmalarla paralellik gösterdiği, bizzat yaptığımız görüşmeler sonucu ortaya konmuştur.

Yine yasa tasarısında programın organizasyonu ile ilgili olarak da; “İstihdamın geliştirilmesinin yanı sıra sağlıklı ve etkin bir işsizlik sigortasının uygulanmasında İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevli, yetkili ve sorumlu olmasında büyük yarar ve zorunluluk vardır. Ayrıca, Kanunla Kuruma verilen bu görevlerin Kurum bünyesinde kurulacak İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığınca yerine getirileceği hükme bağlanarak, İşsizlik Sigortası Daire başkanlığının görevleri belirtilmiştir” denilmektedir (Madde 4).

Nihayet yasa tasarısının 9. Maddesinin gerekçesinde de “Uygulamada Sosyal Sigortalar Kurumunun uzun zamandan beri primleri toplama işlemlerini yapıyor olması ve bu konuda teknik olarak gelişmiş bulunması nedeniyle ayrıca, uygulamada bir ikileme de yol açmamak amacıyla işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, Devlet payının alınmasından, toplanan primlerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmasından Sosyal Sigortalar Kurumunun görevli, yetkili ve sorumlu olacağı, buna ilişkin hususların Bakanlığımızın gözetiminde Sosyal Sigortalar Kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında yapılacak bir protokol ile belirleneceği belirtilmiştir” denilmektedir (Madde 9).

Sonuç olarak yasa tasarısındaki ilgili gerekçelere katılmakla beraber, bazı yapılması gerekli olan hususları belirtmek yerinde olacaktır: İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun işsizlik sigortası işlem ve hizmetlerini karşılayabilmek için yeterli hale getirilmesi önemli ve zorunludur. Ancak bunun yapılması, oluşturulacak işsizlik sigortası sisteminin sağlıklı işlemesine yetmemektedir. Sistemin diğer ayağını oluşturan Sosyal Sigortalar Kurumu’nun yeterliliğini sağlamak da bir o kadar gereklidir. Ayrıca, her iki kurumun da yeni yapılanmalarını ve fiziksel altyapılarını tamamlama sürecini işsizlik sigortası uygulamasının başlatılmasından önce gerçekleştirilmesinde büyük yarar görülmektedir.

SONUC

Cari ücret oranları karşısında çalışıp piyasa faaliyetlerine katılmak veya katılmayıp dışında kalmak konusunda kişiler bireysel kararlar alırlar. Bu kararlara çeşitli faktörler etki ederler. İşgücü arzını etkileyecek birinci faktör, kişilerin veya hanelerin işgücüne katılmadan başka gelir kaynaklarının varolup olmadığıdır. İşsizlik yardımları boş kalma- işsiz kalma süresinin uzatılmasını özendirir.

Ele alınan model çerçevesinde, Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının çalışmakta iken işsiz kalıp yardımlardan yararlanarak işsizlik sürelerini uzatması ve işsizlik oranını olumsuz etkilemesi beklenmemektedir. İlkın, başlangıçta işsizlik sigortasına hak kazananların hacminin geniş tutulmasını sınırlandırıcı biçimde yasal düzenleme yapılmasıdır. 1998 yılı içinde, ele aldığımız modelde de belirtildiği üzere, kapsamın 371.973 kişi olacağı tahmin edilmiştir. İkincisi ele geçen gerçek ücretlerdeki düşüklük ve düşme eğilimidir. Bu ücretlerin yarısı kadar yapılacak bir yardım düzeyinin boş zamanı özendirmesi beklenmemelidir. Ancak, işsizlik yardımları dışında kira, faiz geliri, kırsal kesimden aynı veya parasal bazı destekler sözkonusu ise, işsizlik sigortasından azami süre yararlanma durumu ortaya çıkabilir. Bunun ne kadar olacağı, işsiz kalanlar içinden ne kadarının kira, faiz, kırsal alandan aynı transferlerden ek kazanç sağladığının bilinmesine bağlıdır. İşsizlerin yarısından çoğunun vasıfsız işçilerden oluştuğu ve bunların da kişisel tasarruflarının önemli ölçüde olamayacağı düşünüldüğünde, işsizlik süresinin uzatılmasındaki etki de o kadar önemli olmayacaktır. En önemli etki, kırsal alanda sağlanan aynı - parasal transferlerin büyüklüğü olmaktadır.

Yeni kurulacak işsizlik sigortasının ödeneklerinden yararlanma isteği işgücüne katılmayı özendirebilecektir. Daha önce iktisaden faal olmayan bir kısım işgücü, işsizlik yardımlarından yararlanabilmek için işgücüne katılmayı isteyebileceklerdir. Özellikle kentsel kesimde eğitim görmüş ev kadınları açısından bu etki daha da büyük olabilecektir.

Uygulanacak bir işsizlik sigortası programının, işgücü maliyetleri ve işgücü talebi üzerindeki etkisi de önem taşımaktadır. Artan işgücü maliyetleri ile işgücü talebinin azaltılması, artan işgücüne karşı sermayenin ikamesi, işgücü ile sermaye arasındaki ikame esnekliğine bağlıdır. Türkiye’de işgücü - sermaye arasındaki ikame esnekliği birden düşüktür. İşsizlik primleri sonucu artan işgücü maliyeti ile işgücünden vazgeçip, yerine sermayenin kolaylıkla ikamesi sözkonusu olmamaktadır.

Bunun yanında, piyasaların tekelci ve oligopolistik bir yapıya dönüşmeleri, işgücü talebine olan esnekliği sertleştirmektedir. Piyasada ürün talebinin azalmasına karşılık, işgücüne olan talep azalması hemen ortaya çıkmamaktadır. Bu durum istihdam maliyetlerinin yükselmesine neden olduğundan, üretimdeki daralmalara rağmen özellikle hünarlı işçilerin istihdam dışı kalmaları söz konusu olmamaktadır. Bu etkilerin altında işsizlik sigortasının primlerindeki yükün ortaya çıkardığı işgücü maliyetlerindeki artışın toplam işgücü talebini azaltması beklenmemelidir.

Ele alınan model çerçevesinde Türkiye’de kurulacak bir işsizlik sigortası programının işgücü arzını yükseltip, işgücü talebini olumsuz etkileyerek işsizliği artırıcı bir etkisinin olacağı tahmin edilmemektedir.

İşsizlik sigortasının kısa dönemde işgücü hareketliliğini özendirerek işsizlik ve üretim kaybına neden olması, olumsuz beklentisinin yanında olumlu yanı, işe yerleştirmelerdeki etkinliğin artmasıyla, orta ve uzun dönemde işgücü verimliliğinin artış göstermesidir. Özellikle birçok kalkınan ülkede olduğu gibi Türkiye’de de önemli bir sorun işgücünün iş ve mesleklere uygun dağılmamış olmasıdır. Çeşitli biçimde hünarler kazanmış insangücü kaynağının yerinde kullanılmaması, işgücü verimliliğinin olması gereken düzeyden daha az bir düzeyde gerçekleşmesine neden olmaktadır. Buna bağlı olarak üretim düzeyi de daha düşük gerçekleşmektedir. İşsizlik sigortası ödeneklerini alarak boş kalanların en uygun işlere yerleştirilmelerindeki etkinlik işsizlik sigortasının olmadığı duruma göre daha fazla olacaktır. Bu durum işgücü verimliliğini artırarak, ücretleri yükseltebilecektir. Bu etki işsizlik sigortasının kapsamı genişledikçe daha da çoğalacaktır.

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işe yerleştirme faaliyetleri yavaş olup, etkin değildir. İşsizlik sigortası uygulaması bu faaliyetteki etkinliği arttıracaktır. Bu işleyişin meslek ve hüner kazandırılarak gerçekleşmesi durumunda işsizlik sigortasından sağlanacak verimlilik artışı daha da fazlalaşacaktır.

Diğer taraftan, işsizlik sigortasının işgücü devri üzerinde verimliliği artırarak yaptığı olumlu etkinin büyüklüğü, kapsayabileceği işsizlerin büyüklüğüne bağlıdır. İşsizlik sigortasından yararlanabilme koşullarındaki kolaylıklar bunu sağlayabilir. Hızlı ekonomik büyümenin olduğu dönemlerde kurulacak işsizlik sigortası daha 'cömert' düzenlenebilir. Bu şekilde ekonomik büyüme ile birlikte işgücünün yerinde kullanımı sağlanarak daha yüksek üretim artışları gerçekleştirilir.

İşsizlik sigortasının toplam talep üzerine yapacağı etkiler, işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanacakların ve onlara yapılacak işsizlik ödemelerinin büyüklüğüne bağlı olacaktır. Bu da işsizlik sigortasının yasal değişkenleriyle, ekonomik yapının etkisi altındadır.

İşsizlik sigortası ödeneklerinin toplam talebin küçük bir kısmını oluşturması nedeniyle, çarpan etkisiyle milli gelir ve istihdam düzeyinde önemli bir değişme olmama ihtimalinden bahsedilebilir. Aynı şekilde işsizlik sigortasının otomatik düzenleyicilik işlevinin başlangıçta etkili olduğu söylenemez. İşsizlere ödenecek ödenek, aylık net kazançlarının ortalama olarak %50'sine eşittir. İşsizlik sigortasının gelir ve giderleri birbirine eşit olsa bile, sigortadan faydalananlar eski tüketim düzeylerini sürdürmek istediklerinde, eski tasarruflarını kullanarak veya borçlanma yoluna giderek, toplam talep artışı eğilimine girebilmektedir. Ancak bunun önemli bir talep baskısı yaratmayacağı açıktır.

Konuya bir başka açıdan yaklaşırsak, ülkemizde işsizlikle ilgili veriler son derece yetersizdir. İ.İ.B.K'na kayıtlı işsizler, işsizlerin sadece bir bölümünü kapsamaktadır. D.İ.E'nin İşgücü Hanehalkı Anketleri ile toplanan bilgiler de yetersiz kalmaktadır. D.P.T'nin işsizliğin hacmi ile ilgili yayınladığı bilgiler de bir tahmin niteliğindedir. İşsizlik sigortasının kurulması, işsizlikle ilgili veri kargaşasının da son bulmasına neden olabilecektir. İşsizlik sigortası uygulaması ile birlikte İ.İ.B.K işsizlerin eğitim programlarında ve işe yerleştirmelerde alacağı etkin görevlerle, işgücü piyasası içindeki olması gereken işlevine kavuşabilecektir.

Türkiye’de işsizlik riskini karşılayacak bir işsizlik sigortasının kurulmasına ihtiyaç, gelişmiş ülkelere göre daha fazladır. Türkiye’de bir işsizlik sigortasının kuruluşuna konunun derinliğine inilmeksizin sadece bu açıdan bakıldığında, karşı çıkılması şüphesiz zor görünmektedir. Ancak, Türkiye’de bir işsizlik sigortasının kurulmasına karar verilmeden önce, fonksiyonlarını gerekli biçimde görüp göremeyeceğinin ve muhtemel olumsuz yönlerinin araştırılması önem taşımaktadır.

Türkiye’de bugün kurulacak bir işsizlik sigortasının kişisel kapsamı dar bir gruba sınırlı kalmak durumundadır. Gerçekten mevcut işgücünün çalıştırılması için gerekli yatırımların henüz yapılmamış olmasından kaynaklanan mevcut büyük işsizler kitlesinin kapsama alınması, işsizlik sigortası kavram ve anlayışıyla bağdaşmayacağı gibi, gerekli kaynakların sağlanması açısından da imkansız olacaktır. Dar bir gruba hitap eden bir işsizlik sigortasının kurulması ise aşağıdaki yönlerden aksaklık ve sakıncalar doğuracaktır:

İlk olarak işsizlik sigortasının, sigortalıya emeğini hemen sunmaksızın bekleme imkanı sağlaması, onun pazarlık gücünü arttırması ve böylece ücretlerin düşmesini engellemesi şeklindeki amaç ve fonksiyonu, Türkiye koşullarında olsa olsa çok sınırlı bir geçerlilik taşıyacaktır. Çünkü bazı çevrelerde tartışılabilir, Türkiye’de büyük çapta gizli ve açık yapısal bir işsizliğin bulunduğu genellikle kabul olunmaktadır. Kapsam dışında kalacakları için, işsizlik sigortasından ödenek alması söz konusu olmayan bu işsizler ordusu ücretler üzerine baskı yapacağından, bu sigortanın çalışanların pazarlık gücünü gerçek olarak arttırabileceği ve böylece ücretlerin düşmesini engelleyebileceğini söylemek güçtür. Böyle bir etki olsa olsa emek piyasasında talebi arzın üzerinde bulunan bazı özel nitelikli işlerde çalışan kalifiye işçiler açısından söz konusu olabilir. Türkiye’de bu kesimin, toplam emek piyasasındaki oranı ise çok düşüktür.

Öte yandan, bu durum genel ücret düzeyini etkileme yerine, bireysel olarak işsizlerin ücretinin düşmesini engelleyebilir. Kaldı ki bu etki de aslında tartışılır niteliktedir. Gerçekten, talebin arzın üzerinde olduğu emek piyasalarında, işsiz birey zaten fazla beklemeksizin ve piyasa şartlarının altında düşük ücrete razı olmaksızın kolaylıkla yeni bir iş bulabilme olanağına sahiptir.

Kurulacak işsizlik sigortası ile kapsam dışında kalan kitle yalnız bu sigorta kolu ile korunma hakkından yoksun olmakla kalmayacak, ayrıca bu yüzden, iş bulma olanaklarını kısmen ya da bütünüyle kaybetmiş olacaktır. Çünkü işsizlik sigortasının işleyebilmesi için iş ve işçi bulma

hizmetlerini de bizzat yürütmesi ya da bu hizmetleri yürüten örgütlerle geniş çapta işbirliği yapması gerekmektedir.

İşsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu olacak kurumların içinde bulundukları kimi olumsuz koşulların da önem taşıdığı gözardı edilmemelidir. Örneğin; SSK'nun kayıtlı işyerlerinden büyük bir bölümü 1-9 işçilik işyeri olup, bu işyerlerinde sigortalıların %55-60'ı istihdam edilmektedir. Bu bilgi, SSK'nun karşı karşıya bulunduğu işlem hacminin göstergesidir.

SSK'nun kısa vadeli sigorta kolları fazla veren sigorta programları olduğundan ve bu sigorta kollarında SSK bünyesi dışına yapılacak ödemeler geciktirilebildiğinden, bildirilmiş ve primi yatırılmış sürelerin kişilerle ilişkilendirilmesindeki önemli gecikmeler dikkati çekmemektedir. Örneğin, SSK bilgisayar kayıtları kişilerin tahakkuk etmiş ve primi yatmış hizmet sürelerini ortalama 24 aylık bir gecikme ile izleyebilmektedir. SSK açısından çok büyük bir sorun oluşturmayan bu durum, son 6 ayda sürekli çalışma, son 36 ayda 20 ay prim yatırmış olma gibi koşullara bağlı bulunan işsizlik sigortası uygulaması açısından son derece önemli olacaktır. Çünkü, işsizlik sigortasını uygulayan kurum SSK'yla bilgisayarlı sistemlerle en iyi şekilde entegre olsa da, SSK'nun hizmet verebilme kapasitesinin düşüklüğü sağlıklı bir işsizlik sigortası mekanizmasının oluşumunu engelleyebilecektir.

Nihayet, SSK'nun bir diğer problemi aylık bilançolarını ve kesin hesaplarını yaklaşık bir yıl sonra çıkarabilmesindedir. Bunun anlamı, SSK'nun görevlendirilmesi halinde toplayacağı işsizlik sigortası primleri hakkında İİBK ile hesaplaşmasını tediye izleyen ayda gerçekleştirme şansına sahip bulunmadığıdır. İşsizlik sigortası fonu açısından sorun, primlerin ilk bir yılda değerlendirilmesi bir yana, reel olarak elde bile edilememesi sonucunu doğuracak kadar ciddidir.

İşsizlik sigortasının uygulanmasında önemli bir işlev görecektir olan İş ve İşçi Bulma Kurumu ise, batı ülkelerindeki benzerlerinin fonksiyonlarını yerine getirmede önemli eksikliklerle karşılaşmaktadır. Bu fonksiyonlar şöyle sıralanabilir: İşe yerleştirme, işgücüne vasıf kazandırma ve istihdam eğitimi, mesleğe yöneltme, işgücü piyasasındaki gelişmeleri izleme ve öngörme, iş kurmaya destek ve yardım sağlama, yerel iş kurma ve iş yaratma imkanlarını geliştirme.

Kurum, kendine ilişkin değerlendirmelerde yeniden yapılanma ihtiyacı bulunduğunu şu ifadelerle ortaya koymaktadır: “ Ülkemizdeki İ.İ.B.K yasal görev ve yetkileri bakımından Batı'daki benzer iş kurumlarından büyük bir farklılık göstermemektedir. Ancak, fiilen yürütülen hizmetlerin

etkinliği ve yaygınlığı açısından bakıldığında Kurum, büyük ölçüde modernize edilmeye ve hızlı bir yeniden yapılanma sürecine ihtiyaç göstermektedir. Kurumun teşkilat yapısı, mali kaynakları ve personel rejimi yeterince geliştirilemediğinden, iş ve işçi bulma aracılığına ilişkin bir takım formaliteleri ve kaynaklarının elverdiği ölçüde de istihdama yönelik işgücü yetiştirme ve geliştirme faaliyetlerini yerine getiren pasif işgücü piyasası kurumu grmndedir ”¹¹² . Bu ifadeler ışığında, işsizlik sigortasının uygulanmasında çok önemli sorumluluklar üstlenecek olan bu kurumun ciddi bir şekilde yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyduğu anlaşılmaktadır.

¹¹² İ.İ.B.K; 1992’den aktaran IşIK,S.N. , Finansman Ve Organizasyon Açısından İşsizlik Sigortası, Uzmanlık Tezi, DPT Sosyal Planlama Genel Md., ss. 116, 1994, Ankara.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

AKDOĞAN, A., Kamu Maliyesi, Gazi Üniversitesi Yayın No: 135, İ.İ.Bilimler Fak. Yayın No: 50, Üçüncü Baskı, Ankara. (1989)

ATEŞOĞULLARI, K., Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye, Petrol - İş Yayın No: 44, İstanbul. (1997)

ATKINSON, A.B. - MICKLEWRIGHT, J., “ Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review ”, Journal of Economic Literature, Vol. XXIX. (1991)

ATKINSON, A.B. VE DİĞERLERİ, “ Unemployment Benefit, Duration And Incentives In Britain ”, Journal of Public Economics, Vol. 23, Elsevier Science Publishers B.V.(North - Holland). (1984)

BAKER, M., “ Unemployment Duration: Compositional Effects and Cyclical Variability ”, The American Economic Review, Vol. 82, No. 1. (1992)

BAŞTERZİ, S., İşsizlik Sigortası, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Ankara. (1994)

BLANK, R.M. - CARD, D.E., “ Recent Trends In Insured And Uninsured Unemployment: Is There An Explanation? ”, The Quarterly Journal Of Economics, Vol. 106, No. 4, Harward College and The Massachusetts Institute Of Technology. (1991)

BUDD, J.W. - McCALL, B.P., “ The Effect Of Unions On The Receipt Of Unemployment Insurance Benefits ”, Industrial And Labor Relations Review, Vol. 50, No. 3, Cornell University. (1997)

CORAK, M., “ Is Unemployment Insurance Addictive? ”, Industrial And Labor Relations Review, Vol. 47. (1993)

DAVIDSON, C. - WOODBURY, S.A., “ The Displacement Effect Of Reemployment Bonus Program ”, Journal Of Labor Economics, Vol. 11, No. 4, The University Of Chicago. (1993)

DEERE, D.R., “ Unemployment Insurance And Employment ” , Journal Of Labor Economics, Vol. 9, No. 4, The University Of Chicago. (1991)

DERELİ, T., “ Karşılaştırmalı Açidan Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol Ve İşlevleri ” , İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri Dizisi, Yayın No. 271, Ankara. (1992)

DİLİK, S., Sosyal Güvenlik , 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara. (1992)

DOĞUKANLI, H., “ İşsizlik Sigortası Ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme: Türkiye’de Uygulanabilirliği ”, İstihdam Dergisi, Sayı. 20, İş ve İşçi Bulma Kurumu. (1995)

DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 - 2000), Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara. (1995)

DPT, Sosyal Güvenlik, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2420 - ÖİK: 479, Ankara. (1995)

EKEBAŞ, J. , “ Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Kabul Ettiği Sözleşmeler Ve Türkiye ” , İstihdam Dergisi, Sayı. 17, İş Ve İşçi Bulma Kurumu.(1994)

ER,C., AB Ülkelerinde Uygulanan İşsizlik Sigortası Modelleri ve Türkiye’de Uygulanması Muhtemel Modelle Karşılaştırılması, Gazi Üniv. Sosyal Bilimler Enst. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. (1994)

FELDSTEIN, M. - POTERBA, J. , “ Unemployment Insurance And Reservation Wages ” , Journal Of Public Economics, Vol. 23, Elsevier Science Publishers B.V. (North- Holland).(1984)

HANSEN, G.D. - IMROHOROĞLU, A. , “ The Role Of Unemployment Insurance In An Economy With Liquidity Constraints And Moral Hazard ” , Journal Of Political Economy, Vol. 100, No. 1, The University Of Chicago.(1992)

HOPENHAYN, H.A. - NICOLINI, J.P. , “ Optimal Unemployment Insurance ” , Journal Of Political Economy, Vol. 105, No. 2, The University Of Chicago.(1997)

ISSA , Social Security, Unemployment And Premature Retirement, International Social Security Association Studies and Research No. 22, Geneva.(1985)

IŞIK,S.N. , Finansman Ve Organizasyon Açısından İşsizlik Sigortası, Uzmanlık Tezi, DPT Sosyal Planlama Genel Md., Ankara.(1994)

İİBK , 1996 Yılı Faaliyet Raporu, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 297, Ankara.(1997)

KATZ,L.F.-MEYER, B.D. , “ The Impact Of The Potential Duration Of Unemployment Benefits On The Duration Of Unemployment ”, Journal Of Public Economics, Vol. 41, Elsevier Science Publishers B.V. (North - Holland).(1990)

KAYALI, C.A. - GÖKBUNAR, R. , İstihdam Dergisi, , Sayı. 18, İş ve İşçi Bulma Kurumu. (1995)

KORAY, M. , “ Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları ”, II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 276, Ankara. (1992)

KENAR,N. - TEKSÖZ,A.T. - COŞKUN,A.H. , “ Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi ”, Hazine Dergisi (Sosyal Güvenlik Özel Sayısı), Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reformu Uluslararası Konferansı, 9 -10 Mayıs 1996, Ankara.(1996)

LAZEAR, E.P. , “ Job Security Provisions And Employment ”, The Quarterly Journal Of Economics, Harward College and the Massachusetts Institute of Technology.(1990)

LEVINE, P.B. , “Spillover Effects Between The Insured And Uninsured Unemployed”, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 47, No. 1, Cornell University.(1993)

MEYER, B.D. , “ Unemployment Insurance And Unemployment Spells ”, Econometrica, Vol. 58, No. 4, Department of Economics and Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.(1990)

ÖNCEL, T. , Parafiskal Yükümlülükler, İst. Üniv. İkt. Fak. Yayın No. 494, İst.(1983)

PARSONS, D.O. , “ Imperfect ‘ tagging ‘ in Social Insurance Programs ”, Journal of Public Economics, Vol. 62, Elsevier Science S.A.(1996)

SHAVELL, S. - WEİSS, L. , “ The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits Over Time ”, Journal Of Political Economy, Vol. 87, No. 6, The University of Chicago.(1979)

SSA , Social Security Programs Throughout the World, Social Security Administration Research Report No. 65, Publication No. 13 - 11805, Washington, D.C.(1997)

SOLON, G. , “ Work Incentive Effects Of Taxing Unemployment Benefits ”, Econometrica, Vol. 53, No. 2, University of Michigan.(1985)

SÖZER, A.N. , “ Türkiye İçin Uygulanabilir İşsizlik Sigortası Modeli ”, II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No. 276, Ankara.(1992)

TİSK , İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, İnceleme Yayınları No. 7, Ankara.(1992)

T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI , Çalışma Hayatı İstatistikleri, Çalışma Gen. Md. Yayın No.23, Genel Yayın No. 73, Ankara.(1998)

TOPEL, R.H. , “ On Layoffs and Unemployment Insurance ”, The American Economic Review, Vol. 73, No. 4.(1983)

TÖRÜNER, M. , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 2. Baskı, FES - İstanbul.(1992)

TUNA, Y. , İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal Ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2372, Ankara.(1995)

WOODBURY, S.A. - SPIEGELMAN, R.G. , “ Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois ”, The American Economic Review, Vol. 77, No. 4.(1987)

ÖZGEÇMİŞ

1969 yılı Adana doğumluyum. İlk ve orta dereceli öğrenimimi sırasıyla Kazım Karabekir İlkokulu, Tepebağ Ortaokulu ve Adana Erkek Lisesinde tamamladım. 1987 – 1988 Eğitim – Öğretim döneminde Çukurova Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümüne kayıt oldum. Bu fakülteden bir yılı İngilizce Hazırlık sınıfı olmak üzere 1991 – 1992 Eğitim – Öğretim dönemi Bahar yarıyılında mezun oldum. İzleyen dönemde Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans programını kazandım ve kayıt yaptırdım.

1993 yılında Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Mali İktisat Anabilim Dalına Araştırma Görevlisi olarak girdim.

1994 – 1995 Eğitim – Öğretim dönemi Güz yarıyılında “ Bütçe Açığı Ve Enflasyon İlişkisi: Türkiye’de Bütçe Açığı – Enflasyon İlişkisi (1980 Sonrası) ” konulu tez çalışmamı bitirerek Yüksek Lisans programını tamamladım.

Yine izleyen dönemde Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bilim Dalı Doktora programını kazanarak kayıt yaptırdım.

Halen Mali İktisat Anabilim dalında Araştırma Görevlisi olarak görevime devam etmekteyim.

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**