

İŞSİZLİK SİGORTASININ TÜRKİYE'DEKİ DURUMU: ELEŞTİRİLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Arş. Gör. Faruk TAŞCI *
Yasin YILMAZ **

ÖZET

İşsizlik sigortası, modern anlamda 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında şekil almaya başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı, 1929 Ekonomik Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkileri ile de dünyada önemli bir sosyal güvenlik aygıtı haline gelmiştir. Türkiye'de ise işsizlik sigortası, çeşitli nedenlerden dolayı ancak 1999 yılında 4447 sayılı Yasa ile ortaya çıkabilmiştir.

Bu çalışma, işsizlik sigortasının temel özelliklerine değinmektedir. Bu anlamda, çalışma 4447 sayılı Yasa'nın işsizlik sigortası ile ilgili kısmını ele almaktadır. Diğer taraftan Yasa'ya karşı ifade edilen eleştirileri ortaya koymakta ve bu eleştirilerin çözüm noktalarına değinmektedir. Bu çerçevede, çalışmada genel olarak işsizlik sigortası kavramı, kapsamı ve temel özellikleri ile birlikte, işsizlik sigortasının tarihsel gelişimine ve dünyadaki bazı uygulamalarına yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik Sigortası, Türkiye, 4447 Sayılı Yasa, Kıdem Tazminatı.

ABSTRACT

CURRENT STATUS OF UNEMPLOYMENT INSURANCE IN TURKEY: CRITICS AND SOLUTIONS

Unemployment insurance has begun to take shape by the end of 19th and the beginning of 20th centuries. It has become a crucial social security instrument throughout the world as a result of the effects of

World War I, 1929 Great Depression, and World War II. In Turkey it comes into being just in 1999 by no. 4447 Act due to some different reasons.

This work is about the essential characters of unemployment insurance. In this sense, it deals with the articles of no. 4447 Act related to unemployment insurance. It also displays the critics towards to the Act, and mentions about the solutions of problems indicated by the critics. In this frame, this work introduces historical development, and some worldwide application of unemployment insurance as well as the concept (as general), the extent, and main characters of it.

Key Words: Unemployment Insurance, Turkey, No. 4447 Act, Severance Benefit

GİRİŞ

Sanayileşme, insanların hayatlarını devam ettirebilmek için emeklerini ortaya koyarak "işçi" halini almaları ve bunun karşısında sermaye sahiplerinin işçilere ücret ödemeleri ile "işveren" konumuna geçmeleri sonucunu getirmiştir. İşçi için hayatta kalma ve hayatını onurlu bir şekilde devam ettirebilmenin yolu, belirli bir ücret karşılığında emeğini arz etmek olmuştur.

Emeğin arzı gerçekleşmemişse veya gerçekleşmesine rağmen, çeşitli sebeplerden dolayı gerekli talep ortaya çıkmamışsa, kişinin işsiz kalması söz konusu olmaktadır. Buradaki işsizlik, emek gücü olmasına rağmen talepteki noksanlıktan ileri gelmektedir ve henüz bir işe giremem anlamındadır. Henüz hiçbir işte yer alamamış kişiler için, sosyo-ekonomik anlamda gerek sosyal yardım ve gerekse sosyal hizmet yöntemleri ile sosyal güvenlik sağlanmaktadır.

Ancak, diğer bir işsizlik tipi ise, emeğini bir işte kullanma aşamasında iken ortaya çıkabilmektedir. Özellikle kriz veya daha başka yapısal ve diğer nedenlerden dolayı görülebilen böyle durumlarda, işçinin hali ile ilgili bir kavram olarak işsizlik sigortası ortaya çıkmaktadır.

* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, ÇEEİ Bölümü.

** Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Yüksek Lisans Öğrencisi.

İşsizlik sigortası, “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile bireylerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur” (Seyyar, 2005: 148).

İşsizlik sigortası, dünyada 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında uygulamaya konmaya başlanmış, ilk olarak 1911 yılında İngiltere’de modern anlamda zorunlu bir nitelik kazanmış, daha sonra Birinci Dünya Savaşı ve 1929 Krizi’nin etkisiyle ortaya çıkan işsizlik patlaması ve sonrasındaki sosyo-ekonomik sıkıntılara çözüm olması düşüncesi ile özellikle diğer Avrupa ülkelerinde de görülmüştür. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise diğer dünya ülkelerde de işsizlik sigortası yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Türkiye’de ise, 1959 yılından beri çeşitli yerli veya yabancı kişi ve kuruluşlarca raporlar ve taslaklar hazırlanmasına rağmen, sosyal, ekonomik ve siyasal bazı nedenlerle işsizlik sigortası ancak 1999 yılında 4447 sayılı Yasa ile ortaya çıkabilmiş, 2000 yılında uygulanmaya konmuş olmasına rağmen de, Mart 2002’de ilk pratiği görülebilmektedir.

Bu çalışma, Türkiye’deki işsizlik sigortası etrafında şekillenmektedir. Çalışma, 4447 sayılı Yasa’nın işsizlik sigortası bağlamındaki mahiyetini ele almakta, diğer taraftan Yasa’ya karşı ifade edilen eleştirileri ortaya koymakta ve bu eleştirilerin çözüm noktalarına değinmektedir.

Çalışmanın ilk kısmında, genel olarak işsizlik sigortası kavramı, kapsamı ve temel özellikleri ile birlikte, işsizlik sigortasının tarihsel gelişimini ve dünyadaki bazı uygulamalarına yer verilmektedir. Takip eden kısım ise, 4447 sayılı Yasa’ya ayrılmıştır. Son olarak ise, Yasa’nın tartışılan ve eleştiriye tabi tutulan yönleri ortaya konmaktadır.

1. İŞSİZLİK SİGORTASI

1.1. İşsizlik Sigortasının Tanımı, Kapsamı ve Temel Özellikleri

Sağlık, kaza ve yaşlılık sigortası gibi diğer sigorta kollarına nazaran daha güç şartlarda ortaya çıkabilmiş, siyasi tartışmalar içinde kalmış ve bundan dolayı sosyal güvenlik sisteminin “son halkası” olarak telakki edilmiş (Ekin, 1994: 21) olan işsizlik sigortası kavramı, çeşitli açılardan ele alınabilmektedir. Bu açılar, aynı zamanda işsizlik sigortasının kapsamını ve temel özelliklerini de yansıtan bir hüviyete sahip olarak değerlendirilebilir.

İşsizlik sigortası, en başta “işsizlik” ile ilintilidir. “Bir ülkede artan emek arzının, yeterince gelişemeyen üretim sahalarına sığdırılmayışından doğan işsizlik” (Zaim, 1997: 170), gerek birey ve gerek toplum açısından önemli bir risk unsurudur. Bu anlamda, sosyo-ekonomik nitelikli bir risk olan işsizliğe karşı sosyal güvenliğin sağlanması, özellikle sanayileşmiş toplumlarda büyük bir ihtiyaçtır (Arıcı, 1997: 149). Dolayısıyla, bir işsizlik sigortası tanımı yapmak, işsizlik riskinden doğan belirli iktisadî zararların varlığını (Seyyar, 2005: 148), daha spesifik bir ifade ile ileride işçinin işsiz kalma tehlikesiyle karşılaşma durumunu (Yiğit, 2005: 76) ve “gelir güvencesi işlevi”ni (Güzel, 24.04.2008: 820) göz önünde bulundurmaya gerektirmektedir.

İşsizlik sigortası tanımında dikkate alınması gereken diğer bir husus, “istek dışılık”tır. İşçinin, işsizlik sigortası tarifinde yerinin olması için, “işteği dışında işsiz kalmış olması” (Andaç, 1999: 38) gerekmektedir. Burada “irade dışı işsiz kalma”dan maksat; yeni bir iş bulmak için çaba gösterilmesi, işin gelmesinin beklenmemesi, aktif olarak işin aranmasına rağmen işsiz kalınmasıdır. Aksi durumda, işsizliğin sürmesinin “istek içi” olduğu kanaati doğacaktır (Törüner, 1991: 22). Dolayısıyla irade dışı işsiz kalma, “çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olma” ile ilinti halindedir (Seyyar, 2005: 148).

Bu duruma paralel bir özellik, işsizlik sigortasının “zorunluluk” ilkesi ile ifade edilmektedir. İşsizlik sigortası tanımı yapılırken, sigortaya dâhil olabilmenin, katılma zorunluluğu gerektirdiği belirtilmelidir (Uğur ve Demirkan, 1996: 447). Dünyada birçok ülkede de uygulanan

(Yiğit, 2005: 76) bu ilkeye göre, işsiz kalıp, işsizlik sigortasından yararlanmak isteyen birinin, çalışmaya ehil olduğunu göstermesinin yolu, istihdam ofislerine kayıt yaptırmak ve buralara düzenli bir şekilde rapor vermektir (Törüner, 1991: 22).

İşsizlik sigortası uygulamasında, işçilerden de “zorunlu” olarak kesilen primler, işsizlik sigortasının “zorunlu tasarruf yapma” özelliğini göstermektedir (Tuna, 1995: 11). Buna göre, işsizlik sigortasının bireye dönük önemli bir amacı, tüketimi istikrara kavuşturmak; bunun önemli bir aracı ise, işçi gelirleri üzerinden zorunlu olarak kesilen primlerle finanse edilme anlamında “zorunlu tasarruf sağlamak” olarak değerlendirilmektedir.

İşsizlik sigortası tanımında, sigorta “kapsamı” içinde veya dışında olmak da işsizlik sigortasının önemli bir özelliğini ifade etmektedir. Yaşlılık aylığı, malûllük aylığı, aile yardımı ve sosyal yardımlar gibi diğer sosyal güvenlik programlarından nitelik yönüyle farklılık arz eden işsizlik sigortası (Ayhan, 2004: 3), bu programların belirli yaş, durum veya kesime hitap etmesinden farklı olarak, “çalışanlar” ile ilgili bir yapıya sahip bulunmaktadır. Ancak sigorta kapsamına (bağımsız çalışanların da yararlanabildikleri işsizlik programları olsa da) sadece bağımlı çalışanlar girebilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 380). Kısaca burada, zorunlu işsizlik sigortası uygulamalarının yarısına yakınının çalışılan iş koluna bakılmaksızın çalışanların çoğunu kapsaması; diğer yarısının ise sanayi ve ticaret alanında çalışan işçilerle sınırlandırılmış olması ve bazı programların ise işyeri büyüklüğü, işçilerin meslekleri ve yaşlarına göre kapsamalarını oluşturmaları söz konusudur (Tuna, 1995: 13).

İşsizlik sigortasının diğer bir özelliği, sigortalı işsize “mali ödenek” sağlanması ile alâkalıdır. Burada, işsizlik sigortası, işsiz kalan kişiye, “geçici” olarak (Yazgan, 1977: 181) tazminat veya diğer sigorta dallarından herhangi bir güvence verilmediği dönemde (Andaç, 1999: 37) yapılan mali ödenekler olarak ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı işsizlik sigortasının bu durumu, onun “geçici güvence/tazminat ödeme” niteliği şeklinde ifade edilmektedir (Seyyar, 2005: 148).

Buraya kadar sıralanmaya çalışılan çerçeveler sonrasında, işsizlik sigortası şu şekildeki bir tarif ile anlamlı olmaktadır: “Çalışma arzu, yetenek ve iradesinde olmasına rağmen, işini kendi isteği ve kusuru dışında kaybeden çalışanlara, uğradıkları gelir kaybını kısmen ve geçici bir süre için telafi amacı güden ve primlerle desteklenen bir sosyal sigorta koludur.” (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 379).

1.2. Tarihsel Süreç İçinde İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortasıyla günümüzde yapılmaya çalışılan uygulamaların, tarihsel süreç içinde görülmekte olduğu belirtilmelidir. Bu anlamda, Batı toplumlarında işsizlik sigortasının olmadığı zamanda sıklıkla rastlanabilen gelir kayıpları; kırsal kesimlerde yapısal özellikler eşliğinde, kentsel alanlarda ise mevsimlik, geçici ve birçok marjinal işler eliyle ve düşük gelirli istikrarsız işlerde çalışmak suretiyle telafi edilmeye çalışılmıştır (Ekin, 1994: 18).

Diğer taraftan işsizlik riskine karşı ilk önlemler, Batı’da loncalar sistemi içindeki yardımlaşma sandıkları paralelinde sendikalar tarafından ihtiyari ve kendi bünyelerinde yapılmıştır (Andaç, 1999: 32). Benzer şekilde, böyle bir sistemi, Osmanlı’da ahilik kurumu etrafında şekillenen “esnaf sandığı” adındaki yardım sandıkları ile görmek mümkündür (Solak, 1997: 74).

Tarihin genel bir süzgecinden sonra, işsizlik sigortası kavramı esasen modern dönemleri ilgilendirdiği için, 19. yüzyıla işi başlatmak daha elle tutulur bir yaklaşım olacaktır. Sanayileşmedeki hıza rağmen, Batı’da 19. yüzyılın ilk dönemlerinde, çalışanlara dönük sosyo-ekonomik ve fizyolojik riskleri karşılayıcı programlardan bahsedilememektedir. Bahsin geçebilmesi için 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarını beklemek gerekmiştir (Ayhan, 2004: 3-4). Ancak böyle bir güvence oluşana kadar, işçilerin sendikalar yoluyla kendilerini güvence altına almaya çalıştıkları; hem yasal dayanaktan hem de devlet veya işveren katkısından yoksun olan sendikalar bünyesindeki sigorta sandıkları ile en azından var olan ücretlerin düşmemesi konusunda gayret gösterdikleri görülmektedir. Bundan dolayı, “Ghent sistemi” modeli çerçevesinde, işsizlik sigortasından faydalanmanın koşulu,

sendikaya üyelik olarak belirtilmiştir (Andaç, 1999: 32). Bu çerçevede ilk sendikal şema, 1832'de İngiltere'de çelik dökümcüleri sendikası tarafından; İsveç'te ise, ilk işsizlik sigortası fonu topografçılar sendikası tarafından 1892'de kurulmuştur (Holmlund, 1998: 113).

Diğer taraftan, sendikalar tarafından işletilen programın organize olmuş belli bir işçi grubunu kapsamaması, belirli işçi grubuna mali olarak yük olmuş ve sonuçta işsizlik sigortası işlevini yerine getirmekte yetersiz hale düşmüştür (Ekin, 1994: 18). Bu sıkıntıdan dolayı, 1896'da Köln'de, 1905'te Leipzig'de yerel yönetimlerce ve diğer Avrupa ülkelerinde "gönüllü" esasına dayalı işsizlik sigortası (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 380), kazancı belli bir miktarın altında olan bütün işçilerin "zorunlu" olarak sigorta kapsamına alınması ile farklı bir boyut kazanmıştır (Tuna, 1995: 5).

Sendikalardan ayrı olarak işsizlik sigortası ise, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde Avrupa ülkelerinin bazısında ortaya çıkan bir sosyal kurumdur. Zorunlu katkı ve yararlanmadaki yasal talep hakkına dayalı ilk işsizlik sigortası uygulaması, İngiltere'de (Ekin, 1994: 36) 1911 yılında gerçekleşmiş; Birinci Dünya Savaşı sonrasında bazı ülkeler de bu zorunlu işsizlik sigortasını uygulamaya koymuşlardır (Holmlund, 1998: 113). 1920 yılına kadar sadece 6 ülkede devlet destekli isteğe bağlı işsizlik sigortası kurulabilmişken, özellikle Büyük Bunalım (1929 Ekonomik Krizi) sonrası yaşanan yaygın işsizliğin de etkisiyle, 11 ülke zorunlu işsizlik sigortası uygulamasına başlamıştır (Ekin, 1994: 18-19). 1917'de Finlandiya, 1919'da İtalya ve İspanya, 1920'de Avusturya ve Belçika, 1927'de Almanya işsizlik sigortasına sahip olmuşlardır. 1935 yılında ABD, 1944'te Avustralya, 1947'de Japonya, 1958'de Fransa zorunlu işsizlik sigortasını kabul etmişlerdir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 380).

BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. maddesinde "herkesin işsizlik nedeniyle ortaya çıkan geçim sıkıntısına karşı sosyal güvenliğe hakkı olduğunu" vurgulamakta (Ekin, 1994: 21); ILO'nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) 1934 tarihli 44 nolu İşsizlik Yardımları Sözleşmesi ve aynı tarihli 44 nolu İşsizlik Yardımı Tavsiyesi, yine 1944

tarihli 67 nolu Gelir Güvenliği Tavsiyesi (Tuna, 1995: 6) işsizlik sigortasını zorunlu bir hamle olarak algılamaya işaret etmekte ve 1952 tarihli 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin ILO Sözleşmesi, kapsadığı 9 riskten biri olarak işsizliğe dikkat çekmektedir (Ekin, 1994: 22).

1940'ta 21, 1949'da 22, 1958 yılında 26, 1967'de 34, 1977 yılında 38 ülkede uygulanan işsizlik sigortası programları (Ekin, 1994: 19), 63 ülkeyi kapsayan bir yapıya bürünmüş; özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşayan sosyo-ekonomik durumların etkisiyle ortaya çıkan sosyal devlet yaklaşımlarının sonucunda, dünya ülkelerinin ilgisini çekmeye başlamıştır. Böylece işsizlik sigortası, 1975'te Portekiz'de, 1977'de Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde, 1997'de ise Hong Kong'ta kabul edilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 381). ILO'nun 1988 tarih ve 168 sayılı Sözleşmesi, ekonomik ve sosyal koşullara paralel bir işsizlik sigortasını esasa bağlamış, Avrupa Konseyi Sosyal Şartı 12. maddesinde de ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'ne atıfta bulunularak üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini daha da ilerletmelerine teşvik ve davet etmiştir. İşsizlik sigortası kurulması, Avrupa Konseyi Sosyal Güvenlik Kodu tarafından da "gerekli" olarak ifade edilmiştir (Ekin, 1994: 22).

1.3. Dünyadan Örneklerle İşsizlik Sigortası

Sosyal sigorta tekniğinin kabul edilmiş olduğu başta AB ve OECD ülkelerinde, en yaygın sosyal güvenlik hamlesi, işsizlik sigortası ve onun pratiği olan ödenekler üzerinden sağlanmaktadır (Güzel, 24.04.2008: 819). İşsizlik sigortasının bu önemli yerine rağmen, işsizlik sigortası diğer sigorta kollarına kıyasla daha geç ve güç kurulmuş bir sigorta koludur; ülkelerin hiçbirinde işsizlik sigortası ilk kurulan sigorta kolu olarak ortaya çıkmamıştır (Uçkan, 2007: 29-30).

İşsizlik sigortasının belli başlı ülkelerdeki görünümünün ele alınacağı bu kısımda, seçilen ülkelerin daha çok, işsizlik sigortasının mahiyeti, kapsamı, işleyişi ve son durumlarına kısaca atıf yapılacaktır. Kısaca değinilecek olan ülkeler İngiltere, Almanya, İsveç ve ABD olacaktır. Almanya, korporatist sosyal güvenlik rejimini; ABD ve İngiltere anglo-sakson sosyal güvenlik rejimini; İsveç ise sosyal

demokrat (İskandinav Model) sosyal güvenlik rejimini temsil etmesi açısından farklı birer unsur olarak, işsizlik sigortasını daha iyi ve mukayeseli anlamada katkı sağlayabilecektir.*

Modern anlamda zorunlu ilk işsizlik sigortasının 1911 yılında ortaya çıktığı bir ülke olan İngiltere'de işsizlik sigortası, 1995 tarihli "İş Arayanlar Yasası" kapsamında değerlendirilmektedir. Kendi başına çalışanlar ve evli kadınlar dışındaki, haftada 66 pound veya üstünde kazancı olan tüm çalışanlar kapsamdadır (TİSK, 2000: 30).

İngiltere'de sigorta fonlarının oluşması, işverenlerin % 37.5, işçilerin % 37.5 ve merkezi hükümetin ise % 25 katkısı ile gerçekleşmektedir (Ekin, 1994: 31). Sigortalılar, fona, gelir düzeylerine göre tüm sigorta kolları için, kazancın % 2-10'u, işverenler ise çalışanın kazancının % 12.2'si oranında katkıda bulunmakta; devlet ise, açıkların finansmanını üstlenmektedir (TİSK, 2000: 30).

Primlerin toplanması ve kayıtların tutulmasından sorumlu olan Sağlık ve Sosyal Güvenlik Kurumu ve bölgesel bürolar aracılığıyla ödenek ve yardımları ödenmesinden sorumlu olan İstihdam Kurumu eliyle işleyen İngiliz işsizlik sigortası sistemine göre, işsizlik sigortası sisteminden erkekler 65, kadınlar 60 yaşına kadar yararlanabilmektedir. İşsizlik sigortası ödenekleri ise, erkeklerde 70, kadınlarda 65 yaşına kadar yaşlılık aylığı düzeyinde sürdürülebilmektedir (TİSK, 2000: 30-31).

Almanya'da, sendikaların işsizlik sigortası fonlarının işsizlik sorununu çözmede yetersiz kalması ve yerel işe yerleştirme ofislerinin açılması sonucu, 1927 yılında "İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Yasası"nın çıkarıldığı görülmektedir. 1969 yılında ise "İstihdamı Teşvik Yasası" kabul edilmiş ve aktif emek piyasası bu yasayla düzenlenmiştir (Ekin, 1994: 28-30). Şu andaki Yasa ise, 1998 tarihli olup, hem zorunlu işsizlik sigortası ve hem de işsizlik yardımı programı uygulanmaktadır (TİSK, 2000: 35).

* Sosyal Refah rejimleri, Gosta Esping Andersen tarafından (1990), temel olarak "korporatist", "liberal/anglo-sakson" ve "sosyal demokrat" rejimleri şeklinde sınıflandırılmaktadır. *Bkz. The Three Worlds of Welfare Capitalism*, UK, Cambridge, Polity Press.

Almanya'da işsizlik sigortası, işgücünün % 40'ını kapsamaktadır (Ekin, 1994: 29). İşsizlik sigortası, mesleki eğitim görenler, çıraklar, ev hizmetlerinde çalışanlar ve genç özürülüler dâhil tüm çalışanlar için geçerlidir. Geçici çalışanlar ve aile işçileri kapsam dışı bırakılmıştır. Diğer taraftan, madenciler, inşaat ve liman işçileri için özel programlar bulunmaktadır (TİSK, 2000: 35).

Ayrıca işçi ve işverenlerce eşit bir şekilde ödenmekte olan ve değişik ücret kategorilerine göre belirli bir oranda uygulanan sigorta primleri vardır. Buna göre, toplam brüt ücretin % 35'ine varan bir miktar, 26 ay istihdamda çalışan işsizlere, azami 26 haftalık bir işsizlik ödeneği olarak verilmektedir (Ekin, 1994: 29). Diğer bir deyişle, işçilerin (sigortalılar) ve işverenlerin ayrı ayrı olmak üzere kazançlarının % 3.5'i oranında katkısı bulunmaktadır. Devlet ise, sigorta açıklarını kapatmakla yükümlüdür (TİSK, 2000: 35).

2000 yılı verilerine göre, toplam sosyal harcamalar içinde işsizlik sigortasına düşen oranın % 6 olduğu Almanya'da (Adema, Gray ve Kahl, 2003: 6), işsizlik sigortası Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı uhdesindedir; Bakanlık'ça yönetilmektedir. Federal Çalışma Ofisi ise, eyalet ve çalışma ofisleri aracılığı ile sigorta yardımları ve istihdam hizmetlerini yerine getirmekte ve primleri, hastalık fonu toplamaktadır (TİSK, 2000: 36).

Almanya'da, 1 Şubat 2006'dan itibaren ise, "bir yakınına bakan, haftada en az 15 saat olmak üzere serbest çalışan ya da AB üyesi veya AB ile ortak antlaşması bulunan ülkeler dışında bir ülkede çalışanlara" işsizlik sigortasına gönüllü üyelik imkânı tanınmaktadır. Dolayısıyla, yasal olarak sigortalı kapsamına girmeyen bu şahıslara, gönüllü olarak düşük bir prim ödemeleri şartıyla işsizlik sigortalarını sürdürebilme imkânı tanınmaktadır (Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, t.y.: 2).

İsveç işsizlik sigorta sisteminin en önemli özelliği, zorunlu olmayan bir şekilde yani isteğe bağlı olarak işlemesidir. Bu sistemde program sendikalar tarafından yürütülmekte; aynı zamanda devlet tarafından da önemli ölçüde sübvansöz konusu olmaktadır (Tuna,

1995: 7; Scruggs, 2002: 286). Bunun yanında temel işsizlik sigortası da işlemektedir. Buna göre, isteğe bağlı işsizlik sigortasında 65 yaşın altındaki tüm çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar, temel işsizlik sigortasında ise, 20 yaşın üzerinde olan tüm çalışanlar ve iş arayanlar ile 65 yaşın altındakiler ve isteğe bağlı sigortadan yararlanamayanlar kapsamdadırlar (TİSK, 2000: 40).

Çalışanlarının % 80'inin işsizlik sigortası fonlarına dâhil olduğu İsveç'te (TİSK, 2000: 40), 2001 ve 2002 yıllarında bir dizi işsizlik sigortası reformu gerçekleştirilmiştir. 2001 yılındaki önemli bir yenilik, bazı işsiz bireyler için "iki-kademeli yardım" (two-tiered benefit) yapısının getirilmesi olmuştur. Bu sistem, işsizliğin ilk 20 haftası boyunca ek tazmin içermektedir. Ancak 2002 reformu ile iki-kademeli yardım yapısı askıya alınmış; "mükellef yardım" (substantial benefit) da kaldırılmıştır (Bennmarker, Carling ve Holmlund, 2007: 85).

Günümüze kadar kararlı bir çizgide duran ve Avrupa sistemlerinden farklılık arz ettiği ifade edilen ABD işsizlik sigortası sistemi, esas olarak risk ilişkilerine dayalı olarak işverenlerin katkılarıyla finanse edilmiş; bu sistemin hem finansmanı hem de yönetimi merkezden uzak bir biçimde düzenlenmiştir (Ekin, 1994: 36). ABD işsizlik sigortası sisteminde, işverenlerin ödeyeceği prim oranı, puan sistemiyle tespit edilmektedir. Buna göre, işyerinden az işçi çıkaran işveren daha düşük bir puana sahip olacak ve böylece daha düşük bir prim ödeyecektir. Diğer bir işveren daha sık ve daha çok işçi çıkarması durumunda ise, yasayla gösterilmiş normal prim oranını ödemekle karşı karşıya kalacaktır. Buradaki temel gaye, işten çıkarılmanın toplumsal ağırlığını, bir ölçüde işçi çıkaran işverene aktarmaktır (Ekin, 1994: 40). Bu çerçevede, işçi (sigortalı) Alaska, New Jersey ve Pensilvanya dışındaki eyaletlerde prim ödememekte; işveren ise bir bakıma "vergi" şeklinde prim ödemekte; bu oran ise temel olarak % 5.4 olmakla birlikte % 0-10 arası değişmektedir (TİSK, 2000: 48). Bu özelliklerinden dolayı olsa gerek, ABD'de işsizlik sigortası, sosyal güvenlik sistemi/kavramı içerisinde değerlendirilmemektedir (Alper, 2008: 6).

İlk federal mevzuatı 1935 tarihli olan ve eyaletlerin mevzuatları 1932-1937 yılları arasında yürürlüğe giren ABD işsizlik sigortası, zorunluluk esasına göre işlemektedir. Sanayi ve ticaret sektöründe faaliyet gösteren firmaların işçileri, 4 veya daha fazla işçi çalıştıran kâr amacı gütmeyen kurumlarda yılda 20 hafta süreyle çalışanlar, bütün eyalet ve yerel hükümet işçileri, ev hizmetlerinde çalışanlar ve çiftlik işçilerinin 2/5'i işsizlik sigortası kapsamındadırlar. Ancak tarımda çalışanların bazıları, dini kurumlarda çalışanlar, geçici işçiler, aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar kapsam dışı bırakılmış olup; demiryolu çalışanları, federal hükümet çalışanları ve eski askerler için özel federal programlar işletilmektedir (TİSK, 2000: 48). İdari sebeplerin zorlaması da kapsamı tayin edebilmektedir. Buna göre, ABD'de işverenlerin çalıştırdıkları işçiler, belirli bir sınırın altında ise, o işyeri kapsam dışı bırakılmaktadır (Tuna, 1995: 14).

Çalışma Bakanlığı, İstihdam Eğitimi İdaresi ve İşsizlik Sigortası Hizmetleri aracılığıyla ülke düzeyinde; eyalet istihdam güvenliği birimleri, yerel iş büroları aracılığıyla da eyalet içinde yürütülen ve yerel iş bulma bürolarının yarısından fazlasının, eyalet hükümetleri bünyesinde yer aldığı, diğer yarısının ise, bağımsız kurumlar, kurullar veya komisyonlar halinde çalıştığı (TİSK, 2000: 49) ABD işsizlik sigortası sisteminin, özellikle zayıf yönetim, finansal ve insan sermayesi sorunundan ve istismarlardan dolayı, "sıkıntılı" bir durumda olduğu belirtilmektedir (Grossman, 2006: 193).

Ayrı ayrı bahsi geçen ülkelerdeki işsizlik sigortası hakkında kısa bir çerçeve sunmanın yanında, genel olarak bir kıyaslama da yapılabilir. Örneğin, sadece İngiltere ve kısmen ABD'de hariç, hemen hemen bütün ülkelerde sigortalı kişi, işsizlik sigortası ödeneklerinden hak kazanabilmek için, belirli bir süre sigorta sistemine ödeme yapmalı; yani asgari bir süre sigortalı olarak istihdam edilmelidir (Ekin, 1994: 44).

Yine hemen tüm ülkelerde işsizlik sigortasından sadece bağımlı çalışanlar yararlanmaktadır. Ancak bu özelliğe, İsveç girmemektedir; orada bağımsız çalışanların da yararlanması söz konusudur (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 380). Ancak ülkeler arasında işsizlik ile ortaya çıkan duruma çözüm niteliğinde bir uygulama olarak "ikame oranı" farklılık

arz edebilmektedir. Örneğin, evli ve iki çocuklu bir kişi için bu oran, 1998'de Batı Almanya'da % 73 iken, ABD'de % 61 ve İngiltere'de % 64 olmuştur (Villanueva, 2005: 518-519).

2. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI

2.1. 4447 Sayılı Yasa Öncesi Dönem

Dünyada işsizlik sigortasının yasal olarak kabulü ve uygulanması yüz seneyi geçmesine rağmen, Türkiye'de işsizlik sigortası, 1990'lı yılların sonunda yasal bir çerçeve içine girebilmiştir. Öyle ki, 1999 yılına kadar OECD ülkeleri arasında işsizlik sigortası programı olmayan tek ülke Türkiye olmuştur (Alper, 24.04.2008: 83). Ancak Türkiye'de 1959 yılı itibariyle yerli ve yabancı uzmanlar tarafından çeşitli çalışmalar yapılmamış da değildir (Törüner, 1991: 39). Bu konuda ilk ciddi çalışma ILO uzmanlarından P. Booth'un 1959 yılı raporu ile başlamıştır (Güzel, 24.04.2008: 819).

Resmi olarak işsizlik sigortasının kabulüne ilişkin görüşler ise, ilk önce Kalkınma Planları'ndan dile getirilmiştir. Hakikaten de, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hedeflerden biri olarak, gelecek 15 yıl içinde 1976 sonuna kadar Türkiye'de işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortasının kurulması da zikredilmiştir. Yine 1968 yılında bir tasarı yapılmış, ancak taslak geri çevrilmiştir. 1980 yılında yeni bir tasarı hazırlanmış, bundan da sonuç alınamamıştır. 1993 yılındaki tasarının akıbeti de önceki ikisi gibi olmuştur (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 384).

Nihayet, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1994 yılından itibaren Hazine finansmanına ihtiyaç duymaya başlamasıyla ilişkilendirilen reform gereksiniminin bir ürünü olarak gösterilebilen Yasa (Centel, 1999: 4), 25.08.1999 tarihinde 4447 sayılı Yasa ile kabul edilmiş ve 01.06.2000 tarihinden itibaren de uygulanmaya başlanmıştır (Yiğit, 2005: 76). 4447 sayılı Yasa'nın adı "İşsizlik Sigortası Yasası" olmasına rağmen, aynı yasa içinde sosyal güvenlikle ilgili beş ayrı konuda değişiklik yapıldığı da akılda tutulmalıdır (Kutal, 2000: 42).

Türkiye'de işsizlik sigortasının yasal çerçeve bulmasındaki gecikmeler çeşitli veçhelerden değerlendirilmektedir. İşçi ve işverenler

için zaten var olan yüksek SSK primlerinin yanına işsizlik sigortası primlerinin eklenmesi ile yükün daha da ağır bir hale geleceği endişesi bu veçhelerden biridir. Ayrıca işsizlikle ilgili bilgiler ve özellikle istatistikî rakamların yetersiz ve eksik olması; bu eksik bilgilerle kurulacak olan işsizlik sigortasının pahalıya mal olabileceği düşüncesi de önemli bir etkidir. İşsizlik oranının yüksek oluşu ve işsizlerin çoğunun vasıfsız işçi olması ve yapısal işsizliğin sürmesi de işsizlik sigortasındaki gecikmeyi izah edebilmektedir. Bunlara ilave olarak, tasarruf fonlarının yetersizliği, finansman zorlukları ve kronikleşmiş bütçe açıkları; diğer taraftan kıdem tazminatının işsizlik sigortasının yerini aldığına inanılması ve uygulamanın aktüeryal ve idari açıdan zor ve karmaşık olması gibi nedenlerle de işsizlik sigortasının gecikmeli olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 384).

Bütün bunlara ek olarak, işsizlik sigortasının yasalaşmasındaki gecikmede, siyasi ve uygulayıcı kesimde hem işsizlik sigortasını tam olarak idrak edememe hem de kendi yapılarından kaynaklanan gecikmeler gibi nedenler de göz önünde bulundurulmaktadır (Ekin, 1994: 24).

2.2. 4447 Sayılı Yasa

2.2.1. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

4447 sayılı Yasa'ya göre, işsizlik sigortası kapsamında olanların belirlenmesinde ana dayanak noktası, mevcut iş yasalarına kıyasla kapsamının daha geniş olduğu ifade edilen 506 sayılı Yasa'dır (Kutal, 2000: 1). Buna göre, işsizlik sigortasının kapsamı, 506 sayılı Yasa'nın 2/I maddesi esas alınarak ortaya çıkmıştır. Bu maddeye göre de, "Bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu Yasa'ya göre sigortalı sayılmakta" dırlar (Güzel, 24.04.2008: 822).

Ayrıca diğer kapsama girenler şöyledir: "506 sayılı Yasa'nın geçici 20. maddesi kapsamına girip de memur ve sözleşmeli statüde olmayanlar; müteakiliyet esasına dayalı olarak yapılan antlaşmalara göre Türkiye'de sigortalı olarak çalışan yabancılar, 4048 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Yasa'ya göre çalıştırılan koruma bekçileri; ücretle ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar; kamu

sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle çalışanlar; özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar; tarım sanatlarına ait işlerde çalışanlar; tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde çalışanlar; tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerinde çalışanlar” (Yiğit, 2005: 77).

Böylece Yasa, hizmet sözleşmesine dayanarak bir işte çalışırken, Yasa’da sayılan nedenlerle (m. 51) hizmet sözleşmesi sona eren işsizleri kapsamına almaktadır. Dolayısıyla ilk kez iş arayıp da iş bulamayanlar, işsizlik sigortası kapsamına dâhil olamayacaklardır (Güzel, 24.04.2008: 823).

Diğer taraftan, 506 sayılı Yasa’nın geçici 20. maddesi, “bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlikler için vakıf statüsünde sigorta sandıkları kurulmasını öngörmüş ve SSK’nın sağlayacağı sosyal sigorta hizmetlerinin bu sandıklarca yerine getirileceğini” hükme bağlamıştır. Anılan kimseler hizmet sözleşmesine göre çalıştıkları için, zaten geçici 20. madde kapsamında sigortalı sayılmaktadır. Ancak, 506 sayılı Yasa, bunları kendi kapsamı dışında bırakmıştır (m. 3/I, F). Bundan dolayı olsa gerek, “4447 sayılı Yasa, anılan sandıklara tabi sigortalıların da işsizlik sigortası kapsamına gireceğini ayrıca hükme bağlama gereğini duymuştur” (Güzel, 24.04.2008: 823).

İşsizlik sigortası kapsamına girmeyenler de yine Yasa’nın 46. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası’nın 3. maddesinde “sigortalı sayılmayanlar”, işsizlik sigortasının da kapsamı dışında kalacaklardır (Güzel, 24.04.2008: 823). Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da, “sosyal güvenlik kuruluşlarında yaşlılık aylığı alıp da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek ya da ödemeksizin çalışanlar, işsizlik sigortasının kapsamı dışında” bırakılmışlardır.

İşsizlik sigortası kapsamı dışındaki diğer bir çalışan kesim ise, memur veya sözleşmeli personel statüsünde çalışanlardır. 46. maddenin

ikinci fıkrasına göre, “SSK geçici 20. madde kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK’nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK’ye tabi sözleşmeli personel statüsünde bulunanlar” işsizlik sigortası kapsamı dışında kalacaklardır.

2.2.2. Zorunluluk İlkesi

İşsizlik riskine karşı, zorunluluk ilkesi çerçevesinde işçinin yanında işveren ve devletin de katkısının olması, yakın dönemlere ait bir durumdur. Prim esasına dayalı bir sistemin içinde işsizlik riskinin ele alınması giderek ağırlık kazanmaktadır. Bu anlamda, primlerin zorunluluk ilkesi etrafında işçi ve işveren yanında devletten de alınması hem çağdaş hem de “sosyal devlet” ilkesine uyumlu bir hareket olarak ifade edilmektedir (Kutal, 2000: 51).

Bu bağlamda, işsizlik sigortasının en önemli ilkesi olarak zorunluluk ilkesinin varlığı söz konusu olmaktadır. Bu ilkeye göre, işçi (sigortalı), işveren ve kurum (devlet) arasında emredici hükümlerle düzenlenmiş bir hukuki ilişkinin mevcudiyeti ortaya çıkmaktadır. 506 sayılı SSK Yasası 6. maddesinde görülen bu ilkenin, 4447 sayılı Yasa’nın 48. maddesinde de yenilediği görülmektedir (Güzel, 24.04.2008: 821). Buna göre, işsizlik sigortası zorunludur. Bu Yasa kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar, bu Yasa’nın yürürlüğe girdiği tarihte, yeni işe girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olurlar (m. 48/I).

2.2.3. Finansman: İşsizlik Sigortası Fonu

Devletin primlere aktif olarak katıldığı tek sigorta dalı olan (DPT, 2007a: 32) işsizlik sigortası, finansman yöntemi olarak “fon biriktirme” yöntemini seçmiş bulunmaktadır (Güzel, 24.04.2008: 829). Yasa’nın 53. maddesine göre, “işsizlik sigortasına mali kaynak sağlamak, piyasa koşullarında bu kaynakları değerlendirmek ve ödemelerde bulunmak üzere” bir İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Fon’un açık vermesi durumunda yine devletin katkısı öngörülmektedir (m. 53).

İşçi, işveren ve devlet açısından prim oranları ayrı ayrı ifade edilmiştir. Yasa'nın 49. maddesine göre sigortalı % 2, işveren % 3 ve devlet de % 2 oranında işsizlik sigortası primi ödeyecektir. 4447 sayılı Yasa, "işsizlik sigortası açısından işçi ve işverenler için yeni bir mali yük getirmemek amacıyla, 3417 sayılı Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Yasa'nın 2 ve 3. maddelerini yürürlükten kaldırmıştır. Bu konuda savunulan görüşe uygun olarak, anılan kesintilerin bir anlamda işsizlik sigortasına yönlendirilmesi sağlanmış olmaktadır." (Güzel, 24.04.2008: 827).

Diğer taraftan, 1999 yılında Ağustos ve Kasım aylarında meydana gelen depremlerden etkilenen yöreler için geçici çalışma programları başlatılmış; 2001 yılındaki ekonomik krizin ardından daha kapsamlı önlemler benimsenmiş ve 2002 yılı Bütçe Yasası, tarafların işsizlik sigortasına yaptıkları katkıların 2002 yılı için bir puan düşürülmesini öngörmüştür (DPT, 2007b: 64-65). Bu öngörü sonucunda, prim oranları sigortalı için % 1, işveren için % 2 ve devlet için de % 1 şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Yasa'da Fon'un beş kalem gelirinden bahsedilmektedir: "1) İşsizlik sigortası primleri. 2) Primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar. 3) Fonun açık vermesi durumunda devletçe sağlanacak katkılar. 4) Sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler. 5) Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlar." (Seyyar, 2005: 147). Yasa'ya göre, Fon bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiçbir kesinti yapılamamaktadır ve genel bütçeye gelir olarak kaydedilememektedir (Güzel, 24.04.2008: 830).

Toplanan gelir (prim), istihdam ve yatırımlar ile ilgili kullanılmak durumundadır. Buna göre, prim, istihdam ve yatırımların arttırılması için önemli bir mali kaynak oluşturmaktadır. Bundan dolayı, işsizlik fonunda biriken miktar, sosyal güvenlik alanında önemli bir avantaj olarak değerlendirilmektedir (DPT, 2007a: 37). Bu avantajlardan bir tanesi, sağlanan fonlarla, istihdam alanı yaratılması ile birlikte, gelir dağılımındaki adaletsizlik ile mücadelede önemli bir birikim sağlanması olarak ifade edilmektedir (DPT, 2007a: 91).

2.2.4. Fon'un Yönetim Biçimi

İşsizlik Sigortası Fonu, Fon Yönetim Kurulu kararları doğrultusunda Türkiye İş Kurumu (İş-Kur) eliyle işletilmekte ve yönetilmekte; Fon Yönetim Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın teklifi ile ortak kararname sonrasında atanan birer temsilci ile, en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üyeden oluşmaktadır (Seyyar, 2005: 147).

Diğer taraftan, işsizlik sigortası, diğer sigorta kollarından farklı olarak ve tersine, yapısında iki kurum bulundurmaktadır. Buna göre, pratikte sigorta primlerinin toplanması ve toplanan primler İş-Kur'a ait iken; aktarma görevi, Sosyal Sigortalar Kurumu'na, aktarılan primlerin değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütme, primlerin kişiler bazında kaydını tutma ve işsizlik sigortası yardımlarını yapma görevi ise İş-Kur bünyesinde oluşturulan İşsizlik Sigortası Başkanlığı'na verilmiş, böylece ikili bir yapı oluşturulmuştur. Bu yapılanmada asıl görev İş-Kur'a verilmiş, SSK nispeten tali bir fonksiyon üstlenmiştir (Altan v.d., 2005: 287).

Böylece, Yasa'ya göre, bir yandan İş-Kur'un "Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek" gibi görevleri söz konusu (DPT, 2007b: 76) iken, diğer taraftan da, "işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme zammı, faiz ve cezaların Fon'a aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden" de (m. 49/VI) SSK görevli, yetkili ve sorumludur. SSK, aynı zamanda, 49. maddenin yedinci fıkrasına göre, bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme zammını, faiz ve cezaları, ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın 15'ine kadar, İş-Kur ile yapılacak bir protokolde öngörülen esaslar çerçevesinde, İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarır (Güzel, 24.04.2008: 828).

Fon'un denetimi ise, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır. Raporları, KİT Komisyonu'nda görüşülmekte; Fon hesapları, her üç ayda yeminli mali müşavirlere denetletirilmekte ve sonuçları, kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. İş-Kur ve SSK müfettişleri de kurumlarına verilen görevler dolayısıyla teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır (Seyyar, 2005: 147).

2.2.5. İşsizlik Ödenekleri ve Sağlanan Hizmetler

Şekil: İşsizlik Sigortasından Sağlanan Ödenek Türleri



Kaynak: Ö. Zühtü Altan v.d. (2005), **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1529, s. 288.

“İşsizlik riskiyle karşılaşan ve işsiz kalan sosyal sigortalılara, ekonomik güvence (gelir güvence) sağlamak amacıyla işsizlik sigortası tarafından belirli bir süre için ödenen para (m. 47/I, h); sigortalı işsizlere kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan nakdi ödeme veya işsizlik sigortasından yararlanan kimselerle, belirli bir süre prim ödeme şartıyla ve belirli bir süre boyunca verilen ödenek” (Seyyar, 2005: 145) gibi çeşitli şekillerde tarif edilebilen işsizlik ödeneği, işsizlik sigortası kapsamında sağlanan ödeneklerin başında gelmektedir.

Şekil’de de görüldüğü üzere, işsizlik sigortası kapsamında yapılacak parasal yardımlar, işsizlik ödeneği dışında, “hastalık ve analık sigortası primleri”, “yeni bir iş bulma”, “meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme eğitimi” (m. 48) biçiminde belirlenmiştir.

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için aranan bazı önemli koşullarının ifade edileceği bu kısımda, ilk temel koşul, daha önce de belirtildiği gibi, “sigortalı işsiz” olmaktır. Yasa’ya göre sigortalı işsiz, “Bu Yasa kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Yasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kurum’a başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren” dir (m. 47/I, e).

İşsizlik ödeneğine hak kazanmada, başka bir durum da söz konusu olabilmektedir. Buna göre, “haklı nedenle fesih”, işçinin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davranışları hariç, işveren tarafından yapılan bildirimsiz fesih hallerinde, işçi, işsizlik sigortasından yararlanabilecektir. Dolayısıyla sadece, işçinin “ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı hareketleri” nedeniyle işverence iş ilişkisinin sona erdirilmesi, işsizlik ödeneğine hak kazandırmamaktadır. Ayrıca 4046 Sayılı Yasa’nın uygulanması sonucu, sigortalının işsiz kalması da işsizlik ödeneğine hak kazandırıcı bir neden olarak kabul edilmektedir (Kutal, 2000: 45-46).

Günlük ödenek miktarı ise, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50’sidir (m. 50/ I).

Yasa’nın 52. maddesi ise, ödeneğin kesilmesi ile ilgilidir. Buna göre, “İş ve İşçi Kurumu’nca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı içinde bir işi haklı bir neden olmaksızın reddeden; işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı (Kurum’un müfettişleri ile sigorta müfettişleri, teftiş, kontrol ve denetleme yetkisini haizdirler) veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık aldığı saptanan; İş ve İşçi Kurumu tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi haklı bir neden göstermeksizin reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen ve haklı bir nedene dayanmaksızın İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yapılan çağruları zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen” sigortalıların işsizlik ödeneği kesilmektedir.

Hak kazanma, ödeneklerden yararlanma ve diğer birçok şartların varlığı, sıkı kurallarla sınırlanması, sigortalı sayısının az olduğu bir ülkede, ilk kez uygulanan ve finansmanı en güçlü sigorta dalı olarak bilinen işsizlik sigortasında, anlayışla karşılanabilecek bir durum olarak ifade edilmektedir (Kutal, 2000: 52).

4447 sayılı Yasa'nın 48. maddesi sigortalı işsizlere yapılacak yardımlar arasına hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesini de dâhil etmiştir. 50. maddeye göre, sigortalı işsizin, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından, işsizlik ödeneğinin ödendiği sürece, ilk altı ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda ise tam olarak SSK'ya aktarılır. Söz konusu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ödendiği dönemde hastalık ve analık sigortalarına ait primler ödenmez (m. 50/son).

Tüm dünyada, işsizlikle savaşmada en etkili araçlardan birinin iş piyasasının ihtiyacı olan insan gücünün yetiştirmek amacıyla yapılan ve adına "aktif emek piyasaları" denilen eğitim olduğu bilinmektedir (Kutal, 2000: 49). Yasa'ya göre İş-Kur'a verilen bu hizmetler çerçevesinde, "işsiz olanlarla, çalışırken işini kaybedenlere, özellikleri dikkate alınarak meslek edindirme veya meslek geliştirme kursları" düzenlenmesi; talepte bulunan işsizlerden istekli olanların katılabilmeleri söz konusu olmaktadır (Yiğit, 2005: 84). Bu anlamda, işsizlik sigortası ile "mesleki eğitim" ve bunun neticesinde "işe yerleştirme" faaliyetleri arasında doğrudan bir ilinti kurulabilmektedir. Buna göre, işsizlik sigortası geçici süreliğine ödenmektedir. İşsiz olanlara yeni bir iş temini ise İş-Kur'un görevleri arasında yer almaktadır. Ayrıca istihdam artırıcı politikalar arasında mesleki eğitimin de önemli bir yeri söz bulunmaktadır. Bu eğitim, genel eğitimden sonra gelen başlangıç eğitimini içermenin yanında, sürekli ya da iş başında yeniden mesleki eğitimi de kapsamaktadır (Güzel, 24.04.2008: 840-841).

3. 4447 SAYILI YASA'YA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1. Genel Eleştiriler

İşsizlik sigortası, Yasa'nın muhtevassından (maddeleri, maddelerinin kapsamı vb.) ayrı olarak, sadece işsizlik sigortasının uygulanmaya başlamasından kaynaklanan bazı genel gerekçelerle eleştirilmektedir.

Bu eleştirilerden bir tanesi, işsizlik sigortası kapsamında işsizlik ödeneği alacak olan işsizin hali ile ilgilidir. Bu görüşe göre, işsizlik ödeneği alan işsizler, iş arama konusunda isteksiz davranacaklardır. Özellikle, işsizlik ödeneğinin süresinin artması ile bu endişe daha da belirginleşecek ve somutlaşacaktır (Toker, 2002: 97). Başka bir ifade ile, işsizlik sigortası "çalışma" yerine, işsizi "çalışmama"ya teşvik etmektedir (TİSK, 2000: 61).

Diğer bir eleştiri, özellikle kayıtdışının yaygın olduğu ülkelerde, bilerek işsiz kalıp işsizlik sigortasından yararlanma veya işsizlik ödeneği süresince kayıtdışında çalışma şeklindeki "istismar" olarak ifade edilmektedir (Toker, 2002: 97).

Üçüncü bir eleştiri noktası, hiç iş sahibi olmamış kişilerin iş bulma imkânı ile ilgilidir. Buna göre, işsizlik sigortası, işgücü piyasasına ilk kez giren ve iş bulamayan bireyleri kapsamadığından, onlar için fayda sağlamamakta; aksine işsizlik sigortasından yararlananlar öncelikle işe yerleştirilmeye çalışıldığından, söz konusu bireylerin iş bulma şansları daha da sınırlandırılmaktadır (TİSK, 2000: 61). Başka bir ifade ile işsizlik sigortası ile birlikte, hiç iş bulamamış kimselerin iş bulma imkânı daha da güçleşecektir. Çünkü boşalan her bir işe bu sigortadan yararlananlar yerleştirilmeye çalışılacaktır (Toker, 2002: 97).

Bu eleştirilerin karşısında, işsizlik sigortasının faydalarını öne süren görüşler de bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının faydaları dört temel çerçevede ele alınmaktadır.

Birinci çerçeve, işsizlik sigortası uygulaması ile, işsiz kalanlara sağlanan hem maddi hem de manevi katkı üzerinedir. Bu görüşe göre,

işsizlik sigortası uygulaması ile, işsiz kalanın ve ailesinin gelir kaybı belirli bir süre telafi edilmiş ve bu telafinin sağlamış olacağı moralin işsize katkısı söz konusu olacaktır (Özaydın, 1999: 298). Böylece işsizlik sigortası ekonomik büyümenin yanında sosyal gelişmenin sağlanması noktasında “sosyal devlet” ilkesinin bir ürünü olarak görülmektedir (Seyyar, 2005: 148).

İşsizlik sigortası ile ilgili faydaların ikincisi, ödenekler ile ortaya çıkan üretim-tüketim dengesi ile ilgilidir. Buna göre, işsizlik sigortasından işsizlere sağlanacak ödenekler ile, işsiz kalma sonucu ortaya çıkabilecek olan üretim-tüketim dengesinin bozulması önlenmiş olacak, böylece üretim-tüketim dengesinin sürekliliği sağlanacaktır (Özaydın, 1999: 298). Dolayısıyla işsizlik sigortasının sağladığı gelir güvencesiyle, işsizlerin alım güçleri belli ölçüde korunmuş olacak ve böylece toplam talep üzerinde olumlu etki sağlanacaktır (Seyyar, 2005: 148).

İşsizlik sigortasının faydalarının üçüncüsü, “verimlilik” ile bağlantılıdır. Bu yaklaşıma göre, bir yandan işsizlik sigortası kapsamında mesleki eğitim ve gelişme sayesinde işsizlerin niteliklerinin artması (Seyyar, 2005: 148), diğer yandan da işsizlik sigortası ile gelir kaybı telafi edilen işçinin, daha rahat iş arayabilme imkânı ve kendi niteliklerine uygun bir işte çalışma fırsatı bulması; bu durumda da hem verimlilik hem de kalitenin yakalanması söz konusu olabilecektir (Özaydın, 1999: 298). Verimlilik açısından diğer bir yaklaşım, işsizlerin işsizlik ödeneğinden hak kazanabilmesi için, ahlak ve iyiniyet kurallarına daha fazla sadakat göstermek zorunda kalacağı ve bundan dolayı verimin artacağı yönündedir (Seyyar, 2005: 148).

İşsizlik sigortasının faydaları ile ilgili son bir çerçeve, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalar ile ilgilidir. Bu yaklaşıma göre, Türkiye'nin taraf olduğu antlaşmalar ve sözleşmelerde (ILO gibi), işsizlik sigortası programının uygulanması gereği sürekli dile getirilmekte ve bununla ilgili baskılara maruz kalılabilmektedir. Bu anlamda, işsizlik sigortası, bu tarz uluslararası baskıları bir şekilde bertaraf şansıdır (Özaydın, 1999: 298).

3.2. Yasa Çıkış Süreci İle İlgili Eleştiriler

Türkiye'de işsizlik sigortasına yöneltilen eleştirilerden bir diğeri, “yasa çıkış süreci” etrafındadır. Türkiye'de, uygulamada her Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı değiştiğinde, işsizlik sigortasından sorumlu kurum genel müdürünün de değişmesi veya keyfi bakan isteklerini yerine getirmeyecek genel müdürlerin değiştirilmesi genel bir tavır olarak ifade edilmektedir (Centel, 1999: 6). Başka bir anlatım ile, işsizlik sigortası kurum ve uygulamalarında siyasi anlamda bir müdahalenin varlığı görülebilmektedir (Ekin, 1994: 24).

Bu durum, 4447 sayılı Yasa'nın çıkması sırasında da farklı biçimde görülmüştür. Bu yaklaşıma göre, İşsizlik Sigortası Yasası, sosyal taraflar arasında mutakabat sağlanarak hazırlanmamış, işçi ve işveren kesiminin fikirlerine başvurulmamış, taraflar arasında mutakabata ihtiyaç duyulmadan, siyasi iktidarca Yasa çıkarılmıştır. Böyle bir tutum, dönemin deprem sonrasına gelmesine de nazire yaparcasına “depremden yasa çıkarma” şeklinde ifadelendirilmiştir (Centel, 1999: 6).

Böyle bir siyasi hamlenin varlığına paralel olarak, Yasa çıkarma sürecindeki yanlışlık, Yasa'yı çıkarma gerekçesi ile de ilintilenmektedir. Buna göre, Yasa'nın çıkarılmasındaki temel etken IMF'ye verilen taahhütlerdir. Dolayısıyla bu durum sosyal güvenlik alanında bir reform gerçekleştirme niyeti değildir; IMF'ye verilen taahhüdün yerine getirilmesidir (Centel, 1999: 6).

3.3. İşsizlik Sorunu-İşsizlik Sigortası İlişkisi

İşsizlik sigortasına ilişkin eleştirilenden biri de “işsizlik” ile ilintilidir. Bu eleştirinin temelinde, işsizlik sigortasının işsizliğin kronikleştiği bir ortamda, tam istihdamın sağlanamadığı bir piyasada gerçekleşmeyeceği fikri yatmaktadır (Centel, 1999: 8). Buna göre, işsizlik sigortası programı, esas olarak işgücü piyasasının yeterince organize olduğu sanayileşmiş ülkelerde uygulanmaktadır (Tuna, 1995: 7).

Bu eleştiri, Türkiye'de işsizlik oranlarının yüksekliği, işsiz nüfusun önemli bir bölümünün çalışma çağındaki gençlerden oluşması ve yine

İşsizlerin önemli bir bölümünün uzun süreli işsiz olması gerçeğinden hareketle, bu alanda işsizlik sigortasının işlevsiz kalmasına yol açtığı görüşü ile desteklenmektedir (DPT, 2007a: 54). Ayrıca Türkiye'deki eksik istihdamın, kayıtdışı ekonominin genişliğinin ve yapısal işsizliğin geniş boyutlar kazanmış olmasının, bu sigorta dalının uygulanabilirliğini güçleştirdiği ifade edilmektedir (Güzel, 24.04.2008: 820).

Bunların yanında, işsizlik sigortası yasalasmadan önce, Türkiye'de küçük çapta bir işsizlik sigortasının olduğunu; bunun esasında işsizliğe teşvik sigortası şeklinde durduğunu iddia eden yaklaşım da bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre, örneğin, anadan veya babadan herhangi bir primle sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olarak ölüm aylığı almaya hak kazanmış olanlar, hayatları boyunca işsizliğe teşvik edilmektedir (Üçışık, 1992: 162).

Türkiye'de işsizlik ve işsizlik sigortası arasındaki ilişki zemininde yaşanan bu durum, işsizlik sigortası kolunun işsizlik sorunu halledilmeden kurulmasının "hata" olarak ifadelendirilmesine neden olmuştur. Bu yaklaşıma göre, işsizlik sigortası, tam istihdama ulaşmış, sadece arızî işsizlik olan (% 3 gibi bir işsizlik oranı) kısa süreli iş kayıplarında, iş bulununcaya kadar işsize verilen bir "cep harçlığı" mahiyetindedir. Buna göre, Türkiye'nin hali, bu bahsedilen arızî işsizlik durumuna uygun değildir. Bundan dolayıdır ki, bu halle işsizlik sigortası ortaya çıkarmak hatadır (Şakar, 1999: 26-27).

Ancak bu yaklaşım, işsizliğe çözüm bulmuş gelişmiş bir ülkenin olmaması ve buralarda da işsizlik sigortasının uygulanması gerçeği karşısında (Ekin, 1994: 25) sıkıntılı durmaktadır. Bu görüşün eksikliği, AB ülkeleri, Amerika ve Asya'daki pek çok ülkede işsizlik sigortasının çoktan beridir uygulanmakta olduğu; bu ülkelerde de işsizliğin var olmasına rağmen, işsizlik sigortasının "olmaması" gibi bir durumla karşılaşılmadığı şeklindeki yaklaşımlarla izah edilmeye çalışılmaktadır (Tuncay, 1999: 29).

3.4. Kapsam ve Eşitsizlik

İşsizlik sigortası Türkiye'de tüm çalışanları kapsamak üzere yürürlüğe girmiştir. Kural olarak isabetli bulunan bu durum (Kutal, 2000: 52), bazı açılardan eleştirilere maruz kalmıştır.

İşsizlik sigortası, kural olarak, "çalışma istek ve yeteneğinde sahip olup, kendi iradesi dışında işsiz kalan herkesi" kapsamına almaktadır. Kapsam, bu görünümü ile şu veya bu şekilde sigortalı olarak çalışmayı en genel bir ilke olarak sunmaktadır. Bu durum, yani kapsamın dar tutulması ise, "işsizler arasında ayrıcalıklı bir grubun ortaya çıkmasına yol açabilecek" görüşüne neden olmaktadır (Güzel, 24.04.2008: 822). Bakılınca, Yasa'nın 47. maddesinin birinci fıkrası d bendindeki hükmü, "sigortalı" kavramını, kapsama giren bir işyerinde bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde "işsizlik sigortası primini ödeyen" kimse biçiminde tanımlamıştır. Bu, işsizlik sigortasının daha önce hiçbir şekilde iş sahibi olmayanları kapsamayacağı anlamına gelmektedir ki, bu durum eleştirilmektedir (TİSK, 2000: 15). Ancak temelde işsizlik sigortasının, esas itibarıyla işsizliği önlemeye ve istihdamı arttırmaya yönelik bir politika değil de, işsizlik sonucu ortaya çıkan bireysel yüklerin toplum tarafından paylaşılmasını ve işsizliğin olumsuz sonuçlarını bertaraf etmeye yönelik bir uygulama olduğu (Ekin, 1994: 23) da akılda tutulmalıdır.

Kapsamla ilgili "eşitsizlik" ekseninde geliştirilen yukarıdaki eleştirinin dışında, işsizlik sigortasına dâhil olanlar üzerinden de bazı eleştiriler söz konusu olabilmektedir. Yabancı işsizlerin sigorta kapsamına girmeleri (m. 46/II), bunlardan biridir. Buna göre, mütekebbiliyet esasına dayalı olarak yapılan antlaşmalara göre Türkiye'de hizmet sözleşmesine dayalı olarak bir işyerinde çalışan yabancı uyruklu işçiler, işsizlik sigortasının kapsamına gireceklerdir (Güzel, 24.04.2008: 822). Başka bir ifade ile yabancıların işsizlik sigortası kapsamına girmeleri, Türkiye ile yabancı ülke arasındaki mütekebbiliyet antlaşmasının varlığına bağlıdır. Ancak buradaki eleştiri, 506 sayılı Yasa'nın m.3/II-A hükmünün 4958 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılması ve Türkiye'de çalışan yabancıların tüm sigorta kolları açısından sigortalı olmaları karşısında, yabancıların durumunun

mütekabiliyet şartına bağlanmasının, yapılan yeni düzenlemeyle çelişmekte olması üzerinedir (Yiğit, 2005: 79).

Kapsamla ilgili başka sıkıntılar da görülmektedir. İş yasalarının hiçbirinin kapsamına girmeyen ancak 506 sayılı Yasa'ya göre sigortalı sayılanların hali, bir sıkıntı alanı durumundadır. Kamu kesiminde tarım işlerinde ücretle çalışanlar, ev hizmetlerinde ücretle ve sürekli çalışanlar herhangi bir iş yasasının kapsamına girmemektedirler, fakat 506 sayılı Yasa'ya göre sigortalı kapsamındadırlar. Böyle bir durumda, bunların hizmet akitlerinin sona ermesinde iş yasalarının hükümleri nasıl uygulanacağı sorunu ile karşı karşıya kalınacaktır. Bu durumlar, Yasa'nın maddeleri arasında bir "tutarsızlık" olarak nitelenmekte (Kutal, 2000: 53) ve çözüm olarak bu konularda yeni bir düzenlemenin gerektiği belirtilmektedir (DPT, 2007b: 102).

3.5. Finansman Yükünün Dağılımı

Yasa'nın eleştiri konusu olan diğer yönü, Yasa ile birlikte ortaya çıkan "finansman yükü" ile ilgilidir. Buna göre, prim oranları işçi, işveren ve devlet açısından ayrı ayrı olmak üzere; sigortalı için % 2, işveren için % 3 ve devlet için % 2 oranındadır (Güzel, 24.04.2008: 827). Geniş kapsamlı bir uygulama olarak, böyle bir durumun ilgili kurum ve kuruluşlara ek bir yük getireceği konusunda görüşlerin varlığı bilinmektedir (Kutal, 2000: 52).

Kurumların üzerine yeni yük getirmesi yanında, işverenler açısından da Yasa'nın, yeni yük anlamına geleceği ifade edilmektedir. Buna göre, Türkiye'deki işsizlik sigorta prim oranları dünya ölçeğine göre çok yüksek bir seviyededir. Bu hal, yatırımların gerçekleşmesini ve yeni işçi alımını olumsuz yönde etkilemektedir (DPT, 2007a: 38).

Diğer taraftan, yeni yüklerin kayıtdışı sektör ile ilgili kısmı da söz konusudur. Bu yeni yüklerle kayıtdışı istihdamın artacağına vurgu yapılmaktadır. Zaten SSK primlerinin getirmiş olduğu yük yanında, işsizlik sigortası primi ile işverenlere ek yükler gelmekte, bu durum ise, kayıtdışıya teşvik anlamına gelmektedir. Böyle bir durum özellikle küçük işletmeler için söz konusu olmaktadır. Çünkü işçi ücretinden

azaltmaya gitmenin Yasa hükmünce ayrıca düzenlenmesi ile birlikte, küçük işletmeler için ek maliyetin tam olarak sağlanamaması sonucu, kişinin kayıtdışına sevki ile karşı karşıya kalınacaktır (TİSK, 2000: 19).

Diğer taraftan, Yasa'nın işsizlik sigortası açısından işçi ve işverenler için yeni bir mali yük getirmemek amacıyla, 3417 sayılı Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun'un 2 ve 3. maddelerini yürürlükten kaldırmış olması (Güzel, 24.04.2008: 827) ve yeni düzenleme ile Fon'un gelirlerindeki sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden hesaplanan % 2 işveren, % 1 sigortalı kesintileri ve % 1 devlet payının varlığı (İş-Kur, 24.04.2008: 2) bir çıkış yolu gibi durmaktadır. Ancak söz konusu düzenlemenin, dolaylı olarak, bazı işverenler açısından yine de yeni bir mali yük getireceği ifade edilmektedir. Bunun sebebi olarak ise, tasarrufu teşvik kesintilerinin, sadece on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinin işverenleri açısından bir yük oluşturmakta olması gösterilmektedir. İşsizlik sigortası primleri açısından böyle bir ayırım yapılmamasından dolayı, daha önce tasarrufu teşvik kesintisi ödemeyen işverenlerin de işsizlik sigortası primi ödemek zorunda kalacakları belirtilmektedir (Güzel, 24.04.2008: 827). Ancak Zorunlu Tasarruf Fonu'nun ne şekilde tasfiye edileceğinin Yasa'da yer almaması önemli bir eksiklik olarak görülmektedir (TİSK, 2000: 20).

Yine de, 2004 yılında yapılan bir yasal düzenleme söz konusudur. Bu yasal düzenlemeye göre, işsizlik sigortası prim oranlarında indirime gidilmiştir. Ancak buna rağmen aylık geliri 400 trilyonu (eski TL) bulan ve gideri ise 26 trilyon (eski TL) lirada kalan Fon'da 16 katrilyondan (eski TL) fazla kaynak birikmesinden söz edilmektedir. Bu açıdan, durumun hâlâ çözüm beklediği kaydedilmektedir (DPT, 2007a: 38).

Çözüm arayışlarının bir durağı da, devletin katkısı etrafında şekillenmektedir. Devletin katkısı, "sosyal devlet" ilkesi açısından önemli görülmektedir (Kutal, 2000: 51). Buna göre, bir yandan prim oranları kademeli olarak aşağı çekilmeliyken, diğer yandan da devletin sisteme prim ödemek suretiyle katkısının sağlanması ve artırılması (Uğur ve Demirkan, 1996: 453) ile mevcut primlerin aşağı doğru çekilmesi tavsiye edilmektedir (DPT, 2007a: 38). Ancak devleti, prime katkı konusunda teşvik etmekle beraber, devletin bugüne kadarki Fon uygulamalarını

eleştirerek, devletin bu konuda “güvence vermediği” ve özellikle Yasa’da devletin katkısı olmasına rağmen, devleti “zorlayıcı” bir hükme yer verilmediği yönünde ifadelere rastlanabilmektedir (TİSK, 2000: 19).

Bütün bu sıkıntılara binaen, özellikle aktif işgücü piyasası politikaları için İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin de kullanılabilmesi konusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası’nda değişiklik öngören yasa tasarısı taslağı hazırlandığı da bilinmektedir (DPT, 2007b: 64).

3.6. Yönetim Modeli

Yasa ile ilgili diğer önemli bir eleştiri konusu, işsizlik sigortasının yönetimi hakkındadır. Burada temel eleştiri noktası, İşsizlik Sigortası Fonu’nun İş-Kur tarafından yönetilmekte olması ve yönetim biçimi ile ilgilidir (TİSK, 2000: 20). Bu görüşe göre, Fon’un İş-Kur tarafından işletilmesi isabetli değildir. Ayrıca Fon Yönetim Kurulu’nun siyasi müdahaleye açık yapısı bulunmaktadır.

Başka bir ifade ile, Yasa’nın 53. maddesinde öngörülen şekli ile, Fon, üyelerinin ikisi hükümet kanadından, ikisi de en fazla temsil gücüne sahip olan işçi ve işveren konfederasyonları tarafından belirlenen dört kişilik bir yönetim kurulu tarafından yönetilmektedir. Prim oranları bakımından oldukça dengesiz duran bu durum, siyasi popülizm malzemesi yapılmaya ve amaç dışında Fon’un kullanılmasına açık gözükmektedir (DPT, 2007a: 37). Ancak böyle bir durum, farklı bir gerekçe ile de izah edilmeye çalışılmıştır. Bu gerekçeye göre, devletin sosyal güvenlik alanındaki sorumlulukları, böyle bir yönetim biçimini haklı gösterecek niteliktedir (Kutal, 2000: 55).

Bunlara bir çözüm yolu olarak ise, Fon Yönetim Kurulu’nun, siyasi müdahalelerden arındırılabilmesi için eşit ağırlıktaki üyelerden oluşmasının yanı sıra Fon Başkanı’nun profesyonel bir fon yöneticisi olması da büyük yarar olarak görülmektedir (TİSK, 2000: 20). Gerçekten de böyle bir teklif, kararların alınmasında oyların eşit olması durumunda, Başkan’ın çoğunluğu sağlamasında (ki kendisine eşit oy durumunda artı bir yetki verilmektedir) bazı sorunların çıkabilmesi göz

önüne alınca makul gibi durmaktadır. Başka bir ifade ile, işçi ve işveren kesiminin Fon yönetiminde etkisiz kalmaları ve hükümetlerin Fon yönetimlerine etkisi söz konusu olabilmektedir. Bu anlamda başka bir çözüm önerisi ise, yönetim kurulunun beş kişiden oluşması ve başkanın tarafsız çevreden gelmesi şeklinde ortaya konmaktadır (Kutal, 2000: 55).

Fon’un yönetimi ile ilgili diğer eleştiri noktası ise, daha çok tekniktir. Bu yaklaşıma göre, işsizlik sigortası programı idaresinin İş-Kur’a verilmesi sıkıntılıdır. Çünkü işsizlik sigortası için aktüeryal hesaplamalara ihtiyaç bulunmaktadır. Böyle bir hesaplamanın yapılabilmesi ise, hali hazırdaki İş-Kur yapısıyla olanaklı görünmemektedir (TİSK, 2000: 20). Bundan dolayı öncelikli olarak İş-Kur’un işsizlik sigortasını yürütebilecek yapıya kavuşturulması; yapının yeniden şekillendirilmesi üzerinde durulmaktadır. Daha önemli bir teklif ise, özel istihdam bürolarının devreye girmesi şeklindedir (TİSK, 2000: 21). Bunlara rağmen, işsizlik sigortası uygulamasının İş-Kur’a verilmesinin makul olduğu yönünde yaklaşımlara da rastlanabilmektedir (Özaydın, 1999: 306).

3.7. Kıdem Tazminatı Konusu

Yasa ile ilintili başka bir tartışma alanı, işsizlik sigortası-kıdem tazminatı ilişkisi üzerine cereyan etmektedir. Burada söz konusu tartışma, işsizlik sigortası ile birlikte kıdem tazminatının halinin ne olacağı; ikisinin bir arada olup olmaması ve sonuçları ile ilgili olarak ortaya çıkmaktadır.

Yasa’ya yöneltilen eleştiri, kıdem tazminatının sağladığı güvencelerin yok sayılması ve işsizlik sigortası ile kıdem tazminatı yükü yanında yeni bir yük getirilmesidir. Buna göre, Türkiye’de işsizlik sigortasına denk bir şekilde, uygulanan bir kıdem tazminatı söz konusudur. Ayrıca kıdem tazminatının, işsizlik sigortasının olmamasından dolayı, zamanında getirilmiş olduğu ve eğer işsizlik sigortası ile beraber ele alınacaksa, yeniden bir düzenlemenin gerektiği kaydedilmektedir. Bundan dolayı, işsizlik sigortası olmadığı zamanlarda kıdem tazminatının, işsizlik sigortasının fonksiyonunu üstlenmesi söz

konusu olmuştur. Bu sebeplerden dolayı, bu görüşe göre, işsizlik sigortası ile birlikte, kıdem tazminatının işsizlik sigortasını yüklenen fonksiyonunun kaldırılması gerekmektedir (TİSK, 2000: 16).

Bu yaklaşıma göre, özellikle AB ülkelerinde işsizlik sigortası ile kıdem tazminatı arasında hassas dengelerin varlığı söz konusu olup, mükerrerlik yaratabilecek durumlardan özenle kaçınılmaktadır. Söz konusu ülkelerde, işsizlik sigortası nedeniyle kıdem tazminatının hiç olmaması veya sınırlı düzeyde varlığı görülmektedir (Tuna, 1995: 10). Bu anlamda, hem işsizlik sigortasını uygulayan hem de hizmet akdinin devamı süresince her geçen tam yıl için işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödeyen tek ülke olması hasebiyle Türkiye'nin hali eleştirilmektedir (TİSK, 2000: 17).

Burada kıdem tazminatı ile işsizlik sigortasının ayrı iki konu gibi durmakla birlikte, aralarındaki yakın bir ilişkinin varlığı inkâr edilmeden; işsizlik sigortasının işsiz kalan, işinden çıkarılan kişilere, belli koşulları yerine getirmişlerse, belli bir süre için gelir güvencesi sağlaması amacını taşıdığı söylenmektedir. Bu açıdan, kıdem tazminatı (istihdam güvencesi) ve işsizlik sigortasına, bir arada gelir güvencesi de denmektedir (Dereli, 1992: 128).

Ancak başka bir görüşe göre, kıdem tazminatı mahiyeti, amacı ve fonksiyonu bakımından işsizlik sigortasından tamamen farklı bir kurum olarak bilinmektedir. Buna göre, ikisi arasında bağlantının gözükmesinde, işverenlerin kıdem tazminatı ile işsizlik sigortasının bir arada olması durumunda, yükün artacağı endişesinin etkisi söz konusudur. Hâlbuki işsizlik sigortası kıdem tazminatından tamamen farklıdır. Çünkü işsizlik sigortası, istihdam politikasıyla iç içe olan bir sigorta koludur. Başka bir ifade ile asıl amaç, sadece işsizlere bir miktar para vermek değil, aynı zamanda onları bir işe yerleştirmeye çalışmaktır. Diğer taraftan, kıdem tazminatı işçi tarafından finanse edilmemekte, işveren tarafından finanse edilmektedir. Ayrıca kıdem tazminatı, kıdem ve ücrete göre belirlenen bir defalık ödemedir; taksitlendirilmesi veya belirli dönemlerle aylık gibi ödenmesi söz konusu değildir; çünkü bu, bir ödenek değildir. Oysa işsizlik sigortası

ödenekleri, belirli periyotlarla yapılan bir ödemedir; belirli zamanlarda ödenmektedir. Dolayısıyla aralarında hem hukuki, hem amaçları ve hem de fonksiyonları bakımından farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bunlardan dolayı, "işsizlik sigortasını ihdas ettik, kıdem tazminatını kaldıralım" demenin manasının olamayacağı savunulmaktadır (Mollamahmutoğlu, 1992: 205). Dolayısıyla kıdem tazminatı, işsizlik sigortası niteliğinde değerlendirilememektedir. Çünkü, işsizlik sigortasından farklı olarak, Yasa'ya göre kıdem tazminatı almak, yeni bir iş bulmama koşuluna bağlı değildir (Şenocak, 1996: 385).

SONUÇ

İşsizlik sigortası, Türkiye'de çeşitli açılardan tartışmalara sahne olan bir konudur. İşsizlik sigortası, özellikle karşıtları tarafından, işverenlere getirilen ek ödeme yükü, bu yüke paralel olarak ortaya çıkabilecek olan kayıtdışılığa yönelme ve ayrıca bu sigorta dalının sadece sigortalı olarak çalışan işçi için geçerli olması bakımından eleştirilmektedir.

Diğer taraftan, işsizlik sigortasının maddi ve manevi açıdan, çalışma aşamasındayken işsiz kalan kişiye sağladığı faydaları göz önünde bulundurmalıdır. İş sahibi iken, çeşitli nedenlerle bir anda işsiz duruma düşen birinin hem kişisel hem de ailevi psikolojik durumu olumlu olmayacaktır. Bu olumsuz durum, işsizlik sigortası yolu ile giderilme şansına sahiptir. Böylece bu tarz durumlarda hem maddi bir destek sağlanmış olmakta hem de moral olarak kişi zinde tutulabilmektedir. Ayrıca işsizlik sigortası, verimlilik yönünden de fayda teşkil etmektedir. Gerek işsizlik sigortası kapsamında verilen mesleki eğitim ve geliştirme sonucu kişinin nitelikli hale gelebilmesi ve gerekse ahlâk ve iyiniyet kurallarına uyma zorunluluğu dolayısıyla sadakatin gelişmesi sonucu, kişinin daha bir azimle çalışması, verimlilik açısından olumlu bakılabilecek bir durum ortaya çıkarmaktadır.

İşsizlik sigortasının bu faydalı yanlarına rağmen, Türkiye'de Yasa açısından bazı eleştiriler de olabilmektedir. Bunlardan bir tanesi, 4447 sayılı Yasa'nın çıkış süreci ile ilgilidir. Burada temel eleştiri, Yasa'nın çıkış sürecinde ne işveren tarafına ne de işçi tarafına herhangi bir fikir

danışmasının yapılmaması ve dolayısıyla Yasa üzerinde “mutakabat” olmadan Yasa'nın “acelece” çıkarılmasıdır. Böyle bir eleştiri, Yasa'nın iki önemli muhatabı olan işçi ve işveren kesiminin süreçte yer almamış olmaması açısından haklı bir nitelik arz etmektedir.

Diğer bir eleştiri, işsizlik ile ilgilidir. Eleştiri yapanlara göre, işsizlik sigortası, ancak işsizliğin olmadığı, başla bir deyişle tam istihdamın sağlandığı ve % 3 gibi bir arızî (friksiyonel) işsizliğin olduğu zaman uygulanabilir ki, Türkiye'de böyle bir durum yoktur. O halde bu görüşe göre, işsizlik sigortasını Türkiye'de uygulamak yanlıştır. Böyle bir yaklaşım, işsizliğin olduğu ve tam istihdam seviyesinin yakalanamadığı başta AB ve diğer ülkelerde işsizlik sigortası uygulamalarının bulunması göz önüne alınınca, noksan kalmaktadır. Ayrıca tam istihdama ulaşılan kadar, var olan işsizlere dönük sıkıntıların ne olacağı da, yine cevabı verilmemiş bir soru olarak durmaktadır.

Yasa, kapsam darlığı açısından da eleştirilmektedir. Yasa'ya göre, sadece belirli bir dönem sigortalı olarak çalışmış ve prim ödemiş olanlar işsizlik sigortasından yararlanabilecektir. Bu durum, bir eleştiri konusudur. Çünkü böyle bir durumda, çalışanların hiç çalışma şansı olmayan (işsizlere) nazaran yeni haklar elde edecekleri ve ayrıcalıkların ortaya çıkacağı ileri sürülmektedir. Ancak bu durum doğru olmakla birlikte, işsizlik sigortasının işsizliği giderme mahiyeti olmadığı, sadece işsiz duruma düşenlerin durumlarını en asgari zararlarla idare etmek olduğu gerçeği de bulunmaktadır.

Diğer bir eleştiri konusu, finansman yükü ile ilgilidir. Eleştirinin odağında, işverenlerin diğer sosyal sigorta primi yükü yanında, işsizlik sigortası yükünü kaldıramayacağı ve bundan kaçmak için de kayıtdışılığa yönelebileceği hususu bulunmaktadır. Bunun çözümü olarak ise, devletin “sosyal devlet” ilkesine dayanarak daha fazla yük altına girmesi veya işverenin yükünün hafifletilmesi istenmektedir.

İşsizlik sigortası ile ilgili başka bir tartışma alanı, Fon yönetimi üzerinedir. Eleştirenler, Fon'un mahiyeti, yapısı ve organizasyon

biçimleri açısından işsizlik sigortasını işletmekte ve yönetmekte yetersiz olduğunu belirtmektedirler. Bundan dolayı, yapılması gereken, Fon'dan sorumlusu olan İş-Kur'un gerekli donanım ile yeniden ele alınması ve diğer taraftan da özel istihdam büroları ile sistemin desteklenmesidir. Ayrıca Fon'un siyasi müdahale alanı olabileceğine de işaret edilmektedir. Çünkü Fon'un yönetim kurulunda bulunan dört kişiden ikisi İş-Kur'dan sorumlu bakan tarafından atanmakta ve bunlardan biri Fon'a başkan olmaktadır. Oylarda herhangi bir eşitlik durumunda ise, Başkan'ın son sözü önemli olmaktadır. Böyle bir halin, siyasi müdahalelerle istismar edilebileceği açıktır. Bundan dolayı, Fon'un Yönetim Kurulu'nun üye sayısının beşe çıkarılması ve tarafsız veya profesyonel bir kişinin işin başında olması teklif edilmektedir.

Yasa ile ilgili tartışmaların (bu çalışmadaki) son çerçevesi, kıdem tazminatı konusundadır. Burada eleştiri olarak, kıdem tazminatının işsizlik sigortasının yerini alan bir kurum olduğu, işsizlik sigortası ile birlikte böyle bir kurumun aynı şekilde işleminin sakıncaları vurgulanmaktadır. Bundan dolayı, kıdem tazminatı, işsizlik sigortasıyla beraber mükerrerlik oluşturacak hamlelerden sakınmak için yeniden düzenlenmeli veya Yasa'da düzenleme yapılmalıdır. Bu teklifin temelinde, kıdem tazminatı ile işsizlik sigortasının benzer oldukları görüşü yatmaktadır. Hâlbuki ikisinin farklı olduğunu ve dolayısıyla çözümün de bu farklı oluş üzerinden ele alınması gerektiğini dile getiren yaklaşımlar da bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Adema, Willem, Donald Gray ve Sigrun Kahl (2003), *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers: Social Assistance in Germany*, No: 58, OECD Pub.
- Alper, Yusuf (2008), "ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi?," *Çimento İşveren Dergisi*, C. 22, S. 2, Mart, s. 4-31.
- Alper, Yusuf (24.04.2008), "İşsizlik Sigortasının Örgütlenmesi, Yönetimi ve Finansmanı: Türkiye Uygulaması," *İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları Semineri*, Ankara, Kamu-İş Yayınları, 2002, (Çevrimiçi) <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/issizliginmillikomite.pdf>, s. 83-103.
- Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı (t.y.), "İş Teşviki," *Özetle Sosyal Güvenlik*, Almanya, y.y.
- Altan, Ö. Zühtü v.d. (2005), *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Andaç, Faruk (1999), *İşsizlik Sigortası*, Ankara, TUHİS Yayınları.
- Arıcı, Kadir (1997), *Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ankara, Kamu-İş Yayınları.
- Ayhan, Abdurrahman (2004), *Türkiye'de İşsizlik Sigortası Sistemi ve Uygulaması*, Muğla, Muğla Ün. Yay.
- Bennmarker, Helge, Kenneth Carling and Bertil Holmlund (2007), "Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms," *Labour*, Vol. 20, No: 1, p. 85-120.
- Centel, Tankut (1999), "İşsizlik Sigortası Kanunu'na İlişkin Genel Değerlendirme," *Mercek*, S. 16, Ekim, s. 4-13.
- Dereli, Toker (1992), "Tebliğ 3," *İşsizlik Sigortası, İş Kurumu, İş Güvencesi Semineri*, Ankara, Hak-İş Yayınları, s. 127-157.
- DPT (2007a), *Dokuzuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik ÖİK Raporu*, Ankara, DPT Yayınları.
- DPT (2007b), *Dokuzuncu Kalkınma Planı İşgücü Piyasası ÖİK Raporu*, Ankara, DPT Yayınları.
- Ekin, Nusret (1994), *İşsizlik Sigortası*, Ankara, Kamu-İş Yayınları..
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, UK, Cambridge, Polity Press.

- Grossman, Robert J. (2006), "Unemployment Insurance System at Risk: Snapshot of a Troubled Partnership," *Business Horizons*, No: 49, p. 193-199.
- Güzel, Ali (24.04.2008), "4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası," *Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan*, (Çevrimiçi) <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekim/4/04.pdf>, s. 817-843.
- Holmlund, Bertil (1998), "Unemployment Insurance in Theory and Practice," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 100, No. 1, p. 113-141.
- İş-Kur (24.04.2008), *İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni: Nisan 2008*, (Çevrimiçi) <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/s/2008/2008.04%20Nisan%20B%c3%bclt%20eni.pdf>.
- Kutal, Metin (2000), "Türkiye'de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri," *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, Ankara, TİSK Yayınları, s. 42-57.
- Mollamahmutoğlu, Hamdi (1992), "Tebliğ 5," *İşsizlik Sigortası, İş Kurumu, İş Güvencesi Semineri*, Ankara, Hak-İş Yayınları, s. 195-228.
- Özaydın, Mehmet M. (1999), "İşsizlik Sigortasının İşgücü ve İstihdam Üzerindeki Etkileri," *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C. IV, S. 4, Ocak, s. 297-307.
- Scruggs, Lyle (2002), "The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970-1996," *Political Research Quarterly*, Vol. 55, No. 2, June, p. 275-297.
- Seyyar, Ali (2005), *Sosyal Güvenlik Terimleri*, İstanbul, Papatya Yayıncılık.
- Solak, Fahri (1997), "Ahilik," *İktisat ve Din*, 2. bs., İstanbul, İz Yayıncılık, s. 69-79.
- Şakar, Müjdat (1999), "İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Getirdiği Yeni Yükümlülükler," *Mercek*, S. 16, Ekim, s. 21-28.
- Şenocak, Hasan (1996), "Türk İş Hukukunda Kıdem Tazminatı," *İktisat Fakültesi Mecmuası; Sabahaddin Zaim'e Armağan; 1994/B-3*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, s. 381-393.
- TİSK (2000), *İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları*, Ankara, TİSK Yayınları.
- Toker, Murat (2002), "İşsizlik Sigortası," *Sayıştay Dergisi*, Sayı 46-47, Temmuz-Aralık, s. 83-109.
- Törüner, Mete (1991), *İşsizlik Sigortası*, İstanbul, Friedrich Ebert Vakfı Yayınları.
- Tuna, Yılmaz (1995), *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, DPT Yayınları.

- Tuncay, A. Can (1999), "4447 Sayılı Kanun ve Getirdiği Yeni Haklar," **Mercek**, Sayı 16, Ekim, s. 29-41.
- Tuncay, A. Can ve Ömer Ekmekçi (2005), **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 11. bs., İstanbul, Beta Yayınları.
- Uçkan, Banu (2007/3), "İşçi Sendikaları ile İşsizlik Sigortası Arasındaki Köprü: Ghent Sistemi," **Çalışma ve Toplum**, Sayı 14, s. 29-57.
- Uğur, Adem ve Mahmut Demirkan (1996), "İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulama Sorunları," **İktisat Fakültesi Mecmuası; Sabahaddin Zaim'e Armağan; 1994/B-3**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, s. 443-456.
- Üçışık, Fehim (1992), "Tebliğ 4," **İşsizlik Sigortası, İş Kurumu, İş Güvencesi Semineri**, Ankara, Hak-İş Yayınları, s. 161-191.
- Villanueva, Ernesto (2005), "Inter Vivos Transfers and Bequests in Three OECD Countries," **Economic Policy**, July, p. 505-565.
- Yazgan, Turan (1977), **Sosyal Sigorta**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2360.
- Yiğit, Yusuf (2005/2), "Türkiye'de İşsizlik Sigortası'nın Uygulama Alanı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanmanın Koşulları," **Çalışma ve Toplum**, Sayı 5, s. 75-102.
- Zaim, Sabahaddin (1997), **Çalışma Ekonomisi**, 10. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi.