



ISSN:1306-3111

e-Journal of New World Sciences Academy
2012, Volume: 7, Number: 2, Article Number: 3C0094

NWSA-SOCIAL SCIENCES

Received: February 2012

Accepted: April 2012

Series : 3C

ISSN : 1308-7444

© 2010 www.newwsa.com

İbrahim Görücü

Nihat Aybıyık

Muzaffer Koç

Inonu University

ibrahim.gorucu@inonu.edu.tr

nihat.akbiyik@inonu.edu.tr

Muzaffer.koc@inonu.edu.tr

Malatya-Turkey

**TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI VE SONUÇLARI
(2000-2010)**

ÖZET

İşsizlik Sigortası Türk çalışma hayatında 4447 sayılı Kanun ile 1999 yılında yer almış bir uygulamadır. İlk prim tahsilâtını 2000 yılı Haziranında gerçekleştiren Fon, ilk ödemesini ise, 2003 yılında gerçekleştirmiştir. Çalışma İşsizlik Sigortası Fonunun 10 yıllık bir sürecini İŞKUR İşsizlik Sigortası bültenleri, Bağımsız denetim raporları çerçevesinde incelemektedir. Fonun incelenmesi sonucunda fonun ödeme süresi, fon kaynaklarının değerlendirilmesi, ödeme süresi ve yönetim gibi birçok alanda sorunları olduğu görülmektedir. Fonun çalışmada yapılan değerlendirmeler ve öneriler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi durumunda çalışma hayatının ilgili taraflarına daha fazla katkı yapacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, İşsizlik Sigortası Fonu,
İşsizlik Ödeneği, İşsizlik Sigortası,
Sosyal Güvenlik

**IN TURKEY UNEMPLOYMENT INSURANCE APPLICATION AND ITS RESULTS
(2000-2010)**

ABSTRACT

Unemployment Insurance is an application which is took place in Turkish working life with the Law No. 4447 in 1999. While the Fund performs first premium collection in June of 2000; the first payment is carried out in 2003. This study investigates Unemployment Insurance Fund's process of a 10-year by regarding İŞKUR Unemployment Insurance releases, independent audit reports. Upon review of the fund the Fund's duration to pay, evaluation of funding sources, such as payment terms and management is seen that problems in many areas. The evaluations and recommendations within the framework of the Fund's will contribute more to the sides in case reorganization working life is thought.

Keywords: Turkey, Unemployment Insurance Fund,
Unemployment Benefit, Unemployment Insurance,
Social Security

1. GİRİŞ (INTRODUCTION)

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

Bu çalışmada, Türkiye’de işsizlik sigortasının başladığı 2000 yılından 2010 yılı sonuna kadar nasıl uygulandığı ve bu uygulamaların sigortadan beklentilere ne kadar cevap verdiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2. ÇALIŞMANIN ÖNEMİ (RESEARCH SIGNIFICANCE)

Günümüzde sosyal riskler arasında ilk akla gelenlerden biri olan işsizlik, çalışanların en geç korunmaya kavuştukları bir risktir (Başterzi, 1996: 58). Başka bir ifadeyle, tarihi gelişim açısından işsizlik sigortası diğer sigorta kollarına nazaran daha geç ortaya çıkmıştır. Buna gerekçe olarak bir takım tarihi ve sosyal sebepler gösterilmekle beraber, en temel faktörlerden biri, klasik iktisat teorisinin, emek piyasasının sürekli dengede olduğu varsayımını kabul eden görüşüdür. Emek piyasasının sürekli dengede olduğu varsayımı, devletin emek piyasasına müdahalesini engellemiştir (Ekin, 1994: 1). Ancak özellikle 1929 büyük ekonomik krizinden sonra devlet, ekonomiye müdahaleyi gerekli gören politikalara yönelmiştir. Özellikle Birinci Dünya Savaşından sonra tek geliri ücret olan işçi sınıfının insan onuruna yakışır hayat sürmesine yönelik çabalar daha fazla gündeme gelmiştir. İktisadi anlayıştaki değişim ve sosyal boyutlu politikalar sayesinde devletin ekonomiye müdahalesi artmış ve ekonomide tayin edici rol üstlenmiştir. Çeşitli müdahale ve politik çabalar neticesinde başta sosyal güvenlik olmak üzere sosyal politika alanında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu gelişmelerden biri olan işsizlik sigortası, sosyal güvenlik sisteminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

3. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI ve ÖZELLİKLERİ

(THE CONCEPT OF UNEMPLOYMENT INSURANCE AND ITS FEATURES)

Toplumsal olarak kaynakların tam kullanılmaması ve ferdin gelirden mahrum kalmasını ifade eden işsizlik, sebep olduğu ekonomik ve sosyal maliyetlerden dolayı gelişmişlik farkı gözetmeksizin bütün ülkelerin ortak sorunlarının başında gelmektedir ve uzun bir süre de böyle kalmaya devam edeceğini düşünmek yanlış olmayacaktır (Erol, Özdemir, Yurdakul, 2010: 7; Toker, 2002: 83). Özellikle sanayileşmiş ülkelerde halkın büyük bölümü geçimini ücretle sağladığından, kişi işini kaybetmesi ve hemen iş bulamaması halinde ciddi tehlike ile karşı karşıya kalmaktadır (Dilik, 2000: 3; Sofracı, 2007: 166).

3.1. İşsizlik Sigortası Kavramı

(The Concept of Unemployment Insurance)

İşsizlik sigortasına ait farklı tanımlar yapılmaktadır.

Bir tanıma göre işsizlik sigortası; “kendi isteği dışında, muhtelif nedenlerle işi sona eren bağımlı çalışanların bu süre zarfında ortaya çıkan gelir kayıplarının kısmen veya geçici bir süre karşılanması amacıyla yönelmiş bir sigorta dalıdır” (Ekin, 1994: 22).

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 47. maddesi işsizlik sigortasını; “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru

olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta" şeklinde tanımlanmaktadır.

Başka bir tanımda ise işsizlik sigortası; "işçi sıfatıyla çalışanlardan sosyo-ekonomik nedenlerle kendi arzu ve iradeleri dışında işsiz kalanlara, çalışma istek ve yeteneğine sahip oldukları halde iş bulamadıkları süre için yaşama ve geçinme olanağı verebilecek kadar mali destek sağlamayı amaçlayan, devlet tarafından, sosyal güvenlik sistemi içinde kurulan, katılma zorunluluğu bulunan ve sigortacılık tekniği ile etkinlik gösteren bir sosyal sigorta dalıdır"(Kutal, Erhan, 1997: 661-662).

İşsizlik sigortası ile ilgili diğer tanımlar da şöyle sıralanır: İşsizlik sigortası, "çalışma arzu ve yeteneğine sahip olup da, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir kısmını karşılamak üzere, kendisi ve ailesinin sosyo-ekonomik bakımdan zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir sosyal güvenlik programıdır" (Ayhan, 2002: 2).

İşsizlik sigortası, "kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta koludur" (Andaç, 2010: 57).

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 sigortasına yönelik tanımlamalarında işsizlik sigortasının, çalışmak arzu ve isteğine rağmen, isteği dışında işini kaybeden işçilerin kaybettikleri gelirlerinin, sınırlı da olsa giderilmesini hedefleyen bir tazmin sistemi olduğu ön plana çıkmaktadır (Başterzi, 1996: 53, İşsizlik sigortası tanımı için Bkz. Sofracı, 1999: 5; Tan, Karslıoğlu, 2010: 40; Birleşik Metal, 2002: 4; Yiğit, 2005: 99).

3.2. İşsizlik Sigortasının Özellikleri (The Features of Unemployment Insurance)

İşsizlikle mücadelede iki tür politikadan bahsetmek mümkündür. Birinci tür politikalar işsizliğin nedenlerini engellemeye yönelik iken, ikinci tür politikalar işsizliğin sonuçlarını hafifletmeyi esas alan politikalardır. İşsizliğin nedenlerini engellemeye yönelik politikalar; istihdam kapasitesini artırıcı, tasarrufu, yatırımı ve üretim teknolojilerini geliştirici ekonomik politikalar vb iken, işsizlik sonuçlarının hafifletmeyi amaç edinen işsizlik sigortası ise, ikinci tür politikaların en önemli araçlarından biridir (Şakar, 2007: Benli, 2005: 303; Koray, Topçuoğlu, 1995: 102).

İşsizlik sigortasının yönelik olarak üç sistem bahsetmek mümkündür (Uçkan, 2007: 30):

- Sendikalarca yürütülen, esasen devletçe sübvansede edilen ve gönüllü bir sigorta sistemi olan Ghent sistemi,
- Birçok ülkede yürütülen, yoksulluk yardımının bir tür geliştirilmiş şekli olan ve ihtiyacın tespitiyle ödenen sosyal yardım sistemi ve

- İşçi, işveren ve devlet tarafından idari ve finansal sorumluluğu paylaştırılan, zorunlu ve prime dayanan sigorta sistemi. İşsizlik sigortasının sahip olduğu özellikler şöyle sıralanır:

3.3. İşsizlik Riskini Tazmin (The Compensation of the Risk of Unemployment)

İşsizlik sigortasının en belirgin özelliklerinin başında, bireysel ve toplumsal anlamda en önemli risk olan işsizliğin sebep olduğu ekonomik, psikolojik ve sosyal risklerin, yasaların ve ülke ekonomisinin gücü ölçüsünde giderilmesi gelmektedir (İşsizlik sigortasının tazmin edici özelliği için Bkz. Andaç, 2010: 58; Yiğit, 2004: 55; Ülker, 2002: 13-14; Limoncuoğlu, 2006: 40-41; Türkcan, 2007: 48; Toker, 2002: 87-88). İşsizlik riskinin giderilmesi sınırlı bir parasal yardımdan ibarettir.

İşsizlik sigortası, işsiz kalan kişiye başka bir gelir kaynağından gelir sağlanmaması halinde işsiz kaldığı için ve yasalarla belirlenmiş süre ile sınırlı olmak üzere ona bir güvence sağlama işlevini yerine getirmektir. Başka bir ifadeyle, işsizlik sigortasıyla amaçlanan işsizliğin önlenmesi veya işsizliğin azaltılması değil; işsizliğin meydana getirdiği zararları bir ölçüde hafifletmek, yeni bir iş buluncaya kadar gelirlerinin bir miktarının karşılama ve kendisinin ve ailesinin hayatını idamelerine katkı sağlamaktır (Ekin, 1994: 23; Tan, Karslıoğlu, 2010: 41; Toker, 2002: 87-88; Kutal, Erhan, 1997: 661-662, Gençler, 2002: 21; Hekimler, 2008: 8). Bu bağlamda işsizlik sigortası, sosyal güvenliğin önemli parçası olarak, işsizliğin olumsuz etkilerini tazmin etmek amacıyla uygulanan "bir pasif işgücü politikasıdır"(Kenar, 2003).

3.4. Zorunluluk (Compulsory)

İşsizlik sigortasının temel özelliklerinden birisi de, zorunluluk ilkesidir (İşsizlik sigortasının zorunluluk ilkesi için Bkz. Andaç, 2010: 58-62; Yiğit, 2004: 53; Ülker, 2002: 14-15; Taşçı, Yılmaz, 2009: 616; Toker, 2002: 88; Türkcan, 2007: 49-51 Limoncuoğlu, 2006: 41). Söz konusu ilke, sigortalı, işveren ve devlet arasında "emredici hükümlerle düzenlenmiş bir hukuksal ilişkiyi" ifade eder (Güzel, 2000: 821)

Kayıtdışı olmadan çalışan her birey işsizlik sigortasına prim ödemek zorundadır. Buradaki zorunluluk, çalışma hayatında yer almanın normal bir insan için en temel hak ve istek olduğundan hareket etmektedir. Diğer bir ifadeyle çalışmayan ya da iradi olarak işsiz kalan, çalışmak zorunda olmayan ya da çalışma yaşamının dışında yer alan kişiler bu zorunluluğun dışındadır. İşsizlik sigortasına katılmak, bireyin isteği dışındadır ve çalıştığı sürece katılmak zorundadır. Aksi bir uygulama işsizliğin yüksek olduğu bir ortamda işsizleri ekonomik sıkıntılara karşı koruma görevini üstelenecek kurum ve kuruluşlar açısından ciddi bir sorun oluşturacağı gibi böyle bir yükü kaldırmak ekonomik olarak da mümkün olmayacaktır. Bu nedenle işsizlik sigortası için isteğe bağlı olma durumu söz konusu değildir (Akyiğit, 2003: 291).

3.5. Prim Ödeme (Pay Premium)

Sigortaların en belirgin özelliği gelecekte olması muhtemel ya da olabilecek riskleri karşılamak için bireylerin belirli bir miktarda önceden ödeme yapmasıdır. Yapılan ödeme miktarı, karşılaşılması olası riskin zarar vereceği konunun çok küçük bir miktarını içermektedir. Riskin gerçekleşmemesi durumunda ödenen primlerin istenmesi söz konusu olmadığı gibi riskin gerçekleşmesi durumunda önceden belirlenen miktarlarda riskin giderilmesini isteme hakkı da prim ödeyen bireye tanınmış bir haktır (İşsizlik sigortasının prim ödeme özelliği için

Bkz. Andaç, 2010: 63-65; Ülker, 2002: 15; Limoncuoğlu, 2006: 42; Türkcan, 2007: 51-52; Toker, 2002: 88).

İşsizlik sigortası da prim esasına dayanan bir sigortacılık koludur. Fakat bu sigorta kolunda riski karşılamak amacıyla toplanan primler ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, Türkiye’de işçi-işveren ve devlet olmak üzere üçlü bir yapı tarafından ödenmektedir. Risk ile karşı karşıya kalacak kişi işçi olmasına rağmen primler işçi-işveren ve devlet üçlüsünce ödenmektedir. Bu primler halen %1 işçi, %2 işveren ve %1 devlet şeklinde ödenmektedir.

3.6. Devletçe Kurulma (Establishment by state)

İşsizlik sigortası bir kamu sigortasıdır (Yiğit, 2004: 54). Başka bir ifadeyle, işsizlik sigortasının bir diğer özelliği sigortanın kurucusunun ve en büyük denetleyicisinin devlet olmasıdır (İşsizlik sigortasının devletçe kurulması özelliği için Bkz. Andaç,2010: 65-67; Toker, 2002: 88; Türkcan, 2007: 52; Limoncuoğlu, 2006: 43-44; Ülker, 2002: 16-17). İşsizlik sigortası, Ghent sistemi (Uçkan, 2007: 31) dışında devlet eliyle kurulmakta ve yine devletin kontrolü altında uygulanmaktadır. İşsizlik sigortası başlangıçta sendikalar, yerel yönetimler tarafından kurulmuşken, daha sonraları bu sigorta dalı devlet tarafından kurulan ve yönetilen bir sigorta kolu olarak yaygınlık kazanmıştır. Günümüzde de bu uygulama yaygın olarak devam etmektedir.

3.7. Yeniden İşe Yerleştirme (Replacement)

İşsizlik sigortası iki yönlü bir sigortadır. Bir yönü pasif sigorta işlemlerini (işsizlik sigortası ödemeleri), aktif yönünü ise, işe yerleştirme ve mesleki eğitim oluşturmaktadır (işsizlik sigortasının yeniden işe yerleştirme kurulması özelliği için Bkz. Andaç, 2010: 67-68; Türkcan, 2007: 52-53; Limoncuoğlu, 2006: 43; Ülker, 2002: 17-18; Yiğit, 2004: 55; Ayhan, 2002: 2). İşsizlik sigortası ödemesinin sürekli olmadığı göz önüne alınırsa, ödeme süresinin sonunda kişinin tekrar işsiz ve gelirden yoksun kalacağı açıktır. Bu nedenle sigortanın en önemli yönünü işini kaybeden kişinin en kısa sürede işe yerleştirilmesi oluşturmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasının başarı şansını biraz da kişinin işe yerleştirilmesi oluşturmaktadır.

Yeniden işe yerleştirme işlevi sigortalının en kısa zamanda tekrar çalışma hayatına dönmelerini sağlamaya yönelik bir uygulamadır. İşini kaybeden kişinin işe yerleştirilmesi her zaman mümkün olmayabilmektedir. Bu nedenle işsizlik sigortası yönetimi kişinin mevcut mesleğinde işe yerleştirilmesi mümkün değilse, mesleki eğitim yoluyla işgücü piyasasına yeni bir meslek edindirilmesi yoluyla döndürülmesine çalışmaktadır.

4. İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHİ GELİŞİMİ (HISTORICAL DEVELOPMENT OF UNEMPLOYMENT INSURANCE)

Dünyada 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında uygulamaya konmaya başlayan işsizlik sigortası, modern anlamda ilk olarak 1911 yılında İngiltere’de zorunlu bir nitelik kazanmıştır. Birinci Dünya Savaşı ve 1929 Krizi’nin sebep olduğu işsizlik patlaması ve sonrasındaki sosyo-ekonomik problemlere çare olması için özellikle diğer Avrupa ülkelerinde de faaliyete sokulmuştur. İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde diğer dünya ülkelerde de işsizlik sigortası yaygınlaşmaya başlamıştır (Taşcı, Yılmaz, 2009: 603).

4.1. Dünyada (In the World)

Modern anlamda işsizlik sigortası, devlet tarafından yasa vasıtasıyla ilk kez zorunlu olarak 1911 yılında Llyod George’un

başbakanlığı döneminde İngiltere’de kurulmuştur (Toker, 2002: 86; Dilik, 2000: 2; Yiğit, 2004: 49; Sofracı, 1999: 10; Limoncuoğlu, 2006: 38; Türkcan, 2007: 39).

Esas itibarıyla işgücü piyasasının yeterince organize olduğu ülkelerde uygulanan işsizlik sigortası (Sofracı, 1999: 5), işsizlik riskiyle karşılaşan kişilere gelir güvencesi sağlayan ve gelişmiş ülkelere özgü bir sistem görünümü sergilemektedir (Başterzi, 1996: 68; Yalçınar, 1998: 20). İkinci Dünya Savaşından günümüze kadarki gelişmeler de bunu teyit etmektedir (Başterzi, 1996: 68).

İşsizliğin sebep olduğu ekonomik bunalımlar, işsizlik sigortasının bir sosyal güvenlik riski olarak sosyal güvenlik sistemi içinde yer almasında büyük etkiye sahiptir. Özellikle Birinci Dünya Savaşından sonra meydana gelen yaygın işsizlik, işsizlik sigortasına yönelmede önemli bir yere sahiptir (Yiğit, 2004: 49).

II. Dünya savaşından sonra uluslararası belgelerde de işsizliğin sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınması gerektiğine ilişkin hükümler ortaya çıkmaya başlamıştır. Birleşmiş Milletler tarafından 1948’da kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 25 maddesi "... Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi denetimi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir" hükmüne yer vererek, işsizlik sıkıntısının da sosyal güvenlik kapsamına alınmasına gerektiğini vurgulamaktadır (Güzel, 2000: 819).

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 102 sayılı ve 1952 tarihli "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" çalışanlara hastalık halinde sağlık yardımı (tıbbi bakım), hastalık ödenekleri (kaybedilen kazancın karşılanması), analık, malullük, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm (yakın mirasçılarının korunması), aile ödenekleri ve işsizlik olmak üzere dokuz mesleki risk karşısında sosyal güvence sağlamayı öngörmüştür (Centel, 2000: 4).

4.2. Türkiye (In Turkey)

Çalışanların sosyal güvenceye kavuşturulmasına yönelik Türkiye’de işsizlik sigortası çalışmaları 1959 yılında başlamış ve 1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun kabul edilmesine kadar geçen 40 yıllık uzun bir sürecin sonunda yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de işsizlik sigortası ile ilgili yapılan çalışmalar temel olarak iki kuruluş tarafından gerçekleştirilmiştir. Bunlar İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı’dır. İşsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun öncülüğünde 1959 yılında başlanılmış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu çıkartılıncaya kadar 30’a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planları dâhilinde konuya daha sınırlı yaklaşıldığı görülmektedir. Özellikle I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasına açıkça yer verilmiş ve kurulması gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen, III. ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir. IV. Plan’da ise kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının işsizlik sigortası ile birlikte ele alınarak çıkarılacağı belirtilmiştir. VI. Beş Yıllık Planda ise, çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağından bahsedilmiştir. VII. Beş Yıllık Planda da, işsizlik sigortasının uygulanacağı, işsizlik sigortası kanunu ve bu hizmeti yürütecek kurumla ilgili yasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Uzun süren tartışmalar ve çabalarla geçen 40 yıllık bir sürecin sonucunda 25 Ağustos 1999 tarihinde "4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve

Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu İle İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)" ile yasal çerçevesine kavuşmuştur.

4447 sayılı Kanun ile işsizlik sigortası tüm ülke düzeyinde zorunlu bir sigorta kolu olarak benimsenmiş ve 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren ilgili taraflardan (İşçi-işveren-devlet) primlerin tahsiline başlanmıştır. Sigorta hizmetlerini yürütme görevi ise yeniden yapılandırılan Türkiye İş Kurumu Genel müdürlüğü içerisinde oluşturulan İşsizlik sigortası Daire Başkanlığına verilmiştir. Sigorta işsizlere yönelik ilk ödemesini 01 Mart 2003 tarihinde gerçekleştirerek 40 yıllık rüyanın gerçek olmasını sağlamıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı ve 1952 tarihli "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" çalışanlara dokuz mesleki risk konusunda sosyal güvence sağlamaktadır: Hastalık halinde sağlık yardımı (tıbbi bakım), hastalık ödenekleri (kaybedilen kazancın karşılanması), analık, malullük, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm (yakın mirasçıların korunması), aile ödenekleri ve işsizlik. Söz konusu sözleşmeyi onaylayan bir üye ülke olarak Türkiye'nin, işsizlik sigortasının yasalaştırması uluslararası standartlara yaklaşmasında önemli aşamayı göstermektedir (Centel, 2000: 4).

5. İŞSİZLİK SİGORTASININ AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI (ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF UNEMPLOYMENT INSURANCE)

İşsizlik sigortası, gelecekte ortaya çıkması muhtemel işsizlik riskine karşı çalışanı güvence almayı amaçlar (Tuncay, 2001: 3; Yiğit, 2005: 76; Andaç, 2010: 166).

İşsizliğin artışı, ulusal ekonomiyi tehdit eder, toplumsal çöküntüye sebep olur, moral değerler zedelenir, toplumsal barış ve huzur kaybolur, üretim ve tüketim kapasitesi düşer (Tuncay, 2001:3).

İleride işsiz kalma tehlikesiyle karşılaşabilecek çalışanın, çalıştığı dönemde prim ödeyerek işsizlik halinde gelir kaybını telafi edebilecek bir gelire kavuşabilecektir (Tuncay, 2001: 3; Türkcan, 2007: 39; Yiğit, 2005: 76).

İşsizlik sigortası, işsizliği önleyici değil, işsizliğin olumsuz etkilerini hafifletmeyi amaçlayan önlemler bütünüdür (Tuncay,2001:3; Türkcan, 2007: 39; Benli, 2005: 304, 313).

İşsizlik sigortası vasıtasıyla işsizlere yapılan ödemelerle çalışanın gelir kaybının belli bir kısmı belli süreyle telafi edildiği gibi, söz konusu yardımlar ile ekonomik hayatın canlılığı da desteklenir (Kandemir, 2001: 554). İşsizlik sigortası vasıtasıyla işçi, kabiliyetine daha uygun iş bulma fırsatı yakalar (Biçerli, 2005: 482).

İşsizlik sigortası programın başlatılmasının veya yaygınlaştırılmasının işsizlik üzerindeki farklı etkileri söz konusu olabilmektedir. İşsizlik sigortası ödeneklerindeki artışın, bireyin çalışma ve iş arama isteğini azaltarak, işsizliği olumsuz etkileyeceği yönünde de kanaat bulunmaktadır (Sofracı, 2007: 167). Aslında, işsizlik ödenekleri, işgücü arzı üzerinde potansiyel olarak üç önemli etkiye sahiptir. Birinci etki, şayet işsizler ödenek alabilmek için işi terk etme eğilimi gösterirlerse veya geçici, mevsimlik işleri tercih ederlerse, işsizlik artış gösterebilir. İkinci etki, işsizlik sigortası ödeneği önceki gelirini ikame edebiliyorsa potansiyel ödenek

süresi boyunca işsizlik sürebilir. Üçüncü etki ise işsizlik sigortasına hak kazanabilmek için işgücü piyasasına girişler artabileceği gibi işçiler daha fazla ödeneğe hak kazanabilmek daha uzun süre çalışma eğilimi gösterebilirler (Tuna, 1995: 47-48; Sofracı, 2007: 167). Son etki, işsizliğin artmasına sebep olan ilk iki etkiyi dengeleyebilir (Tuna, 1995: 48). İyi organize edilmiş olan işsizlik sigortası arızı işsizliği azaltıcı tesir yapabilirken, işsizlik ödeneklerinin yüksek olması halinde bazı işçilerin ödenek alabilmek için işyerlerini değiştirmesi arızı işsizliği artıcı tesir de yapabilir (Zaim, 1990: 180-181).

İşsizlik sigortası, işsizliğin meydana getirdiği sorunlar ve kişiler açısından önemli yararlar sağlayan uygulamadır. Ancak buradaki fayda ya da uygulamadan kaynaklandığı ileri sürülen sakıncalar ülkelerin yapılarına ve sigortanın uygulanmasına bağlı olarak değişiklik gösterebilecek durumlardır. Bu nedenle sigortayı tam anlamıyla yararlı ya da sakıncalı ilan etmek mümkün değildir. Şüphesiz sigorta toplumsal ve kişisel açıdan yararlar içerdiği gibi sakıncalar da içerebilen bir uygulamadır. Bu başlıkta, ileri sürülen yararlar ve sakıncalar ana hatlarıyla sıralanmıştır:

5.1. İşsizlik Sigortasının Avantajları (Advantages of Unemployment Insurance)

İşsizlik sigortasının yararları özetle, şöyle belirtilebilir (İşsizlik sigortasının faydaları belirtilen kaynaklardan yararlanılarak özetlenmiştir. İŞKUR, 2011b, Türkcan, 2007: 67; Toker, 2002: 95-97; Ülker, 2002: 32; Aktürk, 2008: 48-49; Taşcı, Yılmaz, 2009: 622-623; Özşuca, 2000: 8-10; Tuna, 1995: 40-41):

- İşsiz kalan sürede sigortalı işsizlerin gelir kaybı bir ölçüde işsizlik ödeneği ile karşılandığından, sigortalı işsizler niteliklerine daha uygun işler arayabileceklerdir. Bu ise işgücü verimliliğini olumlu yönde etkileyecektir. Ayrıca, işsizlerde ve aile fertlerinde gelir kaybı nedeniyle oluşabilecek olumsuzluklar bir ölçüde önlenecektir.
- İşsizlik sigortası sağladığı gelir güvencesiyle, işsizlerin alım güçlerini belli ölçüde koruduğundan toplam talep üzerinde olumlu etki yapacaktır.
- İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı çalışanlar ahlak ve iyiniyet kurallarına daha fazla sadakat göstermek zorunda kalacaklarından verimlilik artacak ve işgücü devri azalacaktır.
- İşsizlik sigortası sisteminin mali kaynaklarından yararlanarak verilecek olan eğitimler ile işsizlerin nitelikleri artacaktır.
- İşgücü piyasasına yönelik (iş-çalışan-işyeri) veri tabanı oluşturulmasına imkan sağlayıp, doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi sağlanacak ve böylelikle verimlilik ve çalışanların mutluluğu artacaktır.
- Kaynakların, üretken alanlarda, istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirilmesinde İşsizlik Sigortası Fonu da katkı sağlayacaktır (İŞKUR, 2011b).
- Oluşan fonların verimli alanlarda kullanılması mümkün olacaktır.
- İşsizlik nedeniyle ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve psikolojik etkiler azalacaktır.
- İşsizlik sigortasının bulunmadığı ülkelerde çalışanların %15'inin işsiz kalması çalışanların ortalama hayat düzeylerini, reel ücretlerinin %10 düşmesinden daha kötü etkilemektedir (Alkin, 2000, 288).

- İşsizlik sigortası kapsamında işsizlere eğitim programları yeni meslekler kazandırabileceği gibi, mevcut mesleklerinin geliştirme fırsatı da verecektir.
- İşe yerleştirmedeki etkinliğin artışı, orta ve uzun dönemde işgücü verimliliğini artıracaktır.
- İstihdam edilenlerden işsizlere doğru gelir dağılımı söz konusu olur. Böylece gelirin daha adil dağılımına yardımcı olur.
- İşsizlik sigortasının kaynaklık edeceği büyük fonların verimli yatırımlara yönlendirilmesi ülke kalkınmasına katkı sağlar.
- İşsiz kalanlara verilen eğitimlerle vasıflı işgücünün artış sağlanır. Söz konusu eğitim, verim ve kalite üzerinde olumlu katkı sağlar.
- İşsizlik sigortası ile sigortalı çalışma teşvik edilir ve kayıtdışılık üzerinde olumlu etki yapar. Kayıtdışılığın azalması devletin vergi ve sosyal güvenlik prim gelirlerinde ciddi bir artış getirir.
- İşsizlik ödeneği alan işsizlerin gelir kaybı nispi olarak telafi edildiğinden sigortalı işsizler niteliklerine daha uygun işler bulmaya çalışırlar. Bu durum da işgücü verimliliğine olumlu katkı sağlar.
- İşsiz ile aile fertlerinde gelir kaybının sebep olduğu olumsuzlukları telafi eder.
- İşçinin işsizlikten kaynaklanan gelir kaybı telafi edilerek, refah düzeyinin belirli bir seviyenin altına düşmesini engeller.
- Aslında işsizlik sigortası, otomatik düzenleyici mekanizmaya sahip bulunmaktadır. Yüksek konjunktürde işsizlik sigortası kesintileri artacağı için harcanabilir gelir otomatikman azalmaktadır. Düşük konjunktürde ise işsizlik ödenekleri devreye girerek büyük ekonomik dalgalanmaları frenler.

5.2. İşsizlik Sigortasının Dezavantajları

(Disadvantages of Unemployment Insurance)

İşsizlik sigortasının muhtemel zararları, özetle, şöyle belirtilebilir (İşsizlik sigortasının muhtemel zararları belirtilen kaynaklardan yararlanılarak özetlenmiştir. Türkcan, 2007: 68-69; Ülker, 2002: 33; Aktürk, 2008: 49-50; Taşcı, Yılmaz, 2009: 622):

- Yapısal işsizliğin bulunduğu yerlerde işsizlik sigortasının hayata geçirilmesi pek mümkün değildir.
- Maliyet artışını getirir ve işçinin net gelirin düşmesine sebep olur.
- Çalışma eğilimini düşerebilir. Hatta bazen "tembellik primi" olarak değerlendirilebilmektedir. Uygulamada çeşitli kötü örneklerle rastlamak da mümkündür.
- İşe girmeyen ve sosyal güvenlik hakkı kazanmayanlara ayrılması gereken kaynakların işsizlere harcanması bu gruplar aleyhine adaletsiz bir sonuç doğurabilir.
- Kurum, işsizlik ödenekleri alanları işe yerleştirmede öncelik verebilir. Bu yüzden işsizlik ödeneğinden yararlanmayan işsizlerin iş bulma imkanları azalır.
- İşçilerin işsizlik sigortasına prim ödemeleri gelirlerinde azalmaya sebep olur.
- İşsizlik sigortası primleri işgücü maliyetlerinin yükselmesine, bağlantılı olarak toplam işgücü talebinin azalmasına, yani, işsizliğin artmasına ve üretim düşmesine neden olur.
- İşsizlik sigortası primi dolayısıyla işçilik maliyetleri artacağından kayıtdışı istihdam artış gösterebilir.

- İşçilik maliyetlerinin artışı müteşebbislerin ilgilerini ve yatırımları emek-yoğun sektörlerden sermaye-yoğun sektöre kaydırabilecektir. Bu durum da istihdamın daralmasını getirebilecektir.
- İşgücü piyasasındaki kontrol yeterince gerçekleştirilemezse, kişiler hem işsizlik sigortasından faydalanabilirler hem de kayıtdışı çalışarak kazanç elde edebilirler.
- İşsizlik sorununun çözümünde önem taşıyan yeni yatırımlar için gerekli olan kaynakların işsizlik sigortasına ayrılması, ekonomik kaynakların irrasyonel kullanımına sebep olabilmektedir.

6. TÜRKİYEDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI (IN TURKEY UNEMPLOYMENT INSURANCE APPLICATION)

6.1. Kapsamı (Coverage)

4447 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği 2002 yılından sonra kapsamına aldığı kesimler konusunda bazı değişiklikler yapılmış olmakla birlikte bütün çalışanları kapsayan bir yapıya henüz kavuşmamıştır. 2011 yılında kabul edilen 6111 sayılı Kanun ile işsizlik sigortasının kapsamını genişletmiştir. Bu değişiklik sonrası kanun kapsamı şu kesimleri içine alacak şekilde genişlemiştir:

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,
- 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52 nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar,
- 5510 sayılı Kanunun ek 6 ncı maddesi kapsamındaki sigortalılar ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar,
- Çalışma izni alarak çalışan yabancı işçiler.

6.2. Sigortanın Finansmanı (The Financing of Insurance)

İşsizlik sigortası, tüm sigorta kolları gibi prim esasına dayalı bir sigorta koludur. Türkiye’de uygulanan finansman yöntemi üçlü finansman yöntemidir. Bu yöntemde işçi %1, işveren %2, devlet ise, %1 olmak üzere toplam %4 olarak tespit edilmiştir. İsteğe bağlı sigortalılarda ise işçiden %1 ve işverenden %2 katkı payı alınmaktadır (6111/70). İşsizlik sigortası primlerine devletin katılması, sigortanın işleyişine önemli katkılar sağlamaktadır.

Sigorta gelirleri ile giderleri arasında dengenin sağlanması bir zorunluluktur. Bunu sağlamak amacıyla “fon biriktirme”, “dağıtım” ve “karma” sistemleri uygulanmaktadır. Türkiye’de karma sistemi uygulanmaktadır.

6.3. İşçi Primi (Worker Premium)

İşsizlik riskinden birinci derecede etkilenecek kişi işsizlik riskiyle karşı karşıya kalan çalışandır. Bu nedenle riske maruz kalacak kişinin riske karşı prim ödemesi kaçınılmazdır. Çalışanın riske karşı kendini korumak amacıyla prim ödemesinin gerekliliğine olan inancı işsizlik sigortasına karşı olumlu yaklaşım göstermelerine katkı sağlamaktadır (Ersel, 1999: 51).

Haziran 2000 yılından 31.12.2010 tarihine kadar işçilerden tahsil edilen işsizlik sigortası primleri tutarı şöyledir.

Tablo 1. İşçilerden tahsil edilen prim miktarları
(Table 1. Premium amount collected from workers)

Yıl	Prim Oranı	Tahsil Edilen Prim Miktarı (TL)
2000-2001 *	2%	409.217.053,70
2002-2010	1%	6.226.934.375,00
TOPLAM		6.636.151.428,70

Kaynak: İŞKUR,2010 İşsizlik Sigortası aktüerya raporundan derlenmiştir.

6.4. İşveren Primi (Employer Premium)

İşsizlik sigortasından yararlanacak kişi işsiz kalan işçi olmakla birlikte, kişinin işsiz kalmasında işverenin de payının olduğu bir gerçektir. Ayrıca işverenin işçinin üretken olduğu dönemde onun üretim gücünden en fazla yararlanan kişi olması nedeniyle işsiz kalması durumunda onun karşılaşacağı risklere katlanması da ahlaki bir gereklilik olarak kabul edilmelidir. Türkiye’de işverenlerin işsizlik sigortasına katılım oranları ve bu oranlar üzerinden Haziran 2000-31.12. 2010 yılları arasında ödemiş oldukları prim tutarları şöyledir.

Tablo 2. İşverenlerden tahsil edilen prim miktarları
(Table 2. Premium amount collected from employers)

Yıl	Prim Oranı	Tahsil Edilen Prim miktarı
2000-2001 *	3%	613.825.580,50
2002-2010	2%	12.453.868.749,02
TOPLAM		13.067.694.329,52

Kaynak: İŞKUR,2010 İşsizlik Sigortası aktüerya raporundan derlenmiştir.

6.5. Devlet Primi (State Premium)

İşsizlik sigortasına, devletin de üçüncü taraf olarak katılması, gelir dağılımının sigortalı ve örgütlü çalışan gruplar lehine değiştirilmesini ifade eder (Alper, 2000: 154). Devletin işsizlik sigortasının finansmanına katılımını zorunlu kılan önemli nedenler vardır. Bu nedenler;

- İşçi-işverenin işsizlik sigortasının finansmanını karşılama konusunda yetersiz kalması,
- İşsizliğin özelde bireyi ilgilendirmekle birlikte genelde toplumu etkileyeceği gerçeği olarak sayılabilir.

6.6. Yararlanma Koşulları, Ödenek Miktarı ve Süresi (Conditions of Unemployment Insurances, Amount of Benefit, Periods)

İşsizlik sigortası işsiz olan herkese ödemenin yapıldığı bir sigorta kolu değildir. Sigortadan yararlanabilmek için işsiz kalan kişinin bir takım özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar;

6.7. Yararlanma Koşulları (Conditions of Unemployment Insurances)

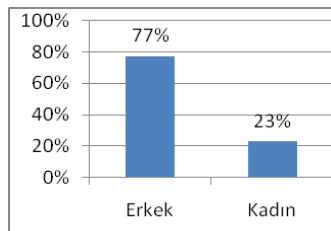
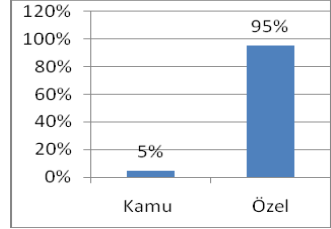
6.7.1. Prim Ödeme (Premium Payment)

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için ilk koşul; sigortalının kanunda belirtilen sürelerle işsizlik sigortası primi ödemesidir. Zorunlu bir sigorta kolu olan işsizlik sigortası uygulamasında işsizin bu sigortadan yararlanabilmesi için 4447 sayılı Kanuna göre, son üç yıl içerisinde en az 600 gün prim ödemiş olma ve işten ayrılmadan önceki son 120 günlük kısmının aralıksız olarak ödemiş olması gerekmektedir. Bu süreler asgari süre olup bunun altındaki sürelerde gerçekleştirilen ödemeler sigortadan yararlanma imkânı vermemektedir.

İşsizlik sigortasının başlangıcından 31.12.2010 tarihine kadar prim ödeyen katılımcıların sektörlere göre yaş ve cinsiyet açısından dağılımı şöyledir.

Tablo 3. Prim ödeyenlerin sektöre göre yaş ve cinsiyet dağılımı
 (Table 3. Distribution of paying premium by sector and gender)

YAŞ	KAMU		ÖZEL		Toplam
	ERKEK	KADIN	ERKEK	KADIN	
15-19	769	308	231.434	85.007	317.518
20-24	6.480	3.391	860.742	427.992	1.298.605
25-29	22.344	7.541	1.556.856	504.976	2.091.717
30-34	43.378	10.115	1.486.999	419.108	1.959.600
35-39	64.851	9.379	1.163.233	319.686	1.557.149
40-44	87.450	7.852	888.392	209.512	1.193.206
45-49	101.653	4.848	545.908	113.499	765.908
50-54	48.878	2.255	185.295	46.039	282.467
55-59	15.967	733	62.117	13.667	92.484
60-64	2.834	193	18.005	3.817	24.849
65-69	457	46	5.175	813	6.491
70-74	89	8	1.426	174	1.697
75-	53	6	757	88	904
Toplam Sigortalı	395.203	46.675	7.006.339	2.144.378	9.592.595
Erkek	7.401.542	77%	Kamu	441.878	5%
Kadın	2.191.053	23%	Özel	9.150.717	95%



Kaynak: İŞKUR (2010)

31.12.2010 tarihine kadar 9.592.595 sigortalı işsizlik sigortasına prim ödemiştir. Prim ödeyenlerin %77'si erkek, %23'ü ise kadındır. Ayrıca, sektörlere göre bakıldığında işsizlik sigortası primi ödeyenlerin 95'i özel sektörde, %5'i kamu sektöründe çalıştığı görülmektedir.

6.7.2. Bekleme Süresi (Waiting Period)

Bekleme süresi, işsizlik sigortası işlemlerinin işçi, işveren ve ödemeyi gerçekleştirecek kurumca tamamlanması için ihtiyaç duyulan süreyi ifade etmektedir. Bekleme süresinin kısa ya da uzun olması ülkelerin sigorta sistemi yönetiminin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. ILO tarafından 1952 tarihinde kabul edilen ve Türkiye tarafından 1971 yılında 1451 sayılı Kanunla kabul edilen "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme"nin 24. Maddesinin "b" fıkrası işsizlik yardımının ödenmeye başlaması konusunda 7 günlük bir gecikmeyi normal bir süre olarak kabul etmektedir (www.ilo.org, 2011).

4447 sayılı Kanununun 50. Maddesinin 4. Fıkrası uyarınca işsiz kalan kişiye işsizlik yardımı ödenmesi için bekleme süresi 30 (engeç) gün olarak belirlenmiştir. Yardım alacak kişi işsiz kalmasını müteakip 30 gün içerisinde yazılı veya elektronik ortamda Türkiye İş Kurumuna müracaat etmek zorundadır. Yardım başvurusu izleyen ayın sonunda yapılmaktadır (4447 S.K. md.48/d).

Bekleme süresi, bir yandan işsizlerin bu durumunu belgelemek ve çalışmaya hazır olduğunu bildirmek üzere Türkiye İş Kurumuna müracaat etmesine imkan sağlamakta, diğer yandan kurumun kişinin durumunu araştırılmasına ve ödeme çalışmaları için gerekli işlemleri tamamlayabilmesine imkan sağlayacak zamanı vermektedir. Mevcut durum incelendiğinde, Türkiye için yaklaşık 30 günlük bir süre oldukça uzun bir süredir ve sistemin, yardımın başlatılması için daha hızlı işlemesini sağlamanın gerektiği açıktır. Çünkü birçok ülkede yardımın

başlatılmasına ilişkin süreler ILO standardı olan 7 günlük süreye oldukça yaklaştırılmıştır (Başterzi, 1996: 187).

6.7.3. Çalışmaya Hazır Olma (Prepared to Work)

İşsizlik sigortasının amacı sadece işsize işsiz kaldığı süre içerisinde ekonomik yardım sağlamakla sınırlı değildir. Böyle bir amaç sigortacılık mantığına da uygun değildir. Sigorta, işsiz kişiye yardım süresi içerisinde ve en kısa zamanda kişinin mesleğine, yaşına ve cinsiyetine, sosyal durumuna uygun bir iş bulmak görevini de üstlenmektedir. İşsizlik yardımından yararlanan kişinin bu iş tekliflerini geçerli bir neden olmaksızın reddetmesi durumunda işsizlik yardımı kesilmektedir. Böylece kişinin işsizlik yardımına bağlı olarak çalışma hayatından çekilmek yerine bir an önce geri dönmesi amaçlanmaktadır.

6.8. Kendi İradesi Dışında İşsiz Kalma (Involuntary Unemployment)

İşsizlik sigortasından yararlanma için aranan bir diğer özellik ise yardım yapılmasının temel nedeni olan işsizlik durumunun gerçekleşmesidir. Sigortalının bu yardımdan yararlanabilmesi için işsizliğin kişinin iradesi dışında gerçekleşmiş olması veya ekonomik nedenlerden kaynaklanmış olması gereklidir (Andaç, 2010: 104). Bu şartların gerçekleşmemesi durumunda yani işsizlik kişinin iradesi ile gerçekleşmemesi halinde, işsizlik sigortasından ödeme yapılmamaktadır. İşsizlik yardımından yararlanabilmek için:

- İş Kanununun 17. Maddesinde belirtilen ihbar önelerine uygun olarak iş akdi işveren tarafından feshedilmesi,
- İş Kanununun 24. Maddesi uyarınca süresi belirli veya belirsiz iş sözleşmelerinin işçi tarafından sağlık, ahlâk ve iyiniyet kurallarına aykırılık ve zorlayıcı nedenlere dayanılarak feshedilmesi,
- İş Kanununun 25. Maddesi uyarınca süresi belirli veya belirsiz iş sözleşmelerinin sağlık ve zorlayıcı nedenlerden ötürü işveren tarafından feshedilmesi,
- Belirli süreli iş sözleşmesine göre çalışan işçinin sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalması,
- İşyerinin kapanması, el değiştirmesi, kapatılması, işin ve işyerinin niteliğinin değişmesi nedeniyle işçilerin işten çıkarılması,
- Özelleştirme nedeniyle işçinin işten çıkarılması.

6.8.1. Ödeneğin Kesilmesi (Discontinuation of Unemployment Benefits)

İşsizlik ödeneği, gerekli koşullar mevcut olduğu sürece kanunda gösterilen sürelerle ödenmeye devam eder. Ödeneğin normal sona erme nedeni yasal sürenin sona ermesidir. Fakat bazı durumlarda yardım, yasal süreden önce sona ermektedir. 4447 Sayılı Kanunun 52. Maddesine göre bu durumlar şöyle sıralanmıştır:

- Kurumca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden,
- İşsizlik ödeneği aldığı süre içerisinde gelir getirici bir işte çalıştığı ya da bir sosyal güvenlik kurumundan yaşlılık aylığı aldığı belirlenen,
- Kurum tarafından işgücü piyasasına dönmesi amacıyla önerilen meslek geliştirme, edinme ve yetiştirme eğitimini haklı bir

neden olmadan kabul etmeyen ya da kabul etmekle birlikte devam etmeyen,

- Yine Kurum tarafından yapılan çağrılarını cevaplamayan ve bilgi ve belgeleri zamanında vermeyen işsizlerin işsizlik yardımı kesilir.

6.9. İşsizlik Sigortası Kapsamında Yapılan Yardımlar (Unemployment Insurance Benefits and other Aids)

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan yardımlar 4447 sayılı Kanununun 48/6.maddesine göre;

- İşsizlik ödeneği,
- 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri, (17.4.2008/5754-90)
- Yeni bir iş bulma,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.
- İstihdamı artırma ve korumaya yönelik tedbirler olarak sıralanır.



Şekil 1. İşsizlik sigortasından sağlanan yardımlar
(Figure 1. Unemployment insurance benefits)

Kaynak: Ufuk, A., (2005). Kısa Dönem Sosyal Sigorta Kolları, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, (Ed. Altan, Z.), Eskişehir. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1529, ss:288.

6.9.1. İşsizlik Ödeneği (Unemployment Benefit)

İşsizlik ödeneği, işsiz kalan kişiye Kanun'da belirtilen sürelerle uğramış olduğu gelir kaybını karşılamak amacıyla yapılan ödemeyi ifade etmektedir. Ödeme ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. İşsizlik ödeneğinin ödenmeye başlandığı 2002 yılından 2010 yılı sonuna kadar 2.514.390 kişi müracaat etmiş, 2.095.242 kişinin müracaatı uygun görülmüş ve bu kişilere sistemden 3.750.390.743,29 TL ödeme yapılmıştır (İŞKUR,2011) Müracaatların reddedilme oranı %16,77 kabul edilme oranı ise %83,33 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4. Aylık işsizlik ödeneği hesabı
(Table 4. Monthly unemployment benefit)

Ödeneği Miktarı	Son 4 Aylık Prime Esas Kazançların aylık ortalaması	Hesaplanan İşsizlik Ödeneği Miktarı	Damga vergisi (Binde 66)	Ödenecek İşsizlik Ödeneği Miktarı
Son Dört Ay Asgari Ücretle Çalışan	886,5	354,6	2,34	352,26
Son Dört Ay Aylık 1.000 TL ile Çalışan	1.000,0	400,0	2,64	397,36
Son Dört Ay Aylık 1.773 TL ile Çalışan	1.773,0	709,2	4,68	704,52
Son Dört Ay Aylık 1.800 TL ile Çalışan	2.000,0	800,0	5,28	704,52
Son Dört Ay Aylık 4.000 TL ile Çalışan	4.000,0	1.600,0	10,56	704,52

Hesaplanan İşsizlik Ödeneği Miktarı, Aylık Asgari Ücretin Brüt Tutarının Yüzde Seksenini geçemeyecektir. (886,5*0,80=709,2 bu miktar üzerinden damga vergisi düşülünce 704,52) Tan, N., ve Karşlıoğlu, G., (2010).ss: 51

Asgari ücretin iki katı ücret (1.773 TL) alan sigortalıya ödenecek işsizlik ödeneğinin maksimum tutarına eşit olacaktır. Asgari ücretin iki katından fazla ücret alan sigortalıya ödenecek miktar daha fazla olamayacaktır. Bu bağlamda örneğin, ücreti 4000 TL olan bir işçinin ücretinin %40 tutarı 1600 TL karşılık gelirken, alacağı işsizlik sigortası ödeneği miktarı 704,52 TL'yi geçemeyecektir. Bu durum sosyal adalete uygun gözükmemektedir.

6.9.2. Yeni Bir İş Bulma (Finding New Job)

İşsizlik sigortası, işsiz kalan kişinin ekonomik açıdan karşı karşıya kalacağı gelir kaybı riskini belirli bir süre için gidermeye yönelik bir uygulamadır. Sürenin sonunda kişinin iş bulamaması durumunda işsizlik riskinin en belirgin sonucu olan ekonomik sıkıntılar kişinin karşısına yeniden çıkacaktır. Bu nedenle işsizlik sigortası faaliyetleri arasında yeni iş bulma faaliyeti önemli bir yer tutmaktadır. Sigortayı yöneten kurum işsiz kalan kişiye kaybettiği işine eş değer ve kişinin yeteneklerine uygun bir iş bulmak için faaliyette bulunmak durumundadır. Bu faaliyet kişiye mutlak anlamda iş bulunması anlamına gelmemektedir. İş bulmanın gerçekleşmemesi durumunda işsizlerin bu durumdan kurumu sorumlu tutması veya işsizlik yardımının devamını isteme gibi bir şansı bulunmamaktadır.

Yeni iş bulma faaliyeti işsizlik sigortası ödemesinin ortadan kalkması ve kişinin tekrar prim öder hale gelmesi açısından oldukça önemlidir. İŞKUR bu görevi yerine getirmek suretiyle işgücü piyasasının düzenlenmesi ve işsizlik sigortası gelir-gider dengesinin korunması amaçlarına hizmet etmektedir. Fakat Türkiye'de uygulanan işsizlik sigortası uygulaması açısından bunun fazla etkin bir uygulama

olduğunu söylemek oldukça güçtür. Çünkü işsiz kalan bireyin bu ödenekten yararlanma süresi azami 300 gündür. İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden 2009 ve 2010 yıllarında bir yıl ve daha uzun süreden beri bekleyen işsizlere bakıldığında kurumun bu konuda fazla başarılı olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. 2009 yılında yıl sonu itibarıyla kayıtlı işsiz sayısı olan 1.689.349 kişinin %55'ini oluşturan 933.985 kişi bir yıldan fazla süreden beri işsizken, 2010 yılında işsiz sayısı 1.414.541 olarak gerçekleşirken bir yıldan fazla işsiz bekleyenlerin oranı 2010 yılı için %93 gibi oldukça yüksek bir orana ulaşmaktadır (İŞKUR,2010b). Rakamlardaki farklılıklar İŞKUR kayıtlarında işsizlerin bekleme sürelerinin farklılık göstermesi "Yurtiçi İşe Yerleştirme Yönetmeliği"nin 6. Maddesi uyarınca bir yıl sonunda kayıtlarını yenilemeyen iş arayanların iş aramaktan vazgeçtiği şeklinde kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.

6.9.3. Mesleki Eğitim Hizmetleri (Vocational Training Services)

Mesleki Eğitim Hizmetleri, İşsizlik Sigortası Kanununun 48. Maddesi uyarınca, kurum tarafından mesleğine uygun iş bulunamaması veya mesleği geçerliliğini yitirmiş, mevcut mesleğiyle iş bulma olanağı olmayan işsizlere yönelik olarak meslek geliştirme, edinme ve yetiştirme eğitimi vermek suretiyle işgücü piyasasına dönmelerini sağlamaya çalışmasına yönelik faaliyetlerini kapsamaktadır. Mesleki eğitim hizmetlerinin yürütülmesinde ilin nüfusu, ildeki kayıtlı işsiz sayısı ve ilin ekonomik gelişmişliği dikkate alınmaktadır (Yönetmelik 6/a)

Mesleki eğitim hizmetlerinin giderleri İşsizlik Sigortası Fonu, Kurum Bütçesi, Özelleştirme sonucu işsiz kalanların mesleki eğitimi için 4046 sayılı Kanun gereğince İŞKUR'a aktarılan kaynaklardan ve Uluslararası kurum ve kuruluşlarıyla yapılan anlaşmalar sonucu İŞKUR'a tahsis edilen ikraz ve/veya hibelerden oluşmaktadır.

Tablo 5. İŞKUR tarafından düzenlenen kurslar
 (Table 5. Courses organized by İSKUR)

KURS TÜRÜ	YILLAR										TOPLAM
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
İstihdam Garantili	Kurs S.	27	22	10	28	246	196	368	942	1.916	3.755
	Katılan S.	486	374	191	579	5.025	9.327	8.666	21.608	42.447	88.703
Kendi İşini Kuracaklara Yönelik	Kurs S.	11	18	33	29	38	86	279	304	0	798
	Katılan S.	200	341	578	448	648	1.698	4.622	6.655	0	15.190
Özürlülere Yönelik	Kurs S.	20	21	20	42	94	179	273	220	351	1.220
	Katılan S.	262	241	302	1710	3047	7880	3582	2619	3638	23.281
Eski Hükümlülere Yönelik	Kurs S.	12	23	23	90	126	413	283	381	20	1.371
	Katılan S.	182	358	402	1402	2019	6188	3916	10149	240	24.856
ÖSDP	Kurs S.	43	305	203	222	82	176	243	0	0	1.274
	Katılan S.	2371	10656	6383	5955	1895	3269	4581	0	0	35.110
İşsizlik Sigortası Kapsamında	Kurs S.	17	9	11	89	118	275	442	22	0	983
	Katılan S.	367	167	168	1379	1687	4329	6839	370	0	15.306
TOPLAM KURS SAYISI		130	398	300	500	704	1.325	1.888	1.869	2.287	9.401
TOPLAM KATILAN		3.868	12.137	8.024	11.473	14.321	32.691	32.206	41.401	46.325	202.446

Kaynak: İşkur İşsizlik Sigortası Bültenlerinden derlenmiştir.

İŞKUR tarafından 2002-2010 yılları arasında işsizlere yönelik mesleki eğitim faaliyetlerinin incelendiği tablo 5'de görüleceği üzere 10 yıllık dönem içerisinde işsizlik sigortası kapsamında 983 kurs

açılmış olup, bu kurslardan yararlanan işsiz sayısı 15.306 kişidir. Bu bağlamda en fazla 2008 yılında açılmıştır. 2008 yılında açılan 442 kursa 6839 kişi yararlanmıştır.

Aynı dönem içerisinde kurumun mesleki eğitim faaliyetleri çerçevesinde açmış olduğu kurs sayısı 9401 olup, bu kurslardan yararlananların sayısı 202.446 kişidir.

İstihdamı koruma ve geliştirmeye yönelik tedbirler bağlamında 6111 sayılı Kanununun 69 maddesiyle getirilen değiştirilen hükme göre, Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin %30'u; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak amacıyla kullanılabilir. Bu oranı %50'ye kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkra ile ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

6.9.4. Ücret Garanti Fonu (Wage Guarantee Fund)

Ücret garanti fonu, İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına giren çalışanları çalıştıran işverenlerin; konkordato ilan etmesi, acizlik vesikası alması, iflas veya iflas ertelemesi gibi nedenlere dayanarak işçi ücretlerini ödeme güçlüğü içerisinde düşmesi durumunda işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan ve son bir yıl içerisinde bu işyerinde çalışmış olmak koşuluyla ödenmeyen üç aylık ücretlerini garanti altına almayı amaçlayan ve 4857 sayılı Kanununun 33. maddesi uyarınca 2003 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanununun Ek 1 maddesi ile yürürlüğe girmiş bir uygulamadır.

Fonun temel amacı; ödeme güçlüğü içine düşen işverenin bu durumu nedeniyle, işçinin geçimi için temel ekonomik kaynak olan ücretinden yoksun kalmasını önlemektir. İşçinin bu fondan yararlanabilmesi için temel koşul, işverenin ücret ödeme güçlüğü içine düşmeden önceki bir yıl içerisinde bu işyerinde çalışmış olmasıdır. Fon, işçi ücretlerinin ödenmesinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık sigortası Kanununun 82. Maddesinde belirtilen Kazanç üst sınırını aşmayacak şekilde ödeme yapmaktadır.

Fon, İşsizlik sigortası fonuna aktarılan işveren katkı paylarının %1'lik kısmından oluşmaktadır. Fonun ödeme miktarı İşsizlik sigortası fonundan aktarılan gelirden fazla olamamaktadır.

Fon 2003 yılında kurulmuş olmakla birlikte 2005 yılı Şubat ayında ilk ödemeyi gerçekleştirmiştir. Şubat 2005 ay'ından 31.12.2010 sonuna kadar 30.729 kişiye 54.075.150.-TL ödeme yapılmıştır.

Ücret Garanti Fonunda 2003- 31.12.2010 tarihleri arasında 177.474.424,1.- TL gelir toplanmıştır. Gelirin 54.340.214,39.-TL'si fon giderleri ve ücret garanti ödemesi şeklinde harcanmış olup fonun net geliri 123.134.209,73.-TL'dir. Fon söz konusu tarihe kadar mevcut aktifinin %30.61'ini kullanmış durumdadır.

Tablo 6. Ücret garanti fonundan yapılan ödemeler
(Tablo 6. The wage guarantee fund payments)

Ağustos	Temmuz	Haziran	Mayıs	Nisan	Mart	Şubat	Ocak	Aylar		2005
								Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	
258	165	10	159	20	8	3				
471.141	857.091	36.510	321.901	135.708	5.139	1.013				
300	29	44	78	57	26	184	168			2006
285.851	54.633	115.851	125.313	137.583	53.134	307.058	176.904			
358	184	44	42	305	657	74	6			2007
472.619	290.634	69.296	50.139	472.397	1.428.279	113.424	7.419			
342	88	12	25	18	35	61	36			2008
389.553	98.456	19.248	54.239	24.918	49.846	69.293	34.101			
1.823	1.543	1.303	1.812	978	784	19	46			2009
3.379.074	2.735.093	2.496.451	2.980.592	1.563.771	1.288.116	37.932	52.240			
642	1.167	377	3.464	2.841	832	980	929			2010
1.281.262	2.507.789	739.016	3.779.899	4.775.755	1.409.348	1.736.823	1.548.555			

Tablo 6'nın devamı							
Ödeme Miktarı	Kişi	Toplam	Aralık	Kasım	Ekim	Eylül	
		1.269	107	34	254	251	
		3.352.331	152.687	117.831	605.861	647.449	
		1.134	29	84	87	48	
		1.640.990	46.427	92.494	177.274	68.467	
		2.223	4	144	245	160	
		3.602.134	3.252	205.215	272.279	217.183	
		827	10	4	34	162	
		1.071.807	35.609	3.267	35.588	257.689	
		12.371	596	743	569	2.155	
		22.338.534	982.940	818.577	761.241	5.242.508	
		12.905	294	194	609	576	
54.075.150	30.729	22.069.355	701.010	493.933	1.201.200	1.894.765	

Kaynak: İşkur İşsizlik Sigortası Bültenlerinden derlenmiştir.

2007 ve 2008 yıllarında Ücret Garanti Fonundan yararlanan kişi sayısı ve ödeme miktarları sınırlıdır. 2009 yılında krizin başladığı ve 2010 yılında devam ettiği dönemde Ücret Garanti Fonundan ödeme yapılan kişi sayısı ve miktarı oldukça artmıştır (İŞKUR,2011c: 84)

6.9.5. Kısa Çalışma Ödeneği (Shorter Working Benefit)

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun ek 2 nci maddesi gereğince, genel ekonomik kriz veya bölgesel ya da sektörel kriz gibi zorlayıcı nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde 4447 sayılı kanuna göre sigortalı sayılan kişilere çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay süre ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan tespit işleminden sonra İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kısa çalışma ödeneği ödenmektedir.

Kısa çalışma ödeneği esasen, ekonomik kriz ve benzeri nedenlerden ortaya çıkan olumsuz durumun, işveren- işçi ve devletin

işbirliğiyle kaldırılmasını amaçlar. Krizin çok şiddetli yansıdığı 2008-2009 döneminden önce kısa çalışmadan yararlanma çok sınırlıydı. Ancak kısa çalışmaya ödeneğine ilişkin yasal prosedürle getirilen esneklikle, kriz dönemine mahsus olarak kısa çalışma süresi ve ödenek miktarında artışların sağlanması neticesinde kısa çalışma ödeneği, önemli ve etkili bir sosyal politika aracı haline dönüşmüştür (Köstekli, 2011: 60).

İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi gerekmektedir.

Genel ekonomik krizden dolayı 2008,2009 ve 2010 yıllarıyla sınırlı olmak üzere, kısa çalışma süresi 6 ay, ödenek miktarı %50 oranında arttırılarak ödenmiştir (İŞKUR, 2011c: 85).

Kısa çalışma ödeneği; sigortalının son 12 aylık prime esas kazancı dikkate alınarak yapılan hesaplama sonucu bulunan brüt günlük ücretinin %60'dır ve herhalde 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan Asgari ücretin %150'sini geçmemektedir.

Kısa çalışma ödeneğine ilişkin ilk ödeme 2005 yılında yapılmış olup, 31.12.2010 tarihi itibarıyla 218.298 kişiye, 201.868.271,33.-TL ödeme yapılmıştır.

Tablo 7. Kısa çalışma ödemeleri
(Table 7. Shorter working benefit)

Yıllar	Hak Eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (000)
2005	21	10.566
2006	217	64.398
2007	40	22.051
2008	650	70.640
2009	190.195	162.473.091
2010	27.141	39.194.350
Toplam	218.264	201.835.096

Kaynak: İşkur İşsizlik Sigortası Bültenlerinden derlenerek hazırlanmıştır.

2007 yılında 40 kişiye 22.051 TL ödeme yapılmış, 2009 yılında krizle birlikte çok büyük oranda artış göstermiş, 190.195 kişiye 162.473.091 TL ödeme yapılmıştır. 2010 yılında ise yapılan ödemelerde düşüş yaşanmış, 27.161 kişiye 39.194.350 TL ödenmiştir (İŞKUR, 2001c: 85).

7. TÜRKİYEDE İŞSİZLİK SİGORTASININ FON UYGULAMASI (2000-2010) (IN TURKEY THE APPLICATION OF UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND 2000-2010)

7.1. Gelir Gider Görünümü (View of Income and Expense)

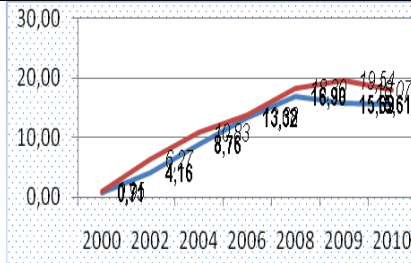
Fon büyüklüğü, bütçe ile karşılaştırıldığında devlet bütçe gelir ve gider büyüklükleri istikrarlı bir yapıya sahipken, fon varlığında zaman içinde artan bir eğilim söz konusu olmuştur (Çavuşoğlu,2010).

2000 yılında fon miktarı yeni başladığında bütçe gelirlerinin yaklaşık %0,9'u iken 2010 yılında fon bütçe gelirlerinin %18'ini aşmıştır.

Tablo 8. İşsizlik sigortası fonu ve bütçe
(Table 8. Unemployment insurance fund and the budget)

Yıllar	GSMH	Bütçe Gideri	Bütçe Gider / GSYH	Bütçe geliri	Bütçe Gelir / GSYH	Fon Miktarı	Fon /GSMH	Fon /Gider	Fon /Gelir
2000	166.658	51.344	30,8	38.229	22,9	362	0,2	0,7	0,9
2001	240.224	86.972	36,2	58.416	24,3	2.208	0,9	2,5	3,8
2002	350.476	119.604	34,1	79.420	22,7	4.979	1,4	4,2	6,3
2003	454.781	141.248	31,1	101.040	22,2	8.929	2,0	6,3	8,8
2004	559.033	152.093	27,2	122.964	22,0	13.317	2,4	8,8	10,8
2005	648.932	159.687	24,6	152.784	23,5	18.032	2,8	11,3	11,8
2006	758.391	178.126	23,5	173.483	22,9	23.731	3,1	13,3	13,7
2007	843.178	204.068	24,2	190.360	22,6	30.714	3,6	15,1	16,1
2008	950.534	227.031	23,9	209.598	22,1	38.362	4,0	16,9	18,3
2009	952.559	268.219	28,2	215.458	22,6	42.095	4,4	15,7	19,5
2010	1.103.750	294.359	26,7	254.277	23,0	45.939	4,2	15,6	18,1

Fonun Bütçe Gelir Gider Kalemlerine Oranı

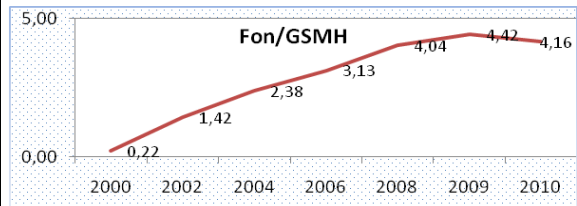


Kaynak: www.iskur.gov.tr, maliye.gov.tr

2000 yılında fon miktarı yeni başladığında GSMH'nin sadece %0,2'si iken 2010 yılında fon varlığı GSMH'nin %4,2'sine ulaşmıştır.

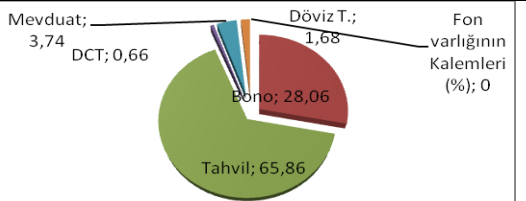
Tablo 9. İşsizlik sigortası fonu ve GSMH
(Table 9. Unemployment insurance fund and GNP)

Yıllar	GSMH	Fon Miktarı	Fon /GSMH	Fonun Bütçe Gelir Gider Kalemlerine Oranı
2000	166.658	362	0,2	
2001	240.224	2.208	0,9	
2002	350.476	4.979	1,4	
2003	454.781	8.929	2,0	
2004	559.033	13.317	2,4	
2005	648.932	18.032	2,8	
2006	758.391	23.731	3,1	
2007	843.178	30.714	3,6	
2008	950.534	38.362	4,0	
2009	952.559	42.095	4,4	
2010	1.103.750	45.939	4,2	



Tablo 10. Fon portföyü
(Table 10. Fund portfolio)

Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibariyle Dağılımı (31.12.2010)	
Bono	28,06
Tahvil	65,86
Döviz Cinsi Tahvil	0,66
Mevduat	3,74
Döviz Tevdiat	1,68



Aralık 2010 sonu itibariyle toplam fon varlığının; %28,06'sı iskontolu bono ve tahvil, %65,86'sı kuponlu tahvil, %0,66'sı döviz cinsi tahvil, %3,74'ü mevduat, %1,68'i de döviz tevdiat hesabından oluşmaktadır (İŞKUR, Strateji, 2010: 22-23).

İşsizlik sigortası fonun 2000-2010 dönemindeki gelir ve giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 11. İşsizlik sigortası fonunun gelir ve giderleri
(Table 11. Unemployment insurance fund income and expenses)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primleri (İşçi, İşveren)	238.569	1.023.043	1.779.481	2.814.687	4.162.857	5.667.949	7.655.606	10.068.774	13.158.691	16.174.977	19.703.846
Devlet Payı	95.413	409.207	671.185	1.016.013	1.465.647	1.967.401	2.626.798	3.434.343	4.456.511	5.475.087	6.651.376
İdari Para Cezaları			734	3.055	8.054.783	11.040.550	14.423.785	10.541	23.891.063	15.623	15.623
Gecikme Zammı		265	8.711	45.660	77.612	117.195	161.592	223.969	301.115	355.637	441.648
Diğer Gelirler										195	204
İadeler (Giriş)									29.452	121.304	192.610
Faiz Geliri	28.149	775.442	2.575.977	5.259.074	6.713	11.934	10.016	18.523.905	11.912	29.471.339	33.599.829
Girişler Toplamı	362.130	2.207.957	5.036.088	9.138.489	13.767.612	18.805.028	24.877.797	32.261.532	41.848.745	51.614.161	60.605.135

Tablo 11'in devamı

Fon Giderleri	3	398	56.998	209.504	450.401	772.649	1.146.972	1.547.712	3.486.631	9.514.515	14.661.872
İadeler (Çıkış)										4.361	4.384
Çıkışlar Toplamı	3	398	56.998	209.504	450.401	772.649	1.146.972	1.547.712	3.486.631	9.518.876	14.666.256
Toplam Varlık	362.127	2.207.559	4.979.089	8.928.985	13.317.211	18.032.380	23.730.825	30.713.820	38.362.114	42.095.284	45.938.879
Ücret Garanti Fonu				3.626	14.916	25.685	4.994	8.577	9.650		
ÜGF Gideri						3.283	42.821	63.407	95.470		

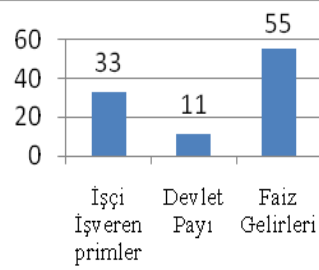
* 2000-2003 Milyar TL, 2004-2010 bin TL

7.2. Gelir Analizi (Analysis of Income)

İşsizlik sigortasının gelirlerinin ağırlıklı kalemlerin faiz geliri, işçi işveren ve devlet primlerinden kaynaklanmaktadır. Bütün gelirler içinde işçi- işverenin prim katkısı %33, devletin prim katkısı %11, faiz gelirlerinin payı ise yaklaşık %55 olarak gerçekleşmiştir. Başka bir ifadeyle, işsizlik sigortası fon gelirlerinin yarısından fazlası faiz gelirlerinden oluşmuştur.

Tablo 12. İşsizlik sigortası fonunun gelirleri
(Table 12. Unemployment insurance fund income)

GELİRLER	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
İşçi İşveren Primler	239	1.023	1.779	2.815	4.163	5.668	7.656	10.069	13.159	16.175	19.704
Devlet Payı	95	409	671	1.016	1.466	1.967	2.627	3.434	4.457	5.475	6.651
Faiz Gelirleri	28	775	2.576	5.259	7	12	10	18.524	12	29.471	33.600
Girişler Toplamı	362	2.208	5.036	9.138	13.768	18.805	24.878	32.262	41.849	51.614	60.605




Bar chart showing the components of unemployment insurance fund income for 2010. The Y-axis represents the amount in million TL, ranging from 0 to 60. The X-axis lists the components: İşçi İşveren primler (33), Devlet Payı (11), and Faiz Gelirleri (55).

* 2000-2003 Trilyon TL, 2004-2010 Milyon TL

2000-2010 döneminde işveren primi yaklaşık 13.068 milyon TL, işçinin prim katkısı 6.636 milyon TL ve Devletin prim katkısı ise yaklaşık 6.651 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 13. İşçi, işveren ve devlet primleri
(Table 13. Worker, employer and state premium)

	2010	İşçi, İşveren, Devlet Katkıları
İşveren Prim	13.068	 <p>Pie chart showing the distribution of 2010 unemployment insurance fund income. The total income is 26.355 million TL. The components are: İşçi Prim (6.636 million TL), Devlet Payı (6.651 million TL), and İşveren Prim (13.068 million TL).</p>
İşçi Prim	6.636	
Devlet Payı	6.651	

7.3. Gider Analizi (Analysis of Expenses)

İşsizlik sigortasının giderlerine bakıldığından 2000-2010 döneminde yaklaşık 3.750 milyon TL işsizlik ödeneği ödenmiştir. Yıl bazında bakıldığında en fazla ödemenin 2009 yılında yapıldığı görülmektedir. Söz konusu durum 2009 yılının kriz etkisini ortaya koymak bakımından önemlidir. İşsizlik ödeneklerinde 2010 yılının Nisan ayından itibaren bir azalma eğilimi görülmektedir.

Tablo 14. İşsizlik ödeneği miktarının dağılımı
Tablo 14. Distribution of the amount of unemployment benefit by years)

Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ocak	0	7.091	12.794	19.832	24.086	27.859	32.776	87.035	79.913
Şubat	0	9.942	15.285	22.092	26.634	31.327	36.965	100.206	79.553
Mart	1.255	9.520	14.964	21.560	26.639	29.783	36.989	108.422	75.427
Nisan	2.414	12.347	15.818	22.337	26.799	28.995	37.141	107.798	69.917
Mayıs	3.213	11.047	16.585	22.575	26.816	29.345	36.449	105.328	64.926
Haziran	3.843	10.746	16.852	22.739	26.636	28.469	36.339	101.561	62.295
Temmuz	4.915	10.674	17.249	23.534	26.559	29.041	37.793	97.446	64.936
Ağustos	5.150	11.720	18.021	23.592	27.723	30.382	48.604	93.988	64.491
Eylül	6.204	10.851	17.730	22.719	25.940	28.359	45.293	83.257	61.149
Ekim	6.392	10.703	18.323	23.055	25.955	28.612	47.223	79.759	60.461
Kasım	6.566	10.746	18.060	22.885	26.000	28.584	54.825	75.019	61.248
Aralık	6.863	10.592	18.209	23.152	27.202	31.152	66.657	74.455	63.096
Toplam	46.815	125.978	199.889	270.072	316.989	351.907	517.054	1.114.275	807.412
Kümülatif	46.815	172.793	372.682	642.754	959.743	1.311.649	1.828.704	2.942.979	3.750.390

İŞKUR verilerine göre hazırlanmıştır.

2000-2010 döneminde işsizlik ödenekleri yapılan sigortalı işsiz sayılarına bakıldığından 2009 yılında bazı aylarda 300 binleri aştığı görülmektedir. 2009/Nisan ayında geçmiş aylardan gelen işsizlerle birlikte 317.766 kişiye fonundan işsizlik ödeneği verilmiştir. Başka bir ifadeyle, 2007 yılında her ay yaklaşık 100.000 kişiye düzenli olarak işsizlik ödeneği verilirken; 2008 yılında ise işsizlik ödeneği alan kişi sayısı aylar itibarıyla sürekli artış göstermiş; 2009'un ilk

altı aylık dönemde ise işsizlik ödeneği alan kişi sayısı ortalama 300.000 düzeyinde seyretmiştir. Mayıs 2009'dan itibaren düşme eğilimine girmiştir (İŞKUR, 2011c: 83).

Tablo 15. İşsizlik ödeneği alanların sayısı
(Table 15. The number of unemployed paid unemployment benefit)

Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ocak	0	42.882	56.145	77.901	92.425	98.032	106.945	244.359	231.829
Şubat	0	55.161	64.579	83.309	97.076	104.596	116.583	281.882	231.536
Mart	5.710	51.870	66.627	84.229	99.133	104.402	121.170	311.513	219.745
Nisan	13.126	61.907	68.345	87.394	99.820	103.251	120.572	317.766	204.166
Mayıs	20.463	60.928	70.031	89.131	98.731	100.514	119.256	313.860	190.383
Haziran	26.472	60.139	70.739	90.952	98.966	99.038	119.730	306.213	180.117
Temmuz	32.902	58.969	70.554	91.114	99.664	100.443	121.701	292.947	183.383
Ağustos	36.068	62.335	73.827	93.068	101.274	102.107	138.742	279.258	181.099
Eylül	39.333	60.398	71.893	90.232	97.646	98.975	138.523	252.112	172.009
Ekim	39.692	56.664	73.043	90.221	95.904	96.171	143.419	237.521	167.196
Kasım	40.637	57.475	72.812	90.072	94.956	96.705	165.076	223.706	165.900
Aralık	41.953	52.965	73.752	90.675	96.597	101.890	193.003	218.493	170.425
Toplam	296.356	681.693	832.347	1.058.298	1.172.192	1.206.124	1.604.720	3.279.630	2.297.788
Kümülatif	296.356	978.049	1.810.396	2.868.694	4.040.886	5.247.010	6.851.730	10.131.360	12.429.148

İş-Kur verilerine göre hazırlanmıştır.

Tablo 16. İşsizlik sigortasının gider kalemleri
(Table 16. Unemployment insurance expenses)

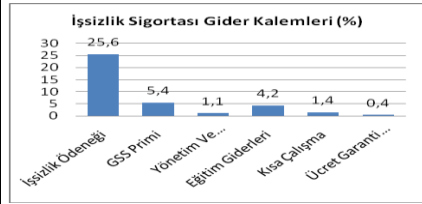
Yıllar	Giderler				
	İşsizlik Ödeneği	Genel Sağlık Sigortası Primi	Yönetim Ve Diğer Giderler	Eğitim Giderleri	Teşvik
2000	0,00	0,00	3.090,30	0,00	0,00
2001	0,00	0,00	395.666,02	0,00	0,00
2002	47.097.078,19	7.461.515,21	2.123.750,95	88.464,00	0,00
2003	125.793.318,61	24.040.376,54	32.403.976,91	0,00	0,00
2004	199.668.315,00	37.829.000,00	5.809.875,08	0,00	0,00
2005	272.932.040,12	45.569.822,00	9.896.036,98	0,00	0,00
2006	317.939.201,27	58.771.762,00	8.252.084,49	0,00	0,00
2007	356.798.769,48	63.172.586,05	16.263.662,77	0,00	0,00
2008	520.023.271,99	86.201.080,77	19.643.561,78	14.120.567,58	0,00
2009	1.303.869.571,02	276.605.145,46	26.488.882,60	221.597.104,23	74.633,84
2010	871.930.524,40	192.639.396,40	40695612,78	377.636.014,00	0
Toplam	4.016.052.090,10	792.290.684,44	161.976.200,66	613.442.149,83	74.633,84

Kaynak: İŞKUR 31.12. 2010 tarihli Aktüeryal Bilanço Denetim Raporu

İşsizlik sigortasının gider kalemlerine bakıldığından işsizlik ödenekleri bütün giderlerin yaklaşık %25,6 karşılık gelirken, GSS prim ödemeleri %5,4 ve Eğitim Giderleri %4,2 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 17. İşsizlik sigortasının gider kalemleri (%)
(Table 17. Unemployment insurance expenses (%))

İşsizlik Sigortası Gider Kalemleri	Miktar (Milyon TL)	Pay (%)
İşsizlik Ödeneği	3.750	25,6
GSS Primi	792	5,4
Yönetim Ve Diğer Giderler	162	1,1
Eğitim Giderleri	613	4,2
Kısa Çalışma	202	1,4
Ücret Garanti Fonu	54	0,4



8. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ (RECOMMENDATIONS FOR SOLUTION)

8.1. Genel olarak (In General)

- Türkiye’de fonlara ilişkin genel anlamda tedirginlikler bulunmaktadır. Bunun sebebi de Türkiye’de geçmiş dönemlerde oluşturulan bazı fonların (Tasarrufu Teşvik Fonu, Konut Edindirme Fonu vb.) akıbetleridir (Fırat, 2005: Birleşik Metal-İş, 2004; Uçur, 2009). Başka bir ifadeyle, fonların geçmiş uygulamalarına bakıldığında, çeşitli sebeplerle fonlara müdahale edildiği görülmüştür (Toptaş, 2004: 58). Bu bağlamda biriken fonlar bazen bütçe için bir kaynak gibi görülmüş, zaman zaman başka alanlarda değerlendirilmiş ve sisteminin iyi yönetilememesinden dolayı fonlara olan güven zedelenmiştir (Tan, Karslıoğlu, 2010: 70). İşsizlik sigortasına yönelik olarak ilk müdahale 5763 sayılı Yasa ile yapılmıştır (Önsal, 2010: 137). 2008 yılına münhasır olmak üzere, Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 TL’lik kısım Fon tarafından Hazineye aktarılması, söz konusu tutarın, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla münhasıran ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılması öngörülmüştür (15/5/2008-5763/19 md.). İkinci müdahale ise 11.08.2009 tarih 5921 sayılı Yasa ile fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2009-2010

yıllarında dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında ise dörtte birinin aynı amaçla Hazineye aktarılması öngörülmüştür (Önsal, 2010: 137). Bu kapsamda aktarılacak kaynakla gerçekleştirilecek yatırımlardan elde edilecek getiriler ile varlık satışlarından elde edilecek gelirlerin Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek oranı, kullanılan kaynak tutarını aşmamak kaydıyla Fona aktarılır. Geri dönüşü öngörülmesine rağmen, işçilerin sınırlı şekilde yararlandıkları işsizlik sigortası fonuna işsizlik sigortasının amacına aykırı müdahale yapılmamalıdır. Başka bir ifadeyle, işsizlik sigortası amacının dışında kullanılmamalıdır.

- İşsizlik ödeneği verildiği dönemde sigortalı işsizin malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin ödenmemektedir. İşsizlere, işsizlik ödeneği verildiği dönemde malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları haklarının korunması için uzun vade sigorta kolları primlerinin de ödenmesi sağlanmalıdır (Tan ve Karşlıoğlu, 2010: 70-71).
- İşsizlik sigortasının iş güvencesi ile birlikte ele alınması gereklidir. İş güvencesi, işsizlik sigortasının bazı işlevlerini yerine getirmede önemli bir yere sahiptir. Çünkü işten çıkarmalar belli bir kontrol mekanizması ile gerçekleşmezse işsizlik sigortası fonunun erimesini hızlandıracaktır (Yiğit, 2005: 99).
- İşsizlik sigortasının işlevlerini sağlıklı olarak yerine getirebilmesi, diğer kurum ve politikalarla sistematik bir bütünlük içinde ele alınmasına bağlıdır. Bu bağlamda işsizlik sigortası, iş güvencesi ve kıdem tazminatı birlikte ele alınmalıdır (Yiğit, 2005: 100).
- İşsizlik sorununun çözümü için esas önemli husus, işsizlik sigortası gibi pasif tedbirlerden ziyade istihdam arttırıcı aktif politikaların hayat geçirilmesidir (Şakar, 2007). Başka bir ifadeyle, doğrudan kalkınma sağlanmalı ve tam istihdam temin edilmelidir. Bu bağlamda işçiler yeni iş alanlarına uygun olarak eğitilmeli, kişiler kendi işyerlerini kurabilecek şekilde hazırlanmalı ve teşvik edilmeli ve yeni iş alanları oluşturulmalıdır (Kocaoğlu, 1997: 167).

Aktif istihdam politikaları kapsamında somut olarak şunlar yapılabilir (Seyyar, 2010):

- Türkiye'de henüz pek fark edilmemiş de olsa sosyal devletin en önemli aracı olan koruyucu ve müdahaleci sosyal politikalar, küreselleşme sürecinde ortaya çıkabilen sosyo-ekonomik riskleri azaltabilmekte, toplumların ve ekonomilerin dinamik gelişimine katkıda bulunabilmektedir. Bundan dolayı her zaman sosyo-ekonomik dengesizlikleri ve sapmaları önleyen koruyucu sosyal politikaların yanında tabii afetler ve ekonomik krizler gibi olağanüstü durum ve olayların olumsuz yansımalarını azaltan acil müdahaleci sosyal politikalara ihtiyaç söz konusudur. Müdahaleci aktif sosyal politikalarından anlaşılması gereken, ekonomik krize bağlı olarak ortaya çıkabilecek yeni sosyal tehlikelerin önlenmesi ve giderilmesidir.
- Dezavantajlı sosyal grupların (okuma yazma bilmeyenler; özürlüler, dul kadınlar; yoksullar, etnik azınlıklar, genç, kadın veya yaşlı işsizler vb.) de dikkate alınarak oluşturulacak aktif istihdam politikaları, işsizlikle etkin ve kapsamlı mücadele açısından modern sosyal politikaların bir aracı olduğu kadar ekonomik büyümenin de bir motoru olarak ortaya çıkar.
- İster örgün eğitimde, isterse özel sektörde olsun, inovasyon ve girişimciliği teşvik eden meslekî eğitim ve tekâmül alanında daha çok yatırım yapılmalıdır. Sosyal kaymaların önüne geçmek ve

verimliliği artırmak için, özellikle genç ve kadın işsizlerin meslekî yeterlilikleri, piyasa talepleri doğrultusunda artırılmalıdır.

- İŞKUR sosyal sigortalı işsizlere sadece işsizlik ödeneği vermekle yetinmemeli, başta işsizlik ödeneğinden yararlanan sosyal sigortalı işsizler üzere kayıtlı bütün işsizlere yoğun meslekî eğitim ve beceri programları hazırlanmalıdır.
- Özellikle ekonomik krize bağlı olarak işsizliğin artması halinde çalışma hayatının sosyalleşmesini sağlamaya dönük uygulamalar ve projeler ihmal edildiğinden, bu dönemde dahi iş sağlığı ve güvenliği kapsamında çalışma şartlarını iyileştirerek, işyerlerindeki muhtemel kazaları ve meslek hastalıklarını önlemek suretiyle insanî ve malî kayıpların önüne geçilmesine çalışılmalıdır.
- Özellikle dezavantajlı sosyal gruplara yönelik olarak genelde sosyal hayata, özelde emek piyasasına girişi kolaylaştıran aktif intibak programları teşvik edilmelidir.
- Meslekî eğitime ağırlık verilmeli ve eğitim verilmesi gereken mesleklerin belirlenmesinde işletmelere daha fazla inisiyatif verilmelidir. İşsizlik Sigortası Fonu ağırlıklı olarak, işsizlere işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan meslekler kazandırılmasına yönelik kullanılmalıdır (Bozdağlıoğlu, 2008: 63).
- İş-Kur aktif istihdam politikalarına ağırlık vermelidir. Bunun için İŞKUR'un kurumsal kapasitesi ve bütçesi güçlendirilmelidir (Bozdağlıoğlu, 2008: 63).
- İŞKUR vasıfsız elemanlarla birlikte eğitimli genç nüfusa da hizmet verebilecek şekilde donatılmalıdır (Bedir, 2002).

8.2. İşsizlik Sigortasının Şartlarıyla İlgili (Relating to Conditions of Unemployment Insurance)

İşsizlik sigortasına hak kazanma şartları ağırdır. Aslında işsizlik sigortasının hayata geçirildiği ilk dönemde makul görülebilecek şartların bugün de devam ettirilmesi çok uygun gözükmemektedir. İşsizlik sigortasına hak kazanma şartlarının hafifletilmesi gerektiğine ilişkin yaygın bir kanaat bulunmakta (Şakar, 2007; Tan ve Karslıoğlu, 2010: 71; Erol, Özdemir, Yurdakul, 2010: 33) ve bazı somut öneriler ileri sürülmektedir:

- Bu bağlamda işten çıkış tarihinde sigortalı olmak şartıyla, işten çıkış tarihinden önceki son 120 gün kesintisiz prim ödeme şartı kaldırılmalıdır (Birleşik Metal-İş, 2006: 22; Ulubey, 2009).
- İşten çıkış tarihinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün prim ödeme şartı daha da esnetilmeli, örneğin 400 günlük prim için 120 gün işsizlik ödeneği öngörülmelidir (Ulubey, 2009).
- İşsizlik Sigortasından yararlanmak için gereken asgari 600 günlük prim (18 ay) ödeme zorunluluğunun 360 gün (12 ay) olarak değiştirilmesi uygun olacaktır (Birleşik Metal-İş, 2006: 22).

8.3. İşsizlik Ödenekleri Miktarı (Amount of Unemployment Benefits)

İşsizlik sigortası ödemelerinde tek tip işsiz kabulünden vazgeçilmelidir. Sigortanın amacı işsizi tek başına korumak olarak algılanmamalıdır. Unutulmamalıdır ki işsiz kalanların önemli bir bölümü orta yaş grubundaki kişilerden oluşmaktadır. Bu kişilerin evli oldukları ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle kişiye işsizlik yardımı yapılırken bu durum

mutlaka göz önünde bulundurulmalı, bekar ile evli arasında ayırım yapılmalıdır.

İşsizlik ödeneklerinin artırılmasına yönelik kanaat bulunmakta (Şakar 2007; Birleşik Metal-İş, 2006: 22; Erol, Özdemir, Yurdakul, 2010: 33) ve bazı somut öneriler ileri sürülmektedir:

- İşsizlik ödeneği miktarı, sigortalının günlük ortalama brüt kazancının en az %60'ı olacak şekilde yeniden düzenlenmelidir (Ulubey, 2009).
- İşsizlik ödeneği tavan miktarı, asgari ücretin brüt tutarının en az %110'u olacak şekilde yeniden düzenlenmelidir (Ulubey, 2009).
- İşçinin aldığı ücretlerin belli bir yüzdesi şeklinde esnek bir ödeme miktarı sistemi geliştirilmelidir.

8.4. İşsizlik Sigortası Prim (Amount of Unemployment Insurance Premiums)

İşsizlik sigortası priminin azaltılması gerektiğine ilişkin görüşlerle birlikte bazı somut öneriler de ileri sürülmektedir. İşsizlik sigortası primleri yarıya indirilerek, işverenlerden %1, işçilerden %0,5 olmak üzere toplam %1,5 olacak şekilde yeniden belirlenmelidir (Birleşik Metal-İş, 2006: 22).

8.5. İşsizlik Ödeneğinin Ödenme Süresi (Period of Payment of Unemployment Benefit)

İşsizlik sigortası ödeneğinin ödenme süresinin artırılması gerektiğine ilişkin kanaat bulunmakta ve bazı somut öneriler ileri sürülmektedir:

- İşten çıkış tarihinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün prim ödeme şartı daha esnetilmeli, örneğin 400 günlük prim için 120 gün işsizlik ödeneği, 500 günlük prim için 150 gün işsizlik ödeneği, 600 günlük prim için 180 gün işsizlik ödeneği, 700 günlük prim için 210 gün işsizlik ödeneği, 800 günlük prim için 240 gün işsizlik ödeneği, 900 günlük prim için 270 gün işsizlik ödeneği, 1000 günlük prim için 300 gün işsizlik ödeneği, 1100 günlük prim için 330 gün işsizlik ödeneği verilecek şekilde daha hakkaniyetli ve yumuşak kademelendirme sistemi getirilmelidir (Ulubey, 2009).
- İşsizlik ödeneği ödenmesinin gerekli olan son 120 günlük kesintisiz prim ödeme şartı son bir yıl içerisinde 120 gün olarak değiştirilmelidir.

8.6. Fon Yönetimi (Fund Management)

- İşsizlik sigortası fon yönetimine ilişkin de bir takım öneriler getirilmektedir. Yönetimin siyasi müdahalelerden arındırılabilmesi için, Fon Yönetim Kurulu'nun eşit ağırlıktaki üyelerden oluşmasıyla birlikte Fon Başkanı'nın profesyonel bir fon yöneticisi olması önerilmektedir (TİSK, 2000; Aktaran, Taşcı, Yılmaz, 2009: 629). Başka bir ifadeyle, yönetim kurulu başkanın tarafsız olarak belirlenmesi faydalı olacaktır (Kutal, 2000: 55).
- İşsizlik sigortası gelirlerinin değerlendirilmesi yeniden gözden geçirilmelidir. Mevcut durumda fon gelirleri hazineyi finanse eder bir görünüm arz etmektedir. Fonun gelirleri ağırlıklı olarak hazine bonusu ve devlet tahvillerinden oluşmaktadır. Fon gelirlerinin devlet tahvilleri dışındaki alanlara yatırım yapılabilmesine olanak sağlanmalıdır.

9. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME (CONCLUSION AND ASSESSMENT)

İşsizlik Sigortası Fonu işsizliğin etkilerinin giderilmesinde kullanılan önemli araçlardan biridir. Fakat fon, mevcut durumu itibarıyla işsizlik sorunun etkilerini gidermekten çok hazineyi finanse eden ve ekonominin tüm kesimlerinin iştahını kabartan bir kaynak görünümü göstermektedir. Fonun yardım ödemelerindeki ağır koşullar fonun gelirlerinin işsizlere yardım etmek yerine birikim olarak artmasına neden olmaktadır. 4447 sayılı Kanunun açık hükümlerine rağmen fon gelirlerine yönelik müdahalelerin önünün açılması fonun geleceği konusunda ciddi endişelere neden olmaktadır. Özellikle nereye harcandığı konusunda kamuoyunun yeterli bilgi sahibi olmadığı ve ne kadar verimli kullanıldığı belli olmayan GAP projesine aktarılan paraların akıbeti konusunda kamuoyunda tereddütler bulunmaktadır. Fon tek başına işsizlere yardım eden bir yapı olmamalıdır. Fakat işsizliği önlemeye yönelik tedbirler adı altında da fon kaynakları amacının dışında rastgele harcanmamalıdır. İşsizliği önleme ve istihdamı artırmaya yönelik alanlara yapılması düşünülen aktarmalar hükümet kararları yerine fon yönetim kurulunun ortak kararlarıyla ve oy birliği ile alınmalıdır. Bunun sağlanamaması durumunda siyasal iktidarlar fon kaynaklarını çeşitli şekillerde kullanma yollarını arayacak, böylece çalışanlarla işverenlerin katkılarıyla oluşturulan fon, bütçe açıklarının finansman aracı haline dönüşecektir.

Fon gerçek amacı olan işsizliğin olumsuz etkilerini giderme aracı olarak kullanılırken, gerek ödeme, gerekse yararlanma koşullarında ve miktarlarda daha olumlu yaklaşımlar içerisinde olmalıdır.

Fonun yeniden iş bulma ve mesleki eğitim amacıyla yaptığı harcamalar yeniden gözden geçirilmeli ve kurum kayıtlarındaki işsizlere ait mesleklere yönelik mesleki eğitim kurslarının açılmasına izin verilmemelidir.

Fona ilişkin verilerin birbiriyle tutarlı olması ve verilerin fon kaynaklarının kullanımına katkı sağlayacak ve akıllarda soru işareti bırakmayacak şekilde tutulması ve yayınlanması sağlanmalıdır. Örneğin kurum kayıtlarından işsizlik yardımı kesilen sayısına ulaşılması ve bu kişilerin hangi nedenle (iş bulma vd. nedenler) yardımlarının kesildiğinin izlenebilmesine imkan sağlayacak şekilde kayıtlarının tutulması sağlanmalıdır.

İşsizlik sigortası, kapsamına aldığı geniş kesimler dikkate alındığında İŞKUR'un mevcut personel ve organizasyon yapısıyla bunu yönetmesi mümkün gözükmemektedir. İşlemlerin zamanında ve uygun şekilde yapılması, işsizlerin izlenmesi, hizmetlerden yararlananların takibi konularının sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için kurumun personel açısından desteklenmesi gerekmektedir. Personel yapısının ise özelleştirmelerden personel aktarımı yerine doğrudan bu amaçla alınmış yeni nitelikli personel ile sağlanması çalışmalarının verimliliği ve etkinliği açısından daha uygun olacaktır.

40 yıllık uzun bir süreç sonunda uygulamaya giren ve 11 yıllık bir uygulama dönemiyle işsizlik sigortası sonuç olarak, Türk çalışma hayatına önemli katkılar sağlayan bir kurumsal yapıya kavuşmuştur. Her işte olduğu gibi bu alanda da bazı eksikliklerin ve olumsuzlukların olması doğaldır. Önemli olan bu olumsuzluk ve eksikliklerin ülke ihtiyaçları ve koşulları dikkate alınarak giderilmesidir. Bu ise ancak çoğulcu bir anlayışla çalışma hayatının ilgili tüm taraflarının ortak katkılarıyla sağlanacaktır.

KAYNAKLAR (REFERENCES)

1. Aktürk, B., (2008). İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım:Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya:Sakarya Üniversitesi
2. Akyiğit, E., (2003). İş Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
3. Alkin, E., (2000). Hızlı Nüfus Artışı, İşsizlik ve Gelir Dağılımı Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan. Türk Ağır Sanayii Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No:38, Ankara. ss. 285-290. www.tuhis.org.tr/yayinlar/nekinarmagan.pdf.
4. Alper, Y., (2000). 4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri. Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan. Türk Ağır Sanayii Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No: 38, Ankara. ss.129-158 www.tuhis.org.tr/yayinlar/nekinarmagan.pdf
5. Andaç, F., (2010). İşsizlik Sigortası. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, 2. Baskı, Yayın No:66, http://www.tuhis.org.tr/yayinlar/issizlik_sigortasi_2_baski.pdf
6. Aydın, U., (2005). Kısa Dönem Sosyal Sigorta Kolları. İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku. (Ed. Altan, Z.,). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 152
7. Ayhan, A., (2002). 4447 Sayılı Kanuna Gore İşsizlik Sigortasının Önemi, Yararlanma Koşulları ve Sağlanan Yardımlar. Muğla Üniversitesi SBE Dergisi Bahar 2002 Sayı: 7, ss.1-9
8. Benli, A., (2005). 4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları, Sosyal Siyaset Konferansları. Prof Dr. Turan Yazgan'a Armağan, 49. Kitap,
9. Başterzi, S., (1996). İşsizlik Sigortası. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:509, Ankara: 1996
10. Hikurli, M.K., (2005). Çalışma Ekonomisi. Genişletilmiş 3. Baskı.
11. Birleşik Metal-İş Sendikası, (2006). Mayıs. Sayı:17
12. Birleşik Metal-İş Sendikası, (2002). İşsizlik Sigortası. Birleşik Metal-İş No:1 http://www.birlesikmetal.org/kitap/kitap_02/2002-1.pdf
13. Birleşik Metal-İş Sendikası, Birleşik Metal-İş Gazetesi (2004). Kıdem Tazminatına Dokundurtmam, Sayı 164, Ekim. http://www.birlesikmetal.org/gazete/sayi_164/sayi_164_1.htm
14. Bozdağlıoğlu, E.Y.U., (2008). Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları. Sosyal Bilimler Dergisi Sayı: 20, ss.45-6
15. Çavuşoğlu, D., (2010). İşsizlik Sigortası Uygulamaları. E-Yaklaşım Dergisi, Ağustos. Sayı:21
16. Centel, T., (2000). İşsizlik Sigortası Kanunu'na Eleştirel Yaklaşım. TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Mayıs. ss.1-
17. Dilik, S., (2000). Türkiye'de İşsizlik Sigortası'nın Kuruluşu Yönünden 25.08.1999 Gün ve 4447 sayılı Kanunun Eleştirisi. GÜ İİBF Dergisi, 4, ss.1-16 http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/dergi_v1/2/1/1.pdf
18. Limoncuoğlu, S.A., (2006). Mukayeseli Hukuk ve Türk Hukukunda İşsizlik Sigortası, Yayımlanmamış Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi
19. Ekin, N., (1994). İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları). Ankara: Türk Tarih Kurumu
20. Erol, H., Özdemir, A. ve Yurdakul, E.M., (2010). Türkiye'de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi TİSK Akademi Dergisi. Sayı: 2010/II, <http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=9717&part=>

21. Fırat, H.İ., (2005). Yeniden Gündeme Gelen Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı (Kıdem tazminatı kalkıyor mu?). alomaliye 26 Eylül 2005.
http://www.alomaliye.com/eylul_05/huseyin_firat_yeniden.htm
22. Güzel, A., (2000). 4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası. Prof.Dr.Nusret Ekin'e Armağan. Türk Ağır Sanayii Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No:38, Ankara. Ss:817-84
23. Hekimler, A., (2008), Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye'de İşgücü Piyasası Politikaları ve İşsizlik Halinde Sağlanan Yardımlar, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü No:01/2008, ss.1-2
24. İLO, (1952). Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.htm>
25. Gençler, A., (2002). Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması. Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 16, Sayı:3 Mayıs. ss.3-22,
26. Kandemir, M., (2001). 4447 Sayılı Kanun Açısından İşsizlik Sigortası: Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:2001/2, ss:533-556
27. Kenar, N., (2003). İşsizlik Sigortası Uygulaması. Tekstil İşveren Dergisi, Sayı:287,
<http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2003/kasim/arastirma.html>
28. Kocaoğlu, M., 1997). Sosyal Politika. Ankara:TUHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası).
29. Koray, M., ve Topçuoğlu, A., (1995). Sosyal Politika. Bursa
30. Köstekli, Ş.İ., (2011). Shorter Working Time and its Pay as an Effective Social Policy Measure Against the Economic Crisis: The Turkish Example. TİSK Akademi Dergisi,
<http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=10241&part=1>
31. Kutal, M. ve Erhan, A., (1997). "İş Kazası", Bir Numara Yayınları, Ekonomi Ansiklopedisi. 1 Numara ve Hearst Yayıncılık-Paymaş Yayınları, Güncelleştirilmiş Basım (CD)
32. Kutal, M., (2000). Türkiye'de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri. İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara: TİSK Yayınları, ss:42-5
33. Önsal, N., (2010). Endüstri İlişkileri Notları. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.
34. Seyyar, A., (2005), Sosyal Güvenlik Terimleri. İstanbul: Papatya Yayıncılık
35. Seyyar, A., (2010). Sosyal Politika Nedir?
<http://www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm> (20.02.2010)
36. Sofracı, İ.E., (2007). İşsizlik Sigortasının Sosyal ve Ekonomik Etkileri. Akdeniz İİBF Dergisi. (13) ss:165-184,
<http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=2781&part=1>
37. Sofracı, İ.E., (1999). Prafiskal Bir yükümlülük olarak işsizlik sigortası ve uygulaması. Yayımlanmamış Doktora Tezi İstanbul: Marmara Üniversitesi.
38. Şakar, M., (2007). İşsizlik Sigortasında Acil Reform Gerekli Yaklaşım Dergisi. Ağustos. Sayı:176
<http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/makaleler/2007089552.ht>
39. Tan, N. ve Karşlıoğlu, G., (2010). İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Elinizi Çekin. İnsana Saygı, İnsan Onuruna Yakışır İşsizlik Sigortası İstiyoruz. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu. Mart.
<http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/f ile/kp574.pdf>.

40. Taşcı, F. ve Yılmaz Y., (2009). İşsizlik Sigortasının Türkiye'deki Durumu:Eleştiriler ve Çözüm Önerileri. İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:56
<http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=8434&part=>
41. Toker, M., (2002). İşsizlik Sigortası. Sayıştay Dergisi, Sayı: 46-47, Temmuz-Aralık. ss:83-109
<http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der46-47m3.pdf>
42. Toptaş, A., (2004). 9. Çalışma Meclisi'nin Gündem ve Kıdem Tazminatı Fonu, Türk Harb-İş Dergisi, Sayı:211
43. Tuna, Y., (1995). İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri. Ankara:DPT
44. Tuncay, C., (2001). İşsizlik Sigortasının Kapsamı Ve İşsizlik Ödeneği. Çimento İşveren Dergisi, Cilt:15 Say:3, Mayıs. ss.3-2
45. Türkcan, B., (2007). Türkiye'de İşsizlik Sigortası ve İşgücü Piyasasına Etkisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara:Gazi Üniversitesi.
46. Uçkan, B., (2007). İşçi Sendikaları İle İşsizlik Sigortası Arasındaki Köprü:Ghent Sistemi. Çalışma ve Toplum Dergisi, 2007/3, ss:29-57. <http://www.calismatoplum.org/sayil4/uckan.pdf>
47. Uğur, S., (2009). Kıdem Tazminatında Fon Sistemi. Çimento İşveren Dergisi. Sayı 6, Cilt 23,
<http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale140.pdf> (Son erişim: 28.07.2010)
48. Ulubey, R., (2009). İşsizlik Sigortası ve Yapılması Gerekenler Yaklaşım Dergisi. Sayı:195
<http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/makaleler/20090314014.htm>
49. Ülker, K., (2002). Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.Eskişehir:Anadolu Üniversitesi
50. Yazıcıner, K., (1998). İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli. Mevzuat Dergisi. Yıl:1 Sayı:11, ss.1-22,
<http://www.basarmevzuat.com/dergi/11/a/isigorta.htm>
51. Yiğit, Y., (2004). Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda İşsizlik Sigortası. Yayınlanmam Yüksek Lisans Tezi. Kocaeli:Kocaeli Üniversitesi
52. Yiğit, Y., (2005). Türkiye'de İşsizlik Sigortası'nın Uygulama Alanı Ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanmanın Koşulları. Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı:
53. Zaim, S., (1990). Çalışma Ekonomisi. İstanbul. Filiz Kitapevi.
54. İŞKUR, (2010.)
http://statik.iskur.gov.tr/tr/issizlik_sigortasi/denetim36_İşsizlik_Sigortası_Fonu_01_Ocak_-_31_Aralık_2010_Dönemine_Ait_Aktüaryal_Denetim_Rapo
55. İŞKUR, (2011). İşsizlik Sigortası Fonu, Aylık Basın Bülteni, Ocak 2011İşsizlik sigortası Ocak 2011 Bülteni,
56. İŞKUR, (2011/b).
<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statissizliksigortasiisle>
57. İŞKUR, (2011/c). Türkiye İş Kurumu 6. Genel Kurulu. Yayın No:361, 21 Aralık.