

# Sosyal Politikanın İstihdam Boyutunda İşsizlik Sigortası Uygulamasının Önemi

**Hüseyin Mualla Yüceol**

Doç. Dr.  
Mersin Üniversitesi  
İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler Böl.  
E-posta:hyuceol@mersin.edu.tr

**Özet:** Bu çalışma, sosyal politikanın, sosyal güvenliği sağlama ve yürütme hedeflerine ulaşmadaki etkin araçlarından birisi olan ve istihdam politikaları içerisinde önemli bir yer edinen işsizlik sigortası uygulamasını incelemekte ve Türkiye'deki gelişim sürecini değerlendirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortası uygulaması, tarım ve hizmetler sektöründe düşük çalışmanın olması (eksik istihdam), nüfusun önemli bir bölümünün kırsal kesimde yaşaması, ücretle çalışmanın yeterince yaygın olmaması ve işgücü piyasasında ikili yapıların görülmesi gibi nedenler yüzünden uygulanamamakta ya da Türkiye örneğinde görüldüğü gibi eksik ve dar bir çerçevede uygulanmaktadır. Bu durum, işsizlik sigortasının hayata geçirilmesi için sadece mevzuat ve kurumsal yapının değiştirilmesinin yeterli olmayacağını, ekonomik ve sosyal yapıda da önemli bir gelişme ve iyileşme sürecinin gerekli olacağını ortaya koymaktadır. Çalışma bu nedenle, sosyoekonomik alanlarda yapılacak değişikliklerin, işsizlik sigortasına etkileriyle de ilgilenmekte, bu alanda önerilebilecek politika önlemlerini değerlendirmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal politika, işsizlik sigortası, istihdam, Türkiye

## **Importance of the Unemployment Insurance Practice on the Employment Dimension of Social Policy**

**Abstract:** This study analyzes two aspects of social policy; the first one is the practice of unemployment insurance which has an important place in the employment policies and which is one of the efficient tools in providing social security and in achieving targeted goals; the second one is to evaluate the process of development of these subjects in Turkey. In developing countries, the practice of unemployment insurance may not be practised due to underemployment in the sectors of agriculture and services, residence of the majority of the population in the rural areas, uncommonality of paywork and existing dual structures in the labor market, or as in the case of Turkey it may be partly practised. This situation shows that it is not enough to change the rules and regulations and institutional structure to practice unemployment insurance, but it is also necessary to have development and improvement process in economic and social structure. The study, therefore, is not only interested in the changes to be made in economic and social fields and the effects of those changes concerning unemployment insurance, but also evaluates the suggestions to be advised.

**Keywords:** Social policy, unemployment insurance, employment, Turkey

Yüceol, H. M., 2009, "Sosyal Politikanın İstihdam Boyutunda İşsizlik Sigortası Uygulamasının Önemi", *Toplum ve Demokrasi*, 3 (5), Ocak-Nisan, s. 73-90.

## Giriş

Sosyal refah devletinin en önemli unsurlarından birisi olan sosyal güvenlik, her toplumda insanların temel ve vazgeçilmez bir hakkı olarak yer almaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülke, insan yaşamında ne kadar önemli olduğu gerçeğinden hareketle, başta "İnsan Hakları Beyannamesi" olmak üzere uluslararası belgelerde ve kendi anayasalarında sosyal güvenliği güvence altına almış, bu hakkın korunması ve sağlanması için devletlere görevler vermiştir. Türkiye de uluslararası normlara uygun olarak bu gelişmeleri 1961 ve 1982 Anayasa'larında dikkate almış, sosyal güvenlik konularında devletin ne yapması gerektiği hakkında hükümler koymuştur. Bu çerçevede, 1982 Anayasası'nın 49. maddesi, çalışanların hayat seviyesinin yükseltilmesi ve çalışma hayatının geliştirilmesi için çalışanların "korunmasını", çalışmanın "desteklenmesini" ve işsizliğin önlenmesi amacıyla "elverişli ekonomik bir ortam yaratılmasını" vurgulamakta ve devlete önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bununla birlikte, Türkiye'de sosyal güvenliğin ve sosyal güvenlik araçlarının etkili bir şekilde işletilmesi ve hayata geçirilmesi konusunda zaman içerisinde önemli sorunlar ortaya çıkmış, Anayasa'da bir "hak" olarak yer alan hükümler genel anlamda yazılı bir güvence olmaktan öteye geçememiştir.

Dünyada ise sosyal güvenliğin finansmanı konusu ile çalışma hayatında, işgücünün yapısında, istihdamın sektörel dağılımında, nüfus dinamiklerinde ve benzeri konularda ortaya çıkan ekonomik ve sosyal gelişmeler, sosyal güvenlik sisteminde krizler yaşanmasına neden olmuş ve reform yapma girişimlerini arttırmıştır. Gerçekte, gelişmiş ülkelerde 1950'li ve 1960'lı yıllarda başarılı bir şekilde uygulamaya konulan sosyal güvenlik sisteminin kriz yaşaması süreci ile Türkiye gibi, sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarında henüz beklenen gelişme düzeyini yakalayamamış gelişmekte olan ülkelerin kriz yaşama süreci arasında, önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, 1970'li yıllarda dünyada yaşanan ekonomik ve toplumsal sorunlar ve bunların neticesinde bir ihtiyaç olarak gündeme getirilen ekonomik liberalizm, 1980'li yıllardan başlayarak bütün dünyayı etkisi altına almış, sosyal güvenlik sistemlerinde reform çalışmaları dâhil olmak üzere yeniden yapılandırma süreçleri başlatılmıştır.

İşsizlik sigortası, sosyal güvenlik anlayışının en önemli sonuçlarından birisidir, dolayısıyla sistemin krize girmesi sürecinde tıpkı diğer sosyal güvenlik araçları gibi tartışma konusu olmuştur. Bu özelliği nedeniyle sosyal güvenlik ve sosyal politika literatüründe işsizlik sigortasının gelişimi, uygulanması ve sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi konuları güncelliğini korumuştur. Tabii ki işsizlik sigortası programı esas olarak işgücü piyasasının yeterince organize olduğu sanayileşmiş ülkelerde uygulandığı için, konuyla ilgili çalışmaların ağırlıklı olarak bu tür ülkelere yönelik olduğu görülmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlattığı kurumsal sosyal güvenlik sistemi çalışmalarında Türkiye, yaklaşık elli yıl sonra, 1999 yılında 4447 sayılı kanunla yürürlüğe geçirdiği işsizlik sigortası uygulamasıyla bu alanda yeni bir

aşamaya ulaşmış ve yeni bir döneme geçmiştir. Ancak bu aşama, kurumsal yapı, kapsam ve mevzuat bakımından önemli gelişmeler sağlayan sistemin 1990'lı yıllarda finansman krizine girmesi nedeniyle daha fazla geliştirilememiş, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmelere en uygun şekilde cevap verecek sistem arayışları bugüne kadar devam etmiştir. Sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olan yanlış uygulamalar ve siyasal alandaki kısır tartışmalar ise bu alanda daha verimli çalışmaların ve ilerlemelerin yapılmasına engel olmuştur.

Bu çalışma, sosyal politikanın, sosyal güvenliği sağlama ve yürütme hedeflerine ulaşmadaki en önemli unsurlarından birisi olan ve istihdam politikaları içerisinde önemli bir yer edinen işsizlik sigortası uygulamasını incelemekte ve Türkiye'deki gelişim sürecini değerlendirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortası uygulaması, tarım ve hizmetler sektöründeki düşük çalışmanın olması (eksik istihdam), nüfusun önemli bir bölümünün kırsal kesimde yaşaması, ücretle çalışmanın yeterince yaygın olmaması ve işgücü piyasasında ikili yapıların görülmesi gibi nedenler yüzünden uygulanmamakta ya da Türkiye örneğinde görüldüğü gibi eksik ve dar bir çerçevede uygulanmaktadır. Bu durum, işsizlik sigortasının hayata geçirilmesi için sadece mevzuat ve kurumsal yapının değiştirilmesinin yeterli olmayacağını, ekonomik ve sosyal yapıda da önemli bir gelişme ve iyileşme sürecinin gerekli olacağını ortaya koymaktadır. Çalışma bu nedenle, sosyoekonomik alandaki değişikliklerin işsizlik sigortasına etkileriyle de ilgilenmekte, bu alana ilişkin politika önlemlerini değerlendirmektedir.

Çalışmanın konuyu işleyiş planı şu şekilde tasarlanmıştır: ikinci bölüm sosyal devlet anlayışının en önemli unsurlarından birisi olan sosyal politika uygulamalarının önemini ve son dönemlerde bu alanda dünyada ortaya çıkan gelişmeleri kısaca özetlemektedir; üçüncü bölüm sosyal politikanın istihdam boyutuyla ilişkili olarak işsizlik sigortası uygulamasının literatür arkaplanını göstermektedir; dördüncü bölüm Türkiye'de uygulanmakta olan işsizlik sigortasını incelerken, beşinci bölüm Türkiye'de istihdamın yapısını ve işsizlik sorununu ortaya koymaktadır; çalışmanın sonuç bölümü ise Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin dolayısıyla işsizlik sigortasının başarısı için önerilebilecek bazı tedbirler üzerinde durmaktadır.

### **Sosyal Devlet Anlayışının Temel Unsuru Olarak Sosyal Politika**

Sosyal Devlet ya da Refah Devleti kavramlarıyla birlikte anılan sosyal politika, devletin toplumda refah ve sosyal koruma sağlamak amacıyla uyguladığı politikaların bütünü olarak düşünülmektedir. Batılı sanayileşmiş ülkeler, 20. yüzyılda yaşanan ekonomik ve sosyal sorunların yarattığı itme gücüyle, devletin sosyal niteliğini geliştiren etmenleri içselleştirerek bu alanda önemli ve diğer ülkelere örnek olabilecek bir süreç yaşadılar. Bu süreçte, *Avrupa Sosyal Şartı* ve 1952 yılında imzaya açılmış olan "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" hakkındaki 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'ne

imza koyan üye ülkeler, şu risklere karşı çalışanlarını güvence altına almakla kendilerini yükümlü kıldılar: 1) Hastalık (sağlık yardımı), 2) Hastalık (gelir kaybını karşılayan ödenekler), 3) Yaşlılık (emeklilik), 4) İş kazası ve meslek hastalığı, 5) Analık (doğum), 6) Sakatlık (malüllük), 7) Ölüm, 8) Aile yükleri (çocuk ve kira yardımı), 9) İşsizlik.

Ancak, 20. yüzyılın sonlarında başlayan ve daha sonra devam eden ekonomik ve sosyal sorunlar bu kez, sosyal devlet anlayışının geleceği konusunda kötümser yaklaşımların artmasına neden oldu. Bu dönemde; i) küreselleşme ve bunun emek piyasalarında istihdam pratiklerini daha esnek hale getirmesi, ii) nüfusun artmasıyla birlikte sosyal harcama maliyetlerinin artması ve iii) 1980'li yıllardan itibaren artan bir şekilde piyasayı önplana çıkarma arayışları, politik iktisat literatüründe refah devletinin durumuyla ilgili tartışmaları yeniden alevlendirdi.

Aslında, sosyal politika alanında yapılan çalışmaların ve bu doğrultuda gerçekleştirilen harcamaların, sağlıklı ve güvenilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma ve sosyal adalet ilkesi çerçevesinde yoksulluk ve sosyal dışlanışlıkla mücadele ve refah seviyesini artırmanın temel bir koşulu olduğu pekâlâ bilinmektedir. Kaldı ki sosyal harcamalar konusunda yapılan bazı araştırmalar, dünyada genel olarak bu tür harcamaların düzey olarak azalmadığını hatta birçok ülkede arttığını göstermektedir. Castles'a (2001) göre 1980'lerin ortasından 1990'ların ikinci yarısına geçildiğinde, toplam kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı azalsa da kamusal sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranında bir azalma gözlenmemektedir. OECD'nin (2007) 1980-2003 dönemi sosyal harcama istatistikleri de bu gözlemi doğrulamaktadır. Buna göre, toplam kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki oranı, OECD ortalaması açısından 1980'de % 15.9, 1985'de % 17.6, 1990'da % 17.9, 2001'de % 20.7 olarak gerçekleşmiştir.

Buğra ve Adar'ın (2007) çalışması, OECD'nin kullandığı Sosyal Harcamalar (SOCX) yaklaşımı ve ILO'nun metoduna göre Türkiye'de 2001-2004 döneminde Türkiye'nin kamusal sosyal harcamalarının GSYİH'nin % 11.6'sı büyüklüğünde olduğunu göstermektedir. Bu büyüklük, OECD'nin 2001 yılındaki genel ortalamasının oldukça altında kalmaktadır. Aynı yıl için diğer kategorisinde yapılan sosyal harcamalarda ise oran Türkiye'de GSYİH'nin % 1.3'ü iken, AB-15 için % 7.2, Yunanistan için % 6.6, Portekiz için % 6.8 ve İspanya için % 5.6'dır.

Bu gerçeklerden hareketle; konjonktürel olarak yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelerin sosyal politikaların düzeyi konusunda birer baskı unsuru olabileceğini, ancak insan haklarının bir boyutu olarak gelişen sosyal hakların, temelde sosyal devlet ilkesinin bir uzantısı olan sosyal politikalarla sağlanabileceğini vurgulamak gerekmektedir. Sosyal hakların merkezinde yer alan özellikle "çalışma hakkı" ve "işsizliğin olumsuz etkilerinden korunma hakkı" söz konusu olduğunda, devletin sağlık, eğitim, konut ve sosyal güvenlik alanlarıyla birlikte sosyal harcamalarını azaltmasını beklemek veya devleti bu alanlardan uzaklaştırarak piyasayı öne çıkarmak ne insani ne de

ahlaki bir yaklaşım olmayacaktır. Elbette, sosyal güvenlik harcamaları başta olmak üzere belirli alanlarda sosyal devletin uygulayacağı sosyal politikanın düzeyi ve etkinliği konusunda, çeşitli görüşler öne sürülebilecektir. Örneğin, Adema ve diğerleri (1999) farklı ülkelerde farklı sosyal harcama düzeylerinin olmasını, farklı vergi ve kurumsal politikalara bağlamaktadır. Arjona ve diğerleri (2003) ise, sosyal güvenlik tartışmalarının büyük ölçüde ekonomik büyüme ve eşitsizlik arasındaki değiş tokuştan kaynaklandığını belirtmektedir. Bu tür tartışmalar genel olarak sistemin etkin bir şekilde tasarlanması konusunda yarar sağlamaktadır; ama tüm bunların, devletin elinin sosyal politika ve sosyal harcama alanından çektilmesini değil, aksine daha ekonomik ve verimli nasıl çalışılması gerektiğini aydınlatan görüşlere zemin oluşturacağı, göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

Refah devleti anlayışının gelişmediği ve sosyal politikaların tam anlamıyla uygulanmadığı ülkelerin çoğunda formel sektörde istihdam edilenleri kapsayan sosyal güvenlik sistemleri olsa da bu sistemlerin çoğu, tarımda istihdam edilen ya da kentte enformel olarak çalışan nüfusu "kapsam dışı" bırakmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi doğrultusunda yapılan harcamalar ise daha çok formel sektörde çalışanların katkı payları ile döndürüldüğü için ve bu tür harcamalar kamunun sırtında bir yük olarak görüldüğü için, sosyal politika alanındaki sorumlulukların gönüllülük üzerinden, hayırseverlikle gerçekleştirilmek istenmesi şeklinde öneriler de ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım mikro anlamda hayırseverliği ön plana çıkaran girişimler olarak değerlendirilebilir, buna karşın bu model çağdaş, gelişmiş ve sosyal politika felsefesini özümsemiş hiçbir ülkenin makro anlamda genel bir politikası olmamıştır. Çünkü, büyük ölçüde devlete ait bir politika olarak gelişen sosyal politika, Koray'ın (2000) vurguladığı gibi; bir yandan, toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgilidir; öte yandan devletin toplumsal çıkarlar açısından piyasaya bırakılmayacak hizmetleri yerine getirme yükümlülüğünden doğmaktadır.

### **Sosyal Politikanın Temel Araçlarından Birisi Olarak İşsizlik Sigortası**

Modern refah devletlerinin anahtar özelliklerinden birisi de işsiz kalma riski karşısında iki temel aracı ön plana çıkarmasıdır: işsizlik yardımları ve istihdam koruma yasaları. Ülkelerarası karşılaştırmalı analizlerde bu iki sigorta aracı arasında bir değiş-tokuş olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır (Neugart, 2008). Buti ve diğerleri (1998), Boeri ve diğerleri (2004) ise işgücü piyasasında olmasalar bile oy kullanan ve gelir transfer eden hanehalklarının işsizlik yardımı karşısında, istihdam koruma yasası lehinde güçlü bir tercihe sahip olduklarını iddia etmektedirler. Bunun nedeni olarak da koruma yasalarının, gelir transferi yapan hanehalkının işini daha sağlam ve güvenilir yapmasını, işsizlik yardımlarının ise hanehalkının net gelirini düşüren vergilerle finanse edilmesini öne sürmektedirler. DiTella-MacCulloch (2002) işsizlik yardımlarının işgücü piyasası sonuçları konusunda yeteri kadar ampirik araştırma olduğunu, ancak bu yararları belirleyen güçler konusunda yeteri

kadar araştırma olmadığını ileri sürmektedir. Rodrik (1998) tartışmaya farklı bir açıdan yaklaşarak, bir ülkenin dışı açılma düzeyi ile kamu tüketimi miktarı arasında pozitif bir korelasyon olduğunu ve daha açık ekonomilerin vatandaşlarını, karşılaşacakları daha yüksek işsizlik ve gelir risklerine karşı tazmin ettiğini söylemektedir. Wright (1986) ise işsizlik sigortasının yeniden dağıtıcı rolü ve oy verme dinamiği arasındaki ilişkiye dikkat çekmektedir.

Sonuç olarak, hangi açıdan bakılırsa bakılsın, ülkelerin işsizlik yardımı programları açısından farklılıklar gösterebileceklerini ve optimal bir işsizlik sigortası uygulamasının önündeki zorlukların tartışma konusu olmaya devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Son dönemlerin politik iktisat literatüründe refah devletinin geleceğine dair öne sürülen olumlu ya da olumsuz görüşler de işsizlik sigortasının sosyal politika açısından önemini ortadan kaldırmamaktadır. Bilindiği gibi 1980'lerde piyasa ekonomilerinin geliştirilmesi yönünde yapısal reformlar yapılmış, küreselleşme ile gelişen rekabet ortamında değişen ve esnekleşen istihdam pratiklerinin iş ve gelir güvencesinin kırılan olduğu vurgulanmış ve yaşlanan nüfusun etkisi ile refah devletlerinin gelişmesinde artan maliyetlere göndermeler yapılmıştı. Ancak, ulusal ve uluslararası ekonomide yaşanan dalgalanmaların ve ekonomik istikrarsızlıkların yarattığı tahribat ve çalışanlar üzerinde yaşattığı baskı, işsizlik sigortasının sosyal güvenlik açısından vazgeçilemeyecek bir politika aracı olduğunu ortaya koymaktadır.

Tarihsel gelişim sürecinde kamusal işsizlik sigortası, 20. yüzyılın başlarında birçok Avrupa ülkesinde uygulamaya konulan sosyal bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda kamu politikaları tesis edilmeden önce işsizlik sigortası daha çok sendikalar tarafından uygulanmıştır. Bu konuda ilk sendika planı, Dökümhaneçiler sendikası tarafından 1832'de kurulmuştur. İsveç'te ilk işsizlik sigortası fonu 1892'de Baskı Sanatçıları tarafından oluşturulmuş ve 20. yüzyılın başında benzeri yaklaşık 10 işsizlik sigortası planı uygulanmıştır (Holmlund, 1998:2). Kamusal işsizlik sigortasının ilk çıkışı ise; sendikalar tarafından yönetilen işsizlik sigortası fonlarının kamu tarafından desteklendiği Belçika'nın Gent kasabasında, 1901'de olmuştur. Bu nedenle, hükümetler tarafından desteklenen işsizlik sigortası fonları "Gent Sistemi" olarak anılmıştır. Bazı Avrupa ülkeleri söz konusu Gent Sistemini, daha çok kısa vadeli bir kanun şeklinde Birinci Dünya Savaşı sırasında uygulamıştır (Danimarka, Finlandiya ve İzlanda gibi Nordik ülkeleri). Zorunlu işsizlik sigortası ise İngiltere'de 1911'de devreye girmiştir ve daha sonra birçok ülke, Birinci Dünya Savaşı öncesi ve sonrasında zorunlu iş planları olarak bunu uygulamaya geçirmiştir.

Sosyal politika uygulamalarının büyük bir ivme kazanmasını sağlayan geleneksel Keynesyen makroiktisatın, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tam olarak hayata geçirilse de işsizlik sigortası konusu üzerinde çok fazla durmadığı bilinmektedir. Keynesyen makroiktisatta bu tür bir politikanın ancak ekonomi durgunluğa girince otomatik bir istikrar sağlayıcı olarak cazip özellikleri olduğu vurgulanmaktadır. Aslında, Keynesyen iktisatçılardan çok önce A.C. Pigou, J.Hicks, E.Cannan, H.Clay ve hatta İsveç'li iktisatçılar

E.Heckscher ve G.Cassel zorunlu işsizlik sigortası sisteminin özelliklerinden biri olan teşvik etkisi konusunu önemsemişler ve görüş belirtmişlerdi. Bu görüşler; işsizlik sigortasının, sendikaların pazarlık gücünü ve dolayısıyla ücret baskısını arttıracaklarını kabul eden, bunun yanında işsizlik sigortası yardımlarının firmalarla işçiler arasındaki sözleşmelerin yapısını etkileyeceğini, iş arama davranışı ile işsizlik süresini etkileyeceğini, son olarak sistem eğer bazı sektörler net teşvikler ve diğerlerine net vergiler yüklerse sektörler arası işgücü tahsisini etkileyeceğini savunan görüşlerdir (Casson, 1983).

İşsizlik sigortasının gelişim hikayesinde, 1970'lerde ekonomide ortaya çıkan gelişmelerle, iktisat bilimindeki ilerlemelerin bu alanda önemli yeni sonuçlar doğurduğu gözlenmektedir. Örneğin, emek piyasası analizinde iş arama teorisinin uygulanması, bu konunun temel bir çerçeve olarak kullanılmasına yol açmıştı. Teorideki bu gelişme daha sonra, bir kısmı yönetsel yenilikler ve bir kısmı iktisat politikası ile ilgili birçok ampirik çalışmayı cesaretlendirmişti. Gerçekten, modern emek iktisadının temel alanları teorideki, veri kaynaklarındaki ve ekonometrik test yapmadaki gelişme ile birlikte gelişmektedir. Bu çerçevede, işsizlik sigortasının politik iktisadının Wright (1986), Saint-Paul (1996), Di Tela ve MacCulloch (2002), Hassler ve diğerleri (2005), Neugart (2005) ve Goerka ve diğerleri (2006) gibi yazarlar tarafından yeniden şekillendirildiğini tespit etmek mümkündür.

İşsizlik sigortası ve uygulanması aşamasında üzerinde durulması gereken bir diğer önemli nokta, günümüzde konunun makroiktisattaki işsizlik açısından önemli sonuçlara aracı olmasıdır. Makroiktisatta, işsizlik sigortası yönündeki araştırmalar geleneksel Keynesyen makroiktisadın yeniden yorumlanması ve doğal (denge) işsizlik oranı teorilerindeki gelişmeyle paralel gitmektedir. Doğal işsizlik oranının analiz çerçevesi, işsizlik sigortasını bir politika aracı olarak kullanmaktadır; doğal oran modellerinin çoğu denge işsizlik oranı ile işsizlik sigortası sisteminin cömertliği arasında bir ilişki kurmaktadır. Bilindiği üzere, Avrupa'da 1980'lerdeki yüksek işsizlik sorunu, denge işsizlik oranının fiili oran doğrultusunda artması düşüncesini bir miktar öne çıkarmış ve bu da muhtemelen çok daha cömert fayda sistemlerinin bir sonucu olarak yorumlanmıştı. Pek çok hükümet bu olasılığı ciddiye alarak daha az cömert bir işsizlik sigortası açısından reformlar yaptı ve bu tür politikalar yüksek işsizlikle ilişkilendirilen bütçe açıklarındaki artışı bastırmayı hedefledi; tüm bunlar yüksek ve sürekli işsizliğin nedeni ne olursa olsun işsizlik sigortasını politika tartışmalarında öne çıkardı.

### **Türkiye'de Uygulanan İşsizlik Sigortası**

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizlik sigortası, "bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu bir sigorta" olarak

değerlendirilmektedir (DPT, 2001:61). Bu tanımlamada yer alan zorunluluk kavramı, sosyal refah devleti anlayışının bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır, dolayısıyla bu anlamda işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kaybını tazmin edici politikaların uygulanması gerekliliğine işaret etmektedir. OECD ülkelerinin geneli, gerek Avrupa Sosyal Şartı ve gerekse 102 Sayılı Sözleşmede yer alan sosyal riskler çerçevesinde işsizlere çeşitli yardımlar yapmakta ve işsizlik ödeneği benzeri ödemeler gerçekleştirmektedir. Türkiye’de 1959 yılından bu yana birçok kez işsizlik sigortası ile ilgili kanun tasarıları hazırlanmış olmasına rağmen, İşsizlik Sigortası Kanunu 25.8.1999 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve 8.9.1999 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak, ilk prim kesintisi Haziran 2000’de başlamış ve ilk işsizlik sigortası ödemeleri de 2002 yılının Şubat ayında başlamıştır (Tezel, 2008: 61).

Türkiye’de işsizlik sigortası primlerinin toplanmasında Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasında ise İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır. İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından her ne ad altında olursa olsun ay itibarıyla ödenmesi mutad olanların brütü üzerinden, % 1 sigortalı, % 2 işveren ve % 1 devlet payı olarak işsizlik sigortası primi ödenmektedir (söz konusu oranlar Bütçe Kanunlarıyla değiştirilmeden önce sigortalı için % 2, işveren için % 3, devlet için % 2 idi). İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin % 2 oranındaki yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamamaktadırlar.

Türkiye’de, işsizlik sigortası uygulaması sürecinde çok çeşitli sorunlar bulunmasına rağmen üç temel konunun vurgulanması ve bu doğrultuda öneriler sunulması yararlı görünmektedir.

**1) İşsizlik sigortasının sınırlı ve eksik bir şekilde yapılıyor olması:** OECD ülkeleri genelinde, işsizlere yapılan ödemeler incelendiğinde, işsizlik sigortası kapsamında verilen işsizlik ödeneği, işsizlik yardımı, aile yardımı, lojman yardımı ve sosyal yardım olmak üzere beş ana ödeme şekli olduğu görülmektedir.(Çakar, 2006: 2). Ülkelerin çoğunda işsizlik ödeneğinin verilmesinde “süre sınırlaması” bulunmakta, ancak işsizlik sigortasından yararlanma hakkını kaybeden veya yararlanmayanlar (ailevi durum, yaş gibi unsurlar da dikkate alınarak) işsizlik yardımı uygulamasına başvurmaktadır. Türkiye’deki uygulamada ise OECD ülkelerinde yapılan söz konusu yardımların bulunmadığı gözlenmektedir. Buna karşılık, Türkiye’de işsizlik sigortası kapsamında yürütülmek üzere işsizlere, işsizlik ödeneğinin dışında “kısa çalışma ödeneği” verilmekte, “Ücret Garanti Fonu”ndan ödemeler yapılmakta ve iş kaybı tazminatı uygulaması gerçekleştirilmektedir. Türkiye’deki uygulamalarla OECD ülkelerindeki uygulamalar açısından ortaya çıkan diğer bir farklılık, OECD ülkelerinin birçoğunda işsizlere yapılan ödemeler üzerinden gelir vergisi alınırken ve bazılarında da yasal kesintiler yapılırken (bazı ülkelerde ise hem gelir hem de yasal kesintiye tabi tutulmaktadır), Türkiye’de yapılan ödemeler üzerinden gelir vergisi alınmaması ve yasal kesintiler yapılmamasıdır.



İşsizlik ödenekleri dışında kalan yardımlar konusunda Türkiye’de, bu boşluğun uzun bir süre "kıdem tazminatı" mekanizması ile giderilmeye çalışıldığı düşünülmektedir. Ancak, kıdem tazminatının, işverenin mali yükünün artmasına neden olduğu, bunun da sigortasız işçi çalıştırma ve çalıştırdığı işçiyi düşük ücretten sigortalama gibi sonuçlar doğurduğu da ileri sürülmektedir. Bu noktada, işsizlik sigortası kapsamında OECD ülkelerinde gerçekleştirilen ek yardımlar uygulamaya geçirilmedikçe ve uygulamada ortaya çıkan eksiklikler giderilmedikçe kıdem tazminatının kaldırılması doğru bir öneri olarak görünmemektedir. İşsizliğin belirli ölçülerde var olduğu koşullarda işsizlik sigortasının etkin çözümler sağlayabileceği bir gerçektir, ancak işsizliğin Türkiye’de olduğu gibi, geniş boyutlara ulaştığı ve kronik bir nitelik kazandığı durumlarda sadece belirli bir süreyle çalışmış ve prim ödemiş olanlara sınırlı ölçüde bir ödenek bağlanması, soruna etkin bir çözüm getirmek noktasında yetersiz kalmaktadır (kıdem tazminatının işlevleri konusunda bkz. Işıklı, 2005: 107-109).

Bu çerçevede genel olarak işçilerin asgari ücretten veya düşük ücret üzerinden sigortalanmalarının, i) *devlet* açısından bir "prim kaybı", ii) *işveren* açısından sigortasız çalıştırma ve "kayıt dışı istihdamın" boyutlarını genişletme ve iii) *işçi* açısından emeklilik sürecinde düşük bir "emeklilik maaşı" anlamlarına gelmesi, üzerinde durulması gereken diğer bir önemli bir konudur. Dolayısıyla, Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının sınırlı ve eksik uygulanmasını ortadan kaldıracak sosyal politikaların hayata geçirilmesi, işsizlik başta olmak üzere ekonomik ve sosyal birçok alanda sosyal devlet anlayışının da geliştirilmesi sonucunu doğuracaktır.

**2) İşsizlik sigortasının süresi ve kapsamı:** 4447 Sayılı İşsizlik Sigortasının 50. maddesine göre günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık (120 günlük) prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkı olarak hesaplanmaktadır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı ise, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçmemektedir. Böylece, hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün (6 ay),
- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün (8 ay),
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün (10 ay) süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir.

İşsizlik sigortasının bu yapısına göre uygulama, i) 600 gün sigortalı çalışıp, son 120 gün sürekli prim ödenmesi şartını getirmekte ve ii) maksimum 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilebileceğini ortaya

koymaktadır. İşsizlik sigortasının kapsam ve yöntem ile ilgili sınırlılığı sadece bu koşullarla kalmamakta, ayrıca kanunun 52. maddesinde ödeneğin hangi durumlarda kesilebileceği de belirtilmekte, dolayısıyla sigortadan yararlanabilme koşullarının çerçevesi daraltılmaktadır. 4447 Sayılı kanunun 52. maddesi şu durumlarda ödemelerin durdurulacağını hükme bağlamaktadır:

- İşsizlik ödeneği almakta iken; Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) tarafından 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 sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık aldığı tespit edilen,
- İŞ-KUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen,
- Haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen, sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilir.

Bu çerçevede, işsizlik sigortasının işgücü piyasasında sadece küçük bir kesimi kapsayacağı anlaşılmaktadır. Türkiye’de çalışan nüfusun yaklaşık yarısının “kayıtdışı istihdam” kapsamında yer aldığı da hesaba katıldığında bu alanda da Türkiye’de daha çok mesafe alınması gerektiği ortaya çıkmaktadır. İŞ-KUR’ un 31 Aralık 2008’de yayınlamış olduğu verilere göre işsizlik ödeneği alan kişi sayısında önemli bir artış olmuş ve 2008 Aralık ayında 193.003 kişiye ulaşmıştır. Ancak, Tablo 1’ de yer alan nüfus, işgücü ve işsiz sayılarına bakıldığında bu rakamın ne kadar yetersiz ve düşük kaldığı ortaya çıkmaktadır. Türkiye’ de açık bir şekilde nüfus rakamlarının artmasıyla birlikte, hem işgücü ve işgücüne dahil olmayan nüfusun hem de işsiz nüfusun önemli ölçüde arttığı, özellikle işsiz nüfusun 2007 yılı itibariyle yaklaşık 2,5 milyona yaklaştığı görülmektedir.

**Tablo 1: Türkiye’de Nüfus ve İşgücü’nün Gelişimi, 1987-2007**

Değerler	1988 <sup>a</sup>	1997 <sup>b</sup>	2001	2005	2006	2007
<b>Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus</b>	53,284	63,154	67,296	71,611	72,606	73,792
<b>15 ve daha yukarı yaştaki nüfus</b>	33,746	43,553	47,158	50,826	51,668	52,796
<b>İşgücü</b>	19,391	22,724	23,491	24,565	23,776	25,208
<b>İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus</b>	14,355	20,829	23,667	26,260	26,862	27,588
<b>İşsiz Nüfus</b>	1,638	1,643	1,967	2,520	2,446	2,458

Kaynak: TÜİK, *İstihdam ve İşgücü İstatistikleri* - (a) 1988 Ekim değeri, (b) 1997 Ekim değeri

**Tablo 2: 31 Aralık 2008 İtibariyle İşsizlik Sigortası Fonu (YTL)**

<b>PRİM GELİRİ</b>	<b>17.957.000.000</b>
İşçi-İşveren kesintisi	13.459.000.000
Hazine (Devlet) katkısı	4.456.000.000
Diğer Gelirler	42.000.000
<b>FAİZ GELİRİ</b>	<b>23.891.000.000</b>
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>41.848.000.000</b>
<b>TOPLAM GİDER</b>	<b>3.496.000.000</b>
İşsizlik Ödemeleri	3.486.000.000
Diğer Giderler	10.000.000
<b>TOPLAM FON VARLIĞI</b>	<b>38.352.000.000</b>

Kaynak: İŞ-KUR, Türkiye İş Kurumu

### **3) İşsizlik sigortası fonunda biriken paraların kullanılma biçimleri:**

Türkiye’ de işsizlik sigortası fonunun önemli bir büyüklüğe ulaştığı bilinmektedir. Tablo 2, Türkiye’de 31 Aralık 2008 tarihinde işsizlik sigortası fonunun büyüklüğünün 38.352 TL’ye ulaştığını göstermektedir. Bu rakamlar aynı zamanda, sistemin yeni kurulmuş olmasıyla birlikte giderlere göre çok daha fazla bir gelire sahip olduğunu da ortaya koymaktadır.

Ancak, sistemde birikimin fazla olması özellikle yatırımlar için kaynak ihtiyacı söz konusu olduğunda bütün gözlerin işsizlik sigortası fonuna çevrilmesine neden olmaktadır. Son olarak 2008 yılında yaşanan ekonomik sıkıntılarla birlikte mevcut hükümetin, GAP’taki yatırımlar için işsizlik fonundaki birikimlerin bir bölümünü kullanma talebini beraberinde getirdi. Bundan sonra, 2009 yılında yapılacak Yerel Seçimlere yönelik yapılmak istenen bazı yatırımlar için de, fonun kullanılması yönünde spekülasyonlar türemeye başladı.

Aslında, çalışanlardan yapılan kesintilerle, işverenlerden alınan katkılarla oluşturulan bu fon bankalarda değerlendirildiği için, istendiği zaman harcanabilecek durumda bulunmamaktadır. Bu yapıdaki paraların kullanılması hem teknik açıdan hem de yasal açıdan çeşitli sorunlar yaratabilecektir. Öncelikle, işsizlik sigortası kanununun fonun yönetimi ile ilgili 53. maddesinde "bu kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek" ifadesi yer almaktadır. Bu kanunun amacı sigortalı işsiz için işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu alanda öngörülen hizmetleri sağlamaktır. Dolayısıyla, bu uygulama sonucunda birikmiş olan fonun sadece kanunda belirtilen amaçlar doğrultusunda kullanılması gerekmektedir.

Ayrıca, Fon’da toplanan paralarla Hazine tahvili alındığı için bu bir anlamda devletin işsizlik fonunda toplanan paraları borçlanması ve bunları yatırımlarda kullanması, böylece Hazine’nin kamu kurumları dışında kalan borçlarının da artması anlamına gelmektedir. Bu da gelecekte işsizlere mali yardım yapma taahhüdüyle bir tür ek vergi toplanacağı izlenimini

vermektedir. Bu anlamda, devletin yeni borçlanma yaparak yeni yatırımları finanse etmesiyle, işsizlik fonu yolu ile finansman sağlanması arasında hiçbir fark kalmamaktadır. Diğer taraftan, fonun Kanun'da belirtilen amaçlar doğrultusunda kullanılması söz konusu olduğunda bu kez yeteri kadar kaynak kalmayacağından, fonun kendisi kamu bütçesine ek yük olmaya başlayacaktır.

### Türkiye'de İstihdamın Yapısı ve İşsizlik Sorunu

Türkiye'nin Cumhuriyetten bu yana yaşadığı sanayileşme ve büyüme çabaları, üretim ve istihdam açısından ekonomide önemli yapısal bir değişikliği beraberinde getirmiştir (Koray, 2000: 227). Geline nokta üretim büyük bölümü hizmetler ve sanayi sektöründe gerçekleşirken, istihdamdaki tarım ağırlıklı yapı önemini korumuştur. Ancak, tarım sektöründe uygulanan yanlış politikalar sonucunda hem üretim hem de istihdam açısından ciddi çözümler ortaya çıkmış, bu durum kentlere göçün hızlanmasına, böylece işsizlik sorununun da büyümesine neden olmuştur. Geçim sıkıntısı, kentlere uyum sorunu, eğitimsizlik ve diğer sorunlar konunun toplumsal içerikli problemleri olarak konunun bir başka boyutuna işaret etmektedir.

**Tablo 3: Türkiye'de İşgücü Piyasası İle İlgili Bazı Oranlar, 1987-2007**

Oranlar	1987	1997	2001	2005	2006	Yeni Seri	
						2006	2007
<b>İşgücüne Katılma Oranı</b>	57.5	52.6	49.8	48.3	48.0	48.0	46.9
<b>İşsizlik Oranı, Dar Tanım</b>	8.4	6.8	8.4	10.3	9.9	9.9	10.1
<b>Kır</b>	5.0	3.8	4.7	6.8	6.5	6.5	7.1
<b>Kent</b>	13.1	10.0	11.6	12.7	12.1	12.1	12.0
<b>İşsizlik Oranı, Geniş Tanım<sup>a</sup></b>	11.3 <sup>b</sup>	8.3	12.3	16.1	16.9	16.9	16.3
<b>Tarım Dışı İşsizlik Oranı</b>	14.4 <sup>b</sup>	11.0	12.4	13.6	12.6	12.6	12.3 <sup>c</sup>
<b>İstihdam Oranı</b>	52.6	48.4	45.6	43.4	43.2	43.2	43.1 <sup>c</sup>
<b>İstihdam (Tarım)</b>	47.1	41.7	37.6	29.4	27.2	27.3	25.0
<b>İstihdam (Sanayi)</b>	15.6	17.5	17.5	19.5	19.8	19.7	21.0
<b>İstihdam (Hizmetler)</b>	37.3	40.8	44.9	51.1	53.0	53.0	54.0

Kaynak: Bağımsız Sosyal Bilimciler (2008), *2008 Kavşağında Türkiye* kitabından ve TÜİK, *İşgücü ve İstihdam İstatistikleri*'nden yararlanılmıştır. - (a) Umudu kalmadığı ve diğer nedenlerle iş aramaktan vazgeçmiş; ancak iş bulunduğu takdirde çalışmak isteyenler, dar anlamdaki işsizlere eklenmiş; toplam, bu grubu da içeren geniş anlamda işgücüne oranlanmıştır. (b) 1988 yılı değeri; (c) 2007 Ekim ayı değeri.

Türkiye'de istihdam ve üretimin temel yapısında ortaya çıkan bu ciddi dönüşüm, sosyal politika uygulamaları açısından önemli sonuçlar doğurmakta ve istihdam politikalarının etkinliğini azaltıcı unsurlar yaratmaktadır. Türkiye'de işgücü piyasasının genel durumu Tablo 3'te yer alan bazı oranlar

ile değerlendirilmektedir. Buna göre Türkiye’de işgücü piyasaları açısından temel sorun işgücüne katılım oranlarının sürekli azalarak % 50’nin altına düşmesi ve buna bağlı olarak da işsizlik oranlarının özellikle son yıllarda % 10 seviyelerinde istikrar kazanmasıdır. Ancak bu rakamlar işgücü piyasalarının gerçek durumunu yansıtmamaktadır. Türkiye’de, işsizlik oranlarının ölçülmesi sorunları bir yana, temel sorun birinci olarak "iş bulma ümidi olmadığı için ve diğer nedenlerle iş aramaktan vazgeçmiş; ancak çalışmaya hazır bulunanların" hesaplamaya dahi edildiğinde işsizlik oranının % 16'lara ulaşmasıdır; ikinci olarak kır-kent ayrımı yapıldığında işsiz yığınlarının ağırlıklı olarak kentlerde toplanmasıdır; üçüncü olarak son on yılda yaklaşık 3.2 milyon kişilik bir istihdam kaybının söz konusu olduğu tarım sektöründe bir çözülme yaşanmasıdır. 1987 itibarıyla tarım sektöründeki istihdamın % 47.1 olan payının, 2007 yılında % 25 düzeyine inmesi üzerinde durulması gereken bir konudur.

**Tablo 4: Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu (%), Türkiye<sup>a</sup>**

	Toplam				Erkek				Kadın			
	2007 Ekim		2008 Ekim		2007 Ekim		2008 Ekim		2007 Ekim		2008 Ekim	
	İKO	İO	İKO	İO	İKO	İO	İKO	İO	İKO	İO	İKO	İO
<b>Toplam</b>	47.7	9.7	49.1	10.9	71.6	9.3	72.4	10.6	24.4	11.0	26.2	11.8
Okur-yazar olmayanlar	18.9	5.6	19.2	5.2	36.3	13.0	37.6	12.7	15.3	2.1	15.6	1.7
Lise altı eğitimler	46.6	8.8	47.2	10.2	71.5	9.2	71.3	10.9	20.9	7.4	22.4	8.1
Lise ve dengi meslek	55.9	12.4	58.5	13.3	72.6	9.7	75.4	10.5	31.2	21.7	33.5	22.5
Yükseköğretim	78.3	11.0	11.9	11.9	83.6	8.5	84.3	8.9	69.6	16.1	71.0	17.3

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketleri (Ekim 2008)*- İKO: İşgücüne katılma oranı; İO: işsizlik oranı - (a) 2007 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) toplam nüfus rakamları esas alınarak yapılmıştır.

Tablo 4, Türkiye’de işgücü piyasasının karşı karşıya bulunduğu bir başka temel sorunu ortaya koymakta, eğitim durumuna göre işgücü durumunu, işgücüne katılma oranları ve işsizlik oranları açısından göstermektedir. Tablodan açıkça görülmektedir ki Türkiye’de toplam düzeyde eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılma oranları büyük bir oranda artarken, aynı şekilde işsizlik oranları da artmaktadır. Bununla birlikte, erkeklerde yüksek eğitim seviyelerinde işsizlik oranlarının daha düşük, özellikle okur-yazar olmayan düşük eğitim seviyelerinde işsizlik oranları daha yüksektir; kadınlarda ise aksi doğrultuda yüksek eğitim düzeylerinde işsizlik oranları daha yüksek, düşük eğitim düzeylerinde ise daha düşüktür.

İşsizlik sigortası başta olmak üzere etkin istihdam politikalarının tasarlanması konusunda ortaya konulması gereken bir başka sorun Türkiye’de istihdam edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna kayıtlılık durumudur. Türkiye’de istihdam edilenlerin yaklaşık yarısı kayıt dışı olduğu, yani herhangi bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna bağlı olmadığı bilinmektedir. Tablo 5 Türkiye’de hanehalkı fertlerinin işteki durumuna göre kayıt dışı istihdamın ulaştığı boyutu gözler önüne sermektedir. TÜİK’ in 2007 Ekim ve 2008 Ekim aylarında yayınlamış olduğu Hanehalkı İşgücü Anketleri Türkiye’de

kayıt dışı istihdamın % 45, % 46 civarında olduğunu ancak toplamda kayıt dışı oranının tarım sektöründe yaklaşık % 87, tarım dışı sektörlerde ise % 30'larda olduğunu göstermektedir. İşteki duruma göre kayıt dışı oranlarına bakıldığında; Hükümetin kayıt dışı istihdamla mücadele yılı olarak ilan ettiği 2008 yılında ücretsiz aile işçilerinin neredeyse tamamı, yevmiyeli çalışanların % 91.4'ü, kendi hesabına çalışanların % 65.6'sı, işverenlerin % 28.6'sı ve ücretlilerin % 19'u herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaktadırlar. Tarım sektörü ayrıca ele alındığında her bir iş durumunda oranların çok daha yüksek olduğu görülmektedir.

**Tablo 5: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu, Türkiye<sup>a</sup>**

	2007 Ekim			2008 Ekim		
	Toplam istihdam	Kayıt dışı istihdam	Kayıt Dışı (%)	Toplam istihdam	Kayıt dışı istihdam	Kayıt dışı <sup>a</sup> (%)
<b>Toplam</b>	<b>21.310</b>	<b>9.987</b>	<b>46,9</b>	<b>21.945</b>	<b>9.987</b>	<b>45,5</b>
Ücretli	10.944	2.340	21,4	11.298	2.141	19,0
Yevmiyeli	1.623	1.465	90,3	1.622	1.483	91,4
İşveren	1.245	368	29,6	1.282	367	28,6
Kendi Hesabına	4.544	2.973	65,4	4.670	3.063	65,6
Ücretsiz aile işçisi	2.954	2.841	96,2	3.073	2.933	95,4
<b>Tarım</b>	<b>5.512</b>	<b>4.827</b>	<b>87,6</b>	<b>5.896</b>	<b>5.121</b>	<b>86,9</b>
Ücretli	97	58	59,8	94	63	67,0
Yevmiyeli	398	397	99,7	509	507	99,6
İşveren	99	70	70,7	139	97	69,8
Kendi Hesabına	2.403	1.839	76,5	2.515	1.883	74,9
Ücretsiz aile işçisi	2.515	2.462	97,9	2.640	2.571	97,4
<b>Tarım Dışı</b>	<b>15.798</b>	<b>5.160</b>	<b>32,7</b>	<b>16.048</b>	<b>4.866</b>	<b>30,3</b>
Ücretli	10.846	2.282	21,0	11.203	2.078	18,5
Yevmiyeli	1.225	1.067	87,1	1.114	976	87,6
İşveren	1.147	298	26,0	1.143	270	23,6
Kendi Hesabına	2.141	1.134	53,0	2.155	1.180	54,8
Ücretsiz aile işçisi	439	379	86,3	433	362	83,6

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Ekim 2008)* - (a) 2007 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) toplam nüfus rakamları esas alınarak yapılmıştır. - (b) Kayıt dışı: Yaptığı işten dolayı, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanlar.

## Sonuç

Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal gerçekler sosyal politika alanlarında yapılan harcamaların düzeyini önemli bir şekilde etkilemektedir. Ancak, Türkiye, gerçek anlamda sosyal devlet olma ülküsünü hayata geçiremediği için ve bu alanlarda toplumun ertelenemeyecek ihtiyaçları bulunduğu için, sosyal politikaları etkin bir şekilde uygulama konusunda bir tercih, bir kararlılık ortaya koymak zorundadır. İstihdam politikalarının bir parçası olarak işsizlik sigortası uygulamaları bu anlamlarda büyük önem taşımaktadır. Çünkü, sosyal politikaların sosyal adalet, sosyal refah ve sosyal barışı sağlayabilme fonksiyonları her şeyden önce insanların geçimlerini sağlayabilecek, onları üretim-değer üretme sürecinin bir parçası haline getirecek bir iş sahibi kılabilme veya işsizlik sorunu karşısında uğrayabilecekleri maddi-manevi zararları tazmin edebilme başarısına bağlıdır.

Bilindiği üzere Türkiye’de özellikle 1980’li yıllardan sonra, siyasi bir tercih olması bakımından istihdam politikaları, ciddi ve samimi bir şekilde net bir iktisat politikası hedefi olarak kabul görmemiştir. İŞKUR’ un aktif işgücü programlarına yönelik programlar için yapılan harcamalarının yıllık bazda istatistikleri dahi bulunmamaktadır ve yürürlükte olan programların büyük bir çoğunluğu Dünya Bankası ve Avrupa Birliği hibe ve kredileri ile finanse edilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde 5510 Sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" ve Kamu Yönetiminde 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" gibi reform süreçleri ve IMF’nin sosyal güvenlik sistemindeki açıkların azaltılması sureti ile kamu harcamalarının kontrol altına alınması yönündeki baskısı ise bu konudaki irade eksikliğine ve yetersizliklere bahane olmaktadır.

Bu çalışma, sosyal politikanın istihdam boyutunda yer alan işsizlik sigortası uygulamasının önemini vurgulamakta, Türkiye’de uygulama açısından ortaya çıkan sorunları incelemektedir. Türkiye’de genel olarak istihdam politikalarının sosyal politika ekseninde geliştirilmesi ve işsizlik sigortası uygulamasında gündemde olan sorunların çözümlenebilmesi konusunda önerilebilecek politikaları iki alanda toparlama zorunluluğu doğmaktadır. Çünkü, Türkiye’nin üretim ve istihdam yapısına ilişkin temel yapısal sorunlar, sadece işsizlik sigortası uygulamasının yaygınlaştırılmasının ve etkinliğinin artırılmasının bu konuda yeterli olmayacağını ortaya koymaktadır. Bu gerçeklerden hareketle aşağıda iki temel alanda politika önerisi getirilmektedir.

1) Türkiye’nin üretim ve istihdam yapısındaki değişimleri göz önünde bulunduran politikalar. Türkiye’de tarım ve hayvancılık sektöründe istihdam açısından yaşanan çözümler ve kopuşlar, kırsal alanlardan büyük kentlere gerçekleşen göç süreci ve dolayısıyla enformel sektörlerle kayıtdışı istihdamın artması, en önemli yapısal sorunlar arasında yer almaktadır. Dolayısıyla, bu sorunlarla mücadele etmeden işsizlik sigortası ve diğer sosyal politika alanlarında başarıya ulaşılması mümkün görünmemektedir. Bu doğrultuda getirebilecek ilk öneri, genel olarak Sosyal Güvenlik sisteminin sorunlarının çözümlenmesidir. Türkiye’de ana Sosyal Güvenlik Kurumlarının tek bir çatı altında toparlandığı bilinmektedir, ancak özellikle Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumunun geçmişten kalan sorunları, geçici ve yüzeysel tedbirlerle giderilecek boyutları aşmış durumdadır. Bu nedenle, sorunların ortaya çıkış nedeni ve çözümüne ilişkin tedbirler konusunda siyasi irade kararlı bir tutum ortaya koymalı ve sosyal diyalog çerçevesinde sürekli değişikliğe uğramayacak ortak metinler üzerinde uzlaşma ortamı yaratmalıdır.

Bu konuyla bağlantılı olarak yapılması gereken diğer bir ödev işverenin istihdam üzerindeki mali yükünün azaltılması, işsizlikle ve kayıt dışı istihdamla mücadelede devletin kontrol gücünün artırılmasıdır. Türkiye’de kayıt dışı istihdam yeterli ölçüde kayıt altına alınmadığı sürece temel yapısal sorunların çözümü ertelenmek durumunda kalacaktır. Bu da istihdam

üzerindeki vergilerin azaltılmasından, işyerlerinin denetlenmesine, bürokratik işlemlerin azaltılmasından kurumlar arası (Sosyal Güvenlik Kurumu, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı v.b.) koordinasyon eksikliklerinin giderilmesine ve gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlikle mücadeleye kadar çok geniş perspektifli ekonomik ve sosyal politikaların uygulanmasıyla mümkün olabilecektir. Kayıtdışılıkla mücadeleyle birlikte sosyal güvenliğin kapsamının genişlemesi hem sosyal güvenliğin temel felsefesine uygun olarak şekillenecektir, hem de prim ödemeleri bakımında sistemin kendi kendini daha fazla finanse edebilmesi olanağını sağlayacaktır.

2) Türkiye’de işsizlik sigortasının kapsam, süre ve fon kullanımı başta olmak üzere çeşitli konulardaki eksikliklerini ortadan kaldıracak politikalar. İşsizlik riskini ortadan kaldırmak ya da gelir kayıplarının tazmin etmek için işsizlik sigortası uygulaması tek başına yeterli olmamaktadır. Çünkü, işsizlik sigortasının etkinliğini ve verimliliğini azaltmamak, sistemin bütçeye ağır bir yük olmasını engellemek amacıyla işsizlik sigortasında genellikle bir süre kısıtı bulunmaktadır. Bu nedenle, Türkiye’de de OECD ülkelerinde olduğu gibi işsizlik sigortası uygulaması çerçevesinde kalmak üzere işsizlik yardımları ve aile yardımları gibi ek desteklerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Sistemin bu şekilde genişletilmesi, emek piyasasına yeni girip iş bulamayan ve sosyal güvenlikten yoksun bir şekilde hiçbir gelir elde edemeyen gençler için büyük önem taşımaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda ilköğretimden başlamak üzere, öğrenim gören öğrencilere verilen eğitim yardımı ülkemizde söz konusu olmadığına göre, işsizlik sigortası uygulamalarının yaygınlaştırılması, özellikle gelir düzeyi düşük olan gençlere, çalışma istek ve yeteneğinde olduğu halde emek piyasasına katılamayan ev kadınlarına, sokak çocuklarına ve kimsesiz çocuklara da emek piyasasına katılabilmeleri için bir umut olacaktır.

Türkiye’de işsizlik sigortasında 7 yılı aşan uygulama sonuçları, işsizlik sigortasından yararlananların sınırlı sayıda olduğunu göstermektedir. Ödenen işsizlik sigortasının sınırlı olması ve ödeneğe hak kazanmanın zor koşulları, tabii ki işsizlik sigortası fonunda yüksek değerde bir birikim oluşmasına neden olmuştur. Oysa, işsizlik sigortası uygulamasının temel amacı yüksek birikimli bir fona ulaşmak değildir; buradaki esas amaç işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını telafi edici politikalar uygulamaktır. Bu amaçlarla, işsizlik sigortasına hak kazanabilme koşullarının yumuşatılması, ödenek tutarının ve ödenek süresinin uzatılması gerekmektedir. İşsizlik sigortasından yararlananların sayısı arttırıldıktan sonra, fon kaynaklarının işçi, işveren örgütleri gibi sosyal tarafların da içinde yer aldığı bir denetleme sürecine tabi tutulması, söz konusu birikimlerin amaç dışı, siyasi rant elde edebilme uğruna kullanılması tutumlarıyla mücadele edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’nin işsizlik sigortası uygulamasında ortaya koyacağı performans, eş zamanlı olarak beraberinde birçok alanda gelişmeye kapı açacaktır. *Birinci olarak*, işsiz kalan süre içinde işsizlerin gelir kaybı bir ölçüde telafi edildiğinden, işsizler hem kendi niteliklerine daha uygun işler



aramak için zaman kazanacaklardır ve eğitim olanağı bulabileceklerdir hem de alım güçlerini koruyarak ekonomide toplam talep düzeyine olumlu katkıda bulunacaklardır. *İkinci olarak*, işsizlik sigortasına hak kazanabilmek için sigortalının kendisinin işten ayrılmaması ve kötü niyetli olması nedeniyle işveren tarafından çıkarılmış olmaması gerektiği için, bu durum çalışanların işyerine bağımlılığını arttıracak, dolayısıyla işgücü devri oranını azaltacaktır. *Üçüncü olarak*, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için prim ödemek gerektiği için işçiler ve işverenler kayıtdışı istihdamdan uzaklaşacaklardır.

### Kaynakça

- Adema, W., Einehard, M., Eklind, B., Lotz, J. & Pearson, M., 1996, *Net Public Social Expenditure*, OECD Labor Market and Social Policy Occassional Papers, No 19, Paris.
- Arjona, R., Ladaique, M. & Pearson, M., 2003, "Growth, Inequality and Social Protection", *Canadian Public Policy*, vol. XXIX.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008, *2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum*, Yordam Kitap, İstanbul.
- Boeri, T., Conde-Ruiz, J. & Galasso, V., 2004, *Cross-skill Redistrubition and the Trade-off Between Unemployment Insurance and Employment Protection*, CEPR Discussion Paper 4711 (October).
- Buğra, A. & Adar, S., 2007, *Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Araştırma Forumu, İstanbul.
- Buti, M., Pench, L. & Sestito, P., 1998, "Contenting Theories and Institutional Complexities", European University Institute, Florance, Policy Papers, RSC No 98/1.
- Casson, M., 1983, *Economics of Unemployment; An Historical Perspective*, MIT Press.
- Castles, F., 2001, "On the Political Economy of Recent Public Sector Developpment", *Journal of European Social Policy*, [http://esp.sagepub.com].
- Çakar, E., 2006, "OECD Ülkelerinde ve Türkiye'de İşsizlere Yapılan Ödemeler ile Bunların Gelir Vergisi ve Kesintiler Karşısındaki Durumu", *Mevzuat Dergisi*, 102.
- DiTella, R. & MacCulloch, R. J., 2002, "The Determinants of Unemployment benefits", *Journal of Labor Economic*, 20, s. 404-434.
- DPT, 2001, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Raporu, Ankara.
- Goerka, I., Pannenberg, M. & Ursprung, H., 2006, "A Positive Theory of Earning Relationship of Unemployment Benefits", *Mimeo*, University of Constanz, (July).
- Hassler, J. & Rodriguez, M. V. J., 2008, "Unemployment Insurance Design: Including Moving and Retraining", *European Economic Review*, 52, s. 757-791.
- Hassler, J., Rodriguez, M. V. J., Storesletten, K. & Zilibotti, F., 2005, "A Positive Theory of Geographic Mobility and Social Insurance," *International Economic Review*, 46, s. 263-303.
- Hicks, J., 1932, *The Theory of Wages*, Macmillan, London.
- Işıklı, A., 2005, *İş Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- İŞ-KUR, 2008, Türkiye İş Kurumu, [http://www.iskur.gov.tr].
- Koray, M., 2000, *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Neugart, M., 2008, "The Coice of Insurance in the Labor Market", *Public Choices* 134, s. 444-462.
- \_\_\_\_\_, 2005, "The Unemployment Insurance: The Role of Eloquental Systems and Regional Labor Markets", *European Journal of Political Economy*, 21, s. 815-819.
- OECD, 2007, *Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX)*, 1980-2003, [http://stats.oecd.org/wbos].

- Pigou, A.C., 1933, *The Theory of Unemployment*, MacMillan, London.
- Rodrik, D., 1998, "Why Do More Open Economies Bigger Governments ?", *Journal of Political Economy*, 105, s. 997-1032.
- Saint\_Paul, G., 1996, "Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions", *Economic Policy*, 23, s. 265-315.
- Tezel, A., 2008, *Sosyal Güvenlik Reformu*, Atlas Yayıncılık, İstanbul.
- TUİK, 2008, İşgücü ve İstihdam İstatistikleri, [<http://www.tuik.gov.tr>].
- Wright, R., 1986, "The Redistributive Roles of Unemployment Insurance and the Dynamics of Voting", *Journal of Public Economics*, 31, s. 377-399.