



Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi

The International Journal of Economic and Social Research

2024, 20(1)

İşsizlik Sigortasında Ahlaki Tehlike Sorunu ile Mücadelede Bireysel Tasarruf Hesapları: Şili Örneği Individual Savings Accounts to Combat The Moral Hazard Problem in Unemployment Insurance: The Case of Chile

Bilal AKYOL¹ 

Geliş Tarihi (Received): 11.12.2023

Kabul Tarihi (Accepted): 27.03.2024

Yayın Tarihi (Published): 25.06.2024

Özet: İşsizlik riskiyle mücadele konusunda önemli bir sosyal politika aracı olarak değerlendirilen İşsizlik Sigortasının, emek piyasaları üzerinde hem olumlu hem de olumsuz birçok etkisi bulunmaktadır. Olumsuz etkilerden biri de özellikle büyük kayıtdışı emek piyasalarına sahip olan ülkelerde yaşanan ahlaki tehlike sorunudur. Sigortanın sağlamış olduğu gelir güvencesi sayesinde kişinin iş aramak yerine ödenek almaya devam etmesi anlamına gelen ahlaki tehlike sorununa karşı geliştirilen İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesapları bu sorunla mücadele bağlamında kullanılan en etkili yöntemlerden biridir. Program, katkı paylarının kişiye özel bir tasarruf hesabında çeşitli finansal yatırım araçları ile değerlendirilmesi ve işsizlik halinde ödeneklerin bu hesaptaki birikimlerle karşılanması şeklinde işlemektedir. Emeklilik yaşına gelindiğinde ise bireysel tasarruf hesabındaki birikimin pozitif olması durumunda hesap bakiyesi kişinin emeklilik hesabına aktarılmaktadır. Böylece bireyin işsiz kalması/işsizlik süresinin uzaması halinde kişi kendi birikimlerini tüketmektedir. İlk defa 2002 yılında Şili’de uygulama alanı bulan bu model sosyal sigortaların yeniden dağıtım rolünü göz ardı ederken ahlaki tehlike sorununu önemli ölçüde çözüme kavuşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesapları, İşsizlik, Şili, Sosyal Sigortalar, Sosyal Politika

&

Abstract: Unemployment Insurance, considered as an important social policy instrument to address the risk of unemployment, has both positive and negative effects on labour markets. One of the negative effects is the moral hazard problem, especially in countries with large informal labour markets. Unemployment Insurance Savings Accounts (UISAs) are one of the most effective ways of tackling moral hazard, meaning that individuals continue to receive benefits instead of looking for work because of the income security provided by insurance. The way the programme works is that contributions are invested in a personal savings account with various financial investment instruments, and in the event of unemployment, the benefits are covered by the savings in this account. At retirement age, if the savings in the individual savings account are positive, the account balance is transferred to the individual's pension account. Thus, in the event of unemployment/extended unemployment, the individual exhausts his/her own savings. This model, first implemented in Chile in 2002, ignores the redistributive role of social security and largely solves the problem of moral hazard.

Keywords: Unemployment Insurance Savings Accounts, Unemployment, Chile, Social Insurances, Social Policy

Atf/Cite as: Akyol, B. (2024). İşsizlik Sigortasında Ahlaki Tehlike Sorunu ile Mücadelede Bireysel Tasarruf Hesapları: Şili Örneği. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 20(1). 79-94.

İntihal-Plagiarizm/Etik-Ethic: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelenmiş ve intihal içermediği, araştırma ve yayın etiğine uyulduğu teyit edilmiştir. / This article has been reviewed by at least two referees and it has been confirmed that it is plagiarism-free and complies with research and publication ethics. <https://dergipark.org.tr/pub/ijaws>

Copyright © Published by Bolu Abant İzzet Baysal University, Since 2005 – Bolu

¹ Dr. Bilal AKYOL, bilalakyol@msn.com ORCID:0000-0002-8851-0288

1. Giriş

İşsizlik sigortası Sanayi Devrimi sonrasında emek piyasaları için önemli bir sosyal risk olarak kabul edilen işsizlikle mücadelede kamu otoritesinin sosyal politika bağlamında geliştirdiği en önemli araçlardan biridir. Pasif istihdam politikaları kapsamında değerlendirilen işsizlik sigortası, işsiz kalan kişiye uğramış olduğu gelir kaybını belirli ölçülerde telafi etme imkânı sağlarken, emek piyasalarına dönüşte kendi vasıflarına uygun bir işi bulabilmesi için gerekli fırsatı da sağlamaktadır. Bununla birlikte sağlamış olduğu mali rahatlamanın etkisiyle “ahlaki tehlike” olarak adlandırılan, ödenek aldığı süre boyunca iş aramayı erteleme veya kayıtdışı bir şekilde çalışma gibi önemli bir olumsuzluğu da bünyesinde taşımaktadır.

Kayıtdışı istihdam, özellikle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ekonomiler için önemli bir emek piyasası problemi olarak kabul edilmektedir (Yıldırım, 2017). Kayıtdışı istihdamın ya da esnek istihdam modellerinin yaygın olduğu ülkelerde uygulanacak bir işsizlik sigortası programı ahlaki tehlike başta olmak üzere çeşitli sorunlara sebep olabilmektedir (Sofracı, 2017). Bu sorunlarla mücadele bağlamında farklı işsizlik sigortası modelleri geliştirilmiştir. Bu modellerden en çok göze çarpanı ise hiç kuşkusuz Güney Amerika ülkeleri başta olmak üzere çeşitli ülkelerde uygulanan İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesaplarıdır. Söz konusu sistem, kişi adına bir kamu kuruluşu ya da kamu otoritesinin yetkilendirdiği bir kuruluş tarafından açılan bireysel bir hesapta primlerin biriktirilmesi ve bu birikimlerin çeşitli yatırım araçlarında değerlendirilmesi; bu hesaptaki birikimlerin, kişinin işsiz kalması halinde kendisine ödenmesi veya emekli olması durumunda yaşlılık aylığına aktarılması ya da hayatını kaybetmesi halinde mirasçılara ödenmesi ilkelerine dayalı olarak işlemektedir. Bu yönüyle kişinin işsizlik riskini gerçekte tamamen kendi üzerine alması, böylece işsizlik süresinin uzaması halinde hesabındaki birikimlerin tükenmesi anlamına gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında ise işsizlik sigortasının bir sosyal politika aracı olma fonksiyonundan uzaklaştığı iddia edilebilir.

Çalışmada işsizlik sigortası ile ilgili tartışmaları içeren literatür incelenerek sigortanın bünyesinde barındırdığı olumlu ve olumsuz etkiler analiz edilmiştir. İşsizlik sigortasının en önemli olumsuz etkilerinden biri olarak kabul edilen ahlaki tehlike sorunu ile mücadele amacıyla bireysel tasarruf hesapları sistemi dünyada ilk defa Şili’de uygulanmıştır. Bu bağlamda ahlaki tehlike sorunu ile mücadele amacıyla oluşturulmuş olan Şili modeli hem makaleler hem de ilgili yasal düzenlemeler dikkate alınarak açıklanmıştır.

Bu makalede işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarının ortaya çıkardığı ahlaki tehlike sorunu ile mücadelede Güney Amerika ülkelerinde uygulanan işsizlik sigortası tasarruf hesapları modelinin incelenmesi suretiyle, sistemin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanması durumunda karşılaşılabilecek sorunlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışma dört bölümden oluşmakta olup ilk bölümde işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları hakkında bilgi verilerek olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ahlaki tehlike sorunu ele alındıktan sonra bu problemle mücadele bağlamında geliştirilen işsizlik sigortası tasarruf hesaplarının işleyişi hakkında bilgi verilmiştir. Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise bu programı uygulayan ilk ülke olması sebebiyle, Şili’de uygulanan işsizlik sigortası tasarruf hesapları ve işsizlik sigortası dayanışma fonunun işleyişi hakkında bilgi verilmiştir.

2. İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı

İşsizlik sigortası çalışma yetkinliğine ve arzusuna sahip olmasına rağmen kendi iradesi dışında işini kaybeden fertlere belirli bir gelir güvencesi ile emek piyasasına bir an önce dönmeleri amacıyla kamu otoritesi tarafından sağlanan, genellikle bir kamu kuruluşu veya devlet tarafından yetkilendirilen organlar eliyle yürütülen bir sosyal sigorta programıdır. İşsizlik sigortası uygulamalarında çoğu ülkede ödenek miktarı kişinin işsiz kalmadan önceki ücretine bağlıdır (ikame oranı) ve işsizlik ödeneklerinden faydalanılabilecek azami bir süre şartı bulunmaktadır. Sigortanın finansmanı genel olarak işçinin brüt

ücreti baz alınarak hesaplanan işçi ve işveren katkılarına dayanmakla birlikte Türkiye gibi bazı ülkelerde devlet de bu sistemin finansmanına katılmaktadır.

İşsizlik sigortasına hak kazanma koşulları hemen hemen tüm gelişmiş ülkelerde kişinin kendi iradesi dışında işini kaybetmesine bağlanmıştır ve sigortanın sağlamış olduğu hizmetlerden faydalanabilmesi için işsizlik riski ile karşı karşıya kalan kişinin kamu işsizlik kuruluşuna kaydolması, buraya iş deneyimleri ve nitelikleri hakkında bilgi vermesi ve aktif olarak iş araması gibi şartlar aranmaktadır. Ayrıca sigortanın sağlamış olduğu faydalardan yararlanabilmek için iş akdi sona ermeden önce belirli bir süre çalışmış olması ya da prim yatırmış olması gibi ülkeden ülkeye değişiklik gösteren temel şartlar söz konusudur. Bunun yanında işsiz kalan kişinin ödenek için başvuru yapması durumunda bazı ülkelerde ödenek hemen bağlanırken bazı ülkelerde bekleme süreleri bulunmaktadır (Moffitt, 2014). Ödenek miktarı kişinin işsiz kalmadan önceki kazançlarına ya da ulusal bir kazanç ölçeğine göre farklılık göstermekle birlikte en yaygın kullanılan ölçüt işsizlik ödeneği talep etmeden önce kişinin son çalıştığı yerdeki kazancının belirli bir oranı olan ikame oranıdır. Ödeneklerin süresi konusunda da yine farklı uygulamalar söz konusudur; Avustralya, Belçika gibi ülkelerde herhangi bir süre sınırı yokken, Danimarka (3 yıl), Finlandiya (500 gün) veya Hollanda (38 ay) gibi ülkelerde bir yıldan uzun bir süre boyunca fertlere işsizlik ödeneği verilmektedir. Bununla birlikte ABD ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde ise yarım yıl ya da daha az bir süre boyunca ödenekten faydalanılmasına izin verilmektedir. Birçok ülkede ikamet yeri (eyalet), prim ödeme süresi ve yaş gibi farklı kriterler göz önünde bulundurularak farklı tipteki çalışanlar için ödenekten faydalanma süreleri farklılık gösterebilmektedir (Moffitt, 2014).

İşsizlik sigortasının çeşitli faydaları bulunmaktadır. İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek ve daha yüksek bir ödenek miktarına ulaşabilmek için çalışma süreleri ve kazanç düzeyine bağlı olarak ödenen katkı payları gösterge olarak dikkate alınmaktadır. Birçok ülkede işsizlik ödeneğinden faydalanma şartlarından biri de iş akdinin işçinin davranışlarından kaynaklanan bir sebeple sona ermemiş olmasıdır. Bu şartlar da kişileri daha uzun süre aynı işte çalışma ve daha yüksek kazançlar elde etme yönünde teşvik etmektedir. Böylece işgücü devir hızı da düşmektedir. Ayrıca kayıtdışı istihdam edilen kişiler sistem dışında tutulduğundan kayıtdışı istihdamla mücadele aracı olarak da kullanılmaktadır. Bununla birlikte işsizlik ödeneğinin sağladığı gelir güvencesi, fertlerin niteliklerine uygun iş aramaları için zaman kazanmalarına ve ülkede emek verimliliğinin artmasına yardımcı olmaktadır. Tüm bunların yanında işsizlik ödeneğinden faydalanma şartları arasında kamu işsizlik kurumunun sunduğu mesleki eğitimlere katılma şartı da ödenekten faydalanabilmek için gerekli koşullardan biridir. Bu eğitimler kişinin emek piyasalarına daha vasıflı ve daha hızlı geri dönmelerini sağlamaya yardımcı olmaktadır. Böylece işsiz kalan kişi bir taraftan gelir güvencesi elde ederken diğer taraftan emek piyasasına daha vasıflı bir şekilde dönmenin avantajını elde etmektedir (Andersen, 2014).

İşsizlik sigortasının bir başka olumlu yönü de parasal faydalarıdır. İşsizlik ödeneği kişilerin gelirlerinde bir güvence sağlamak suretiyle harcamalarındaki düşüşleri azaltmakta (tüketim düzleştirme) ve gayrisafi yurtiçi hasıladaki düşüşün etkilerini özellikle de ekonomik kriz dönemlerinde ciddi oranda hafifletmektedir. Ekonominin gerileme evresinde daha az prim geliri elde etmek ve daha fazla kişiye işsizlik ödeneği ödemek, ekonominin yükselme evrelerinde ise daha fazla prim toplamak ve daha az ödenek sağlamak suretiyle toplam talep üzerinde otomatik bir denge mekanizması olarak işlemektedir. Bu özelliğinden dolayı da işsizlik sigortası "otomatik dengeleyici" olarak nitelendirilmektedir (Andersen, 2014). İşsizlik ödeneği için yapılan araştırmalara göre ödenek alamayan kişilerin tüketim harcamalarını %22'den daha yüksek bir miktarda azalttıkları, buna karşın işsizlik ödeneği alan kişilerde ise ödenek miktarındaki %10'luk artışın kişinin işsizlikten dolayı tüketim harcamalarındaki düşüşü %2,65 oranında azalttığı saptanmıştır. Bazı gelişmiş ülkelerde uygulanan %84 veya üzerindeki bir ikame oranının fertlerin işsiz kalmadan önceki refah düzeylerini korumak için tasarruflarını kullanmalarını sağladığı, ülkelerin önemli bir kısmında uygulanan %60 oranındaki bir ikame oranının ise bireylerin işsiz kalmadan önceki tüketim harcamalarının çoğunu sürdürmelerini sağladığı yönünde bulgular elde edilmiştir (Moffitt, 2014). Ayrıca ödenek sayesinde kişi niteliklerine uygun işi bulabilmek amacıyla iş aramak için gerekli finansmana da bu sayede ulaşmaktadır (Feldstein & Altman, 2007). Literatürde işsizlik ödeneği

veya yardımı alan kişilerin kayıtlı sektörde daha iyi iş bulduklarına dair kanıtlar bulunmamakla birlikte işsizlik ödeneğinin miktarı ve süresindeki artışın, kişinin kayıtlı sektörde iş arama çabasını artırıcı yönde teşvik sağladığı iddia edilmektedir. (Bosch, 2016).

İşsizlik sigortası için gerekli olan şartları sağlayamayan veya işsizlik ödeneği alma süresini tamamladığı halde hala iş bulamamış kişiler için Almanya, İspanya, Portekiz gibi genellikle gelişmiş ülkelerde işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır (Akyol, 2018). İşsizlik yardımlarını, kendi isteği ve kusuru dışında işini kaybetmiş, işsiz kalmadan önce kayıtlı sektörde çalışmış ve işsiz kaldıktan sonra işsizlik sigortasının bir şekilde kapsamı dışında kalmış kişilere yönelik olarak primsiz ve tamamen devlet tarafından finanse edilen bir sosyal yardım mekanizması olarak tanımlamak mümkündür.

Literatürde işsizlik sigortasının faydaları yanında olumsuz tarafları da tartışılmaktadır. Özellikle kayıtdışı emek piyasasının büyük olduğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sigorta kapsamının dar olacağı ve muhtemelen bu faydalara en çok ihtiyacı olan kişileri kapsamayacağı ileri sürülmektedir (Bosch, 2016). Zira gelişmekte olan ülkelerde işçilerinin önemli bir kısmı temel sosyal sigorta programlarına erişimi olmayan ve enformel sektör olarak adlandırılan kayıt dışı işlerde çalışmaktadır. Ayrıca işsizlik ödeneklerinin kişilere sağladığı gelir güvencesinden dolayı iş arama çabalarını hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde potansiyel olarak azalttığı yönünde tartışmalar bulunmaktadır (Robalino, 2014). İşsizlik sigortası sistemin en olumsuz tarafının ise işsizlik sigortasından ödenek alan kişilerin ödenek aldıkları süre boyunca kayıtdışı işlerde çalışmaları, bu sayede de hem sosyal yardımlardan hem de vergilendirilmemiş ücretlerden yararlanmaları olduğu ileri sürülmektedir. Literatürde "ahlaki tehlike sorunu" olarak adlandırılan bu durumun işsizlik ödeneği almaya hak kazanan kişilerin kayıtdışı sektöre geçmeleri için güçlü bir teşvik sağladığı ileri sürülmektedir (Álvarez-Parra & Sánchez 2009). Böylece, bireyler sigortanın sağlamış olduğu gelir güvencesi sayesinde iş arama çabalarını azaltmak suretiyle formel sektöre geri dönüşlerini erteleyebilmekte ya da sigortadan yardım almaya devam etmek amacıyla kayıtlı sektörden uzaklaşabilmektedirler. Büyük kayıtdışı emek piyasalarına sahip olan ülkelerde emek piyasasında kayıtlı istihdam oranının nispeten düşük olması sebebiyle sisteme katkıda bulunan çalışan sayısı oldukça azdır ve haliyle ödenekten faydalanma hakkı elde eden kişi sayısı da oldukça kısıtlıdır. Bu da sigorta sisteminin kapsayıcılığının önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde yaratılan işlerin yeteri kadar yüksek katma değerli olmaması, başka bir ifadeyle yeteri kadar kârlı olmaması sigorta primlerini ödeyen firmalar için ciddi maliyet teşkil etmektedir. Bu durum işçi-işveren katkılarıyla finanse edilen işsizlik sigortası programlarının kapsadığı sigortalı sayısını düşürmektedir (Bosch, 2016). İşsizlik yardımlarının finansmanın toplumun tümünden alınan vergiler yoluyla sağlanmasının da işsizliğin olumsuz sonuçlarının tüm topluma fatura edilmesi anlamını taşıdığı yönünde eleştiriler mevcuttur (Taş, 2016).

3. İşsizlik Sigortasında Ahlaki Tehlike Sorunu

İşsizlik sigortası sisteminin temel amacı hiç kuşkusuz işsiz kalan bireylerin ücret geliri kayıplarını sigortalamak suretiyle kendilerine parasal bir güvence sağlamaktır. Burada temel amaç her ne kadar bu gelir güvencesi sayesinde refah seviyelerini korumak ve kendi vasıflarına uygun iş arayabilecekleri yeterli zamanı sağlamak olsa da sistemin iş aramak amacıyla harcanan çaba ve kabul edebilecekleri asgari ücret beklentisi (rezervasyon ücreti) üzerinde olumsuz etkiler yarattığı ve işsizlik süresini uzattığı yönünde tartışmalar söz konusudur (Álvarez-Parra & Sánchez 2009). Bir kamu sigorta kolu olduğundan hükümetlerin işsizlerin iş arama davranışlarını takip etmeleri ve sistemi kötüye kullananları engellemesi beklense de özellikle kayıtdışılığın büyük olduğu ekonomilerde bunun başarılması oldukça zor bir durum teşkil etmektedir (Shavell & Weiss, 1979).

İşsizlik sigortası yukarıda belirtildiği gibi işsizlik durumunda bireylere tüketim harcamalarını dengelemek için gelir desteği sağlamaktadır. Fakat bu durum kişinin yeni bir iş bulmak için daha az çaba harcamasına neden olabilmektedir. Bu sebeple işsizlik ödeneğinin miktarının hangi ölçüde cömert olması gerektiği her

zaman tartışma konusu olmuştur (Piguillem vd., 2023). Ödenek miktarının yüksek olmasının özellikle rezervasyon ücretlerini artırması (Cazes & Verick, 2013, s. 214) ve işsiz kalmanın maliyetini düşürmesi (Feldstein & Altman, 2007) gibi nedenlerle hem işsizlik sürelerini uzattığı hem de işsizlik oranını artırdığı iddia edilmektedir. Azami yardım miktarının uzun süreler boyunca sağlanması durumunda işsizlik sürelerinin aşırı derecede uzayabileceğini söylemek mümkündür.

İşsizlik sigortası programları yardım alan kişilerin iki nedenle normalde göstereceklerinden daha az iş arama çabası göstermelerine sebep olmaktadır. Bunlardan birincisi en azından azami ödenek süresince ödenek alan kişi için işe girmenin toplam getirisinin oldukça düşük olmasıdır. Şöyle ki, işsizlik ödeneğinin olmadığı durumda kişinin kazancı yeni işindeki ücretiyken, ödeneğin olması durumunda bu kazanç miktarı kişi işe girdiğinde işsizlik ödeneğinin kesilmesi nedeniyle işsizlik ödeneği ile yeni işte elde edilen ücret arasındaki fark kadardır. Bu durum kişilerin sigorta ödeneklerine hak kazandıktan sonra davranışlarını değiştirmelerinden dolayı sigorta literatüründe “ahlaki tehlike sorunu” olarak adlandırılmaktadır (Chetty, 2008).

İşsizlerin iş aramalarını kısıtlayan ikinci sebep ise işsiz kalan kişilerin işsizlik döneminde tüketim harcamalarını finanse etmek amacıyla gelecekte elde edebilecekleri kazançlarını ipotek ederek borçlanamayacaklarından, niteliklerine daha uygun bir iş bulmayı beklemek yerine önceki kazançlarına göre daha düşük ücretli ya da niteliklerine uygun olmayan bir işi kabul etmek zorunda kalabilmeleridir. Bu duruma “likidite kısıtı” sorunu denilmektedir. İşsizlik sigortası kişilerin üzerindeki bu baskıyı hafifleterek işsizlerin niteliklerine uygun olmayan bir işi kabul etmek zorunda kalmadan tüketim harcamalarının finanse edilmesini sağlamaktadır (Moffitt, 2014). Bu konuda ABD’de 2013 yılında yapılan ve 2009-2012 yılları arasındaki dönemi kapsayan bir çalışmada ödenek süresinin uzatılmasının işsizlikten çıkış oranını düşürdüğü ve işsizlik sürelerini artırdığı tespit edilmiştir (Farber & Valletta, 2015). Tüm bunların yanında işsizlik sigortasının kapsamının geniş olması kişiyi kayıtdışı çalışmaya da teşvik edebilmektedir. Kayıtdışılığın yüksek olduğu ekonomilerde kişilerin çalışıp çalışmadığının tespit edilmesi oldukça zordur. Bir yandan işsizlik ödeneği alan kişi öte taraftan ödeneğini almaya devam etmek amacıyla kayıtdışı bir işte çalışmaya razı olabilmektedir (Leschke, 2008, s.39). İşsiz kişiler emek piyasasına bu şekilde gizlice katılabilirler. Bu durum kişinin kayıtdışı sektörde çalışarak elde edebileceği gelir ile işsizlik ödenekleri ile sağlanmaya çalışılan tüketim harcamalarının dengelenmesi hedefinden sapmaya yol açmaktadır. Ayrıca bu şekilde kayıtdışı bir işte çalışmak kişinin iş arama çabasını da engellemektedir (Álvarez-Parra & Sánchez 2009).

Kamu işsizlik sigortasının genel olarak ahlaki tehlike sorunlarıyla özel sigortadan daha etkin bir şekilde mücadele edebildiğini iddia etmek zordur. Fakat devletin sahip olduğu yasal yetkiler sayesinde kontrol önlemlerini ayarlamak ya da güçlendirmek özel sigortaya nispeten daha kolay olabilmektedir. Ahlaki tehlike sebebiyle ortaya çıkabilecek olumsuzlukları hafifletmek ve bu sayede sigortanın mali kaynaklarına yönelik tehdit arz edebilecek uzun süreli yardımları önlemek amacıyla çeşitli önlemler alınması mümkündür. Yaptırımlar yoluyla istihdama geri dönüşün sağlanması, zorunlu aktivasyon önlemleri, zamanla azalan yardım seviyeleri ve sık sık işsiz kalma ya da uzun işsizlik dönemlerinde daha yüksek primler alınması sayesinde risk paylaşımı gibi stratejilerin uygulanması bu konuda örnek olarak verilebilecek önlemlerden bazılarıdır (Hopenhayn & Nicolini, 1997; Leschke, 2008, s. 41).

Yukarıdaki paragrafta vurgulanan strateji bağlamında işsizlik sigortasındaki ahlaki tehlike sorunu ile mücadele konusunda Amerika Birleşik Devletleri’nde “Deneyim Derecelendirmesi” olarak adlandırılan bir sistem kullanılmaktadır. Sistem %100’ün altında bir ikame oranı, ödenek süresinde bir sınır ve firmanın işsizlik ödeneği alacak şekilde işten çıkardığı kişilerin yoğunluğuna bağlı olarak hesaplanan prim ödemelerine dayanmaktadır. İşsizlerin iş arama çabalarını izlemeyebilmenin maliyetli veya imkânsız olması sebebiyle işsizlik ödeneğinin yüksek kapsamlı olmasının işsizlik oranını artıracığı düşünülmektedir. Ödenek miktarını azaltmak ya da belirli bir süre sonra yardımları kesmek sigorta kapsamını daraltmanın basit yollarıdır. Deneyim derecelendirmesinin olmaması durumunda firma işçilerin iş sözleşmelerini daha kolay bir şekilde sonlandırabilecek ve bu kişiler işsizlik ödeneği alabilecektir. Fakat deneyim derecelendirmesi sistemi ile firmaya işsizlik ödeneklerinin kamuya maliyetleri

yüklenmekte ve firmanın işçileri işten çıkarması zorlaştırılmaktadır. Bununla birlikte ABD’de vergi oranlarında alt ve üst sınır bulunduğundan tam bir deneyim derecelendirmesinin uygulanması mümkün değildir ve sistem mükemmel bir şekilde çalışmamaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalarda deneyim derecelendirmesinin firma düzeyinde değil birey düzeyinde yapılması gerektiği ileri sürülmektedir. İşsizlik ödeneği miktarının kişinin tüm istihdam geçmişine bağlı olması, bu doğrultuda da işsizlik sigortasını finanse eden primlerin kişiye özgü olması gerektiği düşünülmektedir. Basit bir şekilde ifade edilirse işçinin iştiham edildiğinde alacaklandırıldığı, işsiz olduğunda ve ödenek almaya başladığında borçlandırıldığı bir işsizlik sigortası hesabının olması gerektiği savunulmaktadır (Wang & Williamson, 2002).

Bu zorluklarla mücadele etmek amacıyla geliştirilen farklı modellerden biri de işçiler ve/veya işverenler tarafından finanse edilen ve yeniden dağıtıcı olmayan zorunlu bir bireysel tasarruf hesabı ile bu tasarruf hesaplarındaki birikimlerin tükenmesi durumunda devreye giren, vergilerle finanse edilen ve yeniden dağıtıcı bir rol üstlenen risk paylaşımı finansman mekanizması şeklinde iki kademeli bir işsizlik sigortası sistemidir. Buradan elde edilmesi muhtemel refah kazanımlarının gelişmekte olan ekonomilerde gelişmiş ekonomilere göre daha fazla olduğu da ileri sürülmektedir (Sehnbruch vd., 2020). Bu doğrultuda ahlaki tehlike sorunu ile mücadele konusunda primlerin bireysel bir tasarruf hesabında biriktirilmesi ve ödeneklerin bu hesaptan verilmesi suretiyle işsizlik sigortasının maliyetini içselleştirmeye dayalı olarak ilk defa Şili’de “İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesapları (İSTH)” modeli 2002 yılında hayata geçirilmiş ve başta Güney Amerika ülkeleri olmak üzere çeşitli ülkelerde yaygın bir şekilde kullanım alanı bulmuştur.

4. İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesapları (İSTH)

İşsizlik sigortası tasarruf hesapları, geleneksel işsizlik sigortası programlarının bir önceki başlıkta sıralanan olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla geliştirilmiş; işçilerin çalıştıkları süre boyunca primlerinin kendi namlarına açılan bir bireysel tasarruf hesabında biriktirildiği ve bu birikimin çeşitli finansal enstrümanlara yatırım yapılması suretiyle nemalandırıldığı, kişinin işsiz kalması halinde de bu hesaptaki birikimlerini kullanabildiği, kamu güvencesinde faaliyet gösteren bir sigorta programıdır. Yaygın olarak Brezilya, Şili, Kolombiya ve Ekvator gibi Güney Amerika ülkelerinde uygulanmaktadır (Bosch, 2016).

Bu sigorta programı geleneksel işsizlik sigortalarında olduğu gibi işçi ve işveren primleri ile devlet katkısı sayesinde finanse edilmektedir. Geleneksel programlardan farklı olarak ise sigortalının çalıştığı süre boyunca primleri bireysel tasarruf hesabında birikmekte, bu birikimler de işsizlik sigortasında belirlenmiş olan finansal araçlara yatırımlar yapılması suretiyle nemalandırılmaktadır. Bu şekilde birikimlerin değerlendirilmesi suretiyle de işsizlik riskiyle karşılaşılması durumunda sigortalıya daha fazla kapsayıcı bir koruma sağlamaktadır. Hesapta biriken para sigortalının işsiz kalması halinde işsizlik ödeneği olarak, emeklilik yaşına gelmesi ve hesabındaki bakiyenin pozitif olması halinde emekli hesabına aktarılması yoluyla daha yüksek bir yaşlılık aylığı şeklinde sigortalıya avantaj sağlarken, hayatını kaybetmesi halinde ise mirasçılara ödenmektedir. Bu yönüyle, sigortalının işsizlik döneminde alacağı işsizlik ödeneğinin kişisel hesap bakiyesini azaltması nedeniyle iş arama çabasını artırmakta, emek piyasasına dönüşünü hızlandırmakta ve işsizlik süresini azaltmaktadır. Özetle ahlaki tehlike sorunu ile önemli bir mücadele aracına dönüşmektedir. Öte taraftan işsizlik sigortasının bir sosyal politika aracı olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda ise sistemin ahlaki tehlike ile mücadele etmeye çalışırken aslında işsizliğin bütün risklerini bireye yüklediği de iddia edilebilir.

İSTH’nda genel olarak bireylerin kazançlarının %4’ünü kendi kişisel tasarruf hesaplarında biriktirmeleri ve işsizlik durumunda devletten işsizlik ödeneği almak yerine hesaplarında biriken parayı çekmeleri esastır. Hesaplardaki bakiyenin tükenmesi durumunda bazı ülkelerde devlet hesaba piyasa faiz oranları üzerinden borç olarak yazılacak şekilde ödenek sağlamaktadır. Hesaptaki paranın pozitif olması durumunda ticari yatırım araçlarının getirisinden yararlanma, negatif olması durumunda da getirinin borçlara yönelik olarak tahsil edilmesi söz konusudur. Emeklilik veya ölüm durumunda hesap bakiyesinin negatif olması halinde

borç affedilmektedir. Sistem işsizlere geleneksel işsizlik sigortaları ile aynı korumayı sağlarken daha az olumsuz teşvikler sunmaktadır. Sigorta sistemleri prim ödeyenlerin yaptıkları katkılarla sigortanın kapsamış olduğu riskle karşı karşıya kalan kişilere yapılan ödemelerin finansmanı için bir havuz oluşturulması esasına dayanmaktadır. Söz konusu riske maruz kalan kişiye yapılan ödemeler sistem için bir maliyet teşkil etmektedir. İSTH'ları sayesinde hem bu maliyet içselleştirilmekte hem de negatif bakiyelerin affedilmesi durumunda bile sisteme geleneksel işsizlik sigortası programlarına göre %50'den daha az bir maliyet yüklemektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta ise önemli ölçüde işsizlik riski taşıyan bireylerin işsiz kalma olasılığı daha düşük olanlara kıyasla daha büyük hesap bakiyelerine sahip olma zorunluluklarıdır (Feldstein & Altman, 2007).

Optimal bir İSTH sistemi ile ilgili Cirelli vd. (2021) tarafından Şili'deki işsizlik sigortası verilerine dayanılarak gerçekleştirilen bir çalışmada İSTH programlarının işsizlere mali destek sağlayarak ve kayıtlı sektörde çalışma teşvikleri yaratarak önemli refah kazanımları sağladığı tespit edilmiştir. Söz konusu çalışmada optimal bir İSTH programının işsizlikte bir puanlık bir azalma (%4'ten %3'e) ve kayıtlı çalışmada 4 puanlık bir artış (%68'den %72'ye) sağlamak suretiyle toplam çıktıda %4 oranında bir artış sağladığı ve bireylerin tüketim harcamalarında %2,4'lük bir artışa yakın refah kazanımları elde ettikleri görülmüştür. İSTH'larının kayıtlı olarak çalışmaya başlamanın veya çalışmamaya devam etmenin maliyetini kişisel olarak içselleştirdiği, işsizlik ödeneği şeklinde sistemden para çekmenin birikimlerde azalmaya yol açması nedeniyle uzun süreli işsizliği önlediği tespit edilmiştir. Özellikle sisteme yapılan devlet katkılarının kayıtlı sektörde çalışmayı teşvik ettiği, işsizlik ödeneğinden faydalanma süresinin sınırlı olmasının da iş arama çabalarını artırdığı çalışmadan elde edilen bulgular arasındadır.

Tüm bunların yanında sistemin kapsayıcılığı tartışma konusudur. Zira kayıtdışı ekonomide çalışanlar ile yeteri kadar istihdamda kalamadığı için minimum katkı primi yatırma süresine erişemediğinden ödenek alabilmek için hak kazanamayan kişiler sistemden faydalanamamaktadırlar. Ayrıca esnek istihdam modellerinde çalışanların da sistemden yeteri kadar faydalanamadığı iddia edilmektedir. Özetle işsizlik sigortasında bireysel tasarruf hesapları modellerinde geriletici etkiler, sistemin kapsayıcılığının düşük olması ve yüksek idari maliyetler nedeniyle arzu edilen derecede başarılı olduğunu söylemek oldukça zordur (Cazes & Verick, 2013, s.211).

5. Şili İşsizlik Sigortası Modeli

Şili, bireysel tasarruf hesaplarına dayalı sosyal sigortacılık uygulamalarında dünyaya öncülük etmiş bir ülkedir. Dünyada ilk defa bireysel tasarruflara dayalı emeklilik sistemini 1981 yılında, sağlık sigortasını da 1983 yılında hayata geçirmiştir. İşsizlik sigortası bağlamında da dünyada yine bu konuda öncü olan ülkede, sistemin kurulmasına dayalı ilk öneriler de tamamen bireysel tasarruf hesaplarına dayalı olarak sunulmuştur. Ülkede 1999 yılında yaşanan ekonomik krize kadar bu konuda verilen yasa teklifleri karşılık bulamasa da ekonomik krizle birlikte işsizlik oranı bir yıl içinde iki katına çıkarak %10 seviyesini aştığında işsizlik sigortası programının kurulması siyasi bir öncelik haline gelmiştir. Fakat o dönemlerde Şili emek piyasalarındaki esnek istihdam modellerinin yoğunluğu ile ilgili yeteri kadar veri bulunmadığından bu tarz istihdam modelleri işsizlik sigortası programı tasarlanırken dikkate alınmamıştır. Haliyle sistemin kapsayıcılığı 2002 yılında hayata geçirilen ilk modelde oldukça dar tutulmuştur. O dönemde ahlaki tehlike ile mücadele işsizlik riski ile karşı karşıya kalan bireyleri koruma hedefinden daha fazla ön plana çıkmış ve ödenek talep eden işçiler için sıkı uygunluk koşulları getiren bir işsizlik sigortası programı oluşturulmuştur. Bu durum başlangıçta sistemin kapsayıcılığının düşük olmasına sebep olmuştur. Bu sebeple 2002 yılında kurulan sistem, kapsayıcılığının dar olması sebebiyle 2009 yılında revize edilmiş; programın işsizler için daha erişilebilir hale getirilmesi amacıyla 2015 yılında tekrar bir revizyon yapılarak "İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu" kurulmuştur (Sehnbruch, Carranza & Prieto, 2019, s. 954-956). Programdan 18 yaşından küçük işçiler, silahlı kuvvetler bünyesinde çalışanlar, kamu sektöründe çalışanlar, bağımsız çalışanlar ve serbest meslek mensupları, stajyerler ile emekliler ve malulen emekliye ayrılanlar faydalanamamaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği 2002 yılının Ekim ayından önce işe girenlerin

ise sisteme katılımı zorunlu değildir (Huneus vd., 2012). Bu şekilde kademeli bir geçiş yaklaşımı hem işverenlerin işsizlik sigortasının sebep olduğu yeni maliyetlerle ilgili itirazları azaltılmış hem de ekonominin bu yeni işgücü maliyetini karşılayabilmesi için zaman kazandırmıştır (Acevedo vd., 2006). Ödenek almaya hak kazanan işsizlere ayrıca Ulusal Sağlık Fonu (FONASA) aracılığıyla sağlık yardımları, iş arama ve eğitim desteği ile İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonundan yararlanan kişilere aile yardımı verilmektedir (spensiones.cl, 2023).

Tüm bunlarla birlikte, bireysel tasarruflara dayalı bir işsizlik sigortası programı ile dünyada öncü olan Şili, hesaplarında yeteri kadar birikimi bulunmayan kişilere asgari düzeyde bir güvence sağlamak amacıyla programa dayanışma fonu entegre eden ilk ülke olarak hem gelişmekte olan ülkeler için hem de Latin Amerika için önemli bir örnek model geliştirmiştir.

5.1. İşsizlik Sigortası Programı

Şili’de işsizlik sigortası programı 30 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren 19728 sayılı İşsizlik Sigortasının Kurulması Kanunu’na (Establece un Seguro de Desempleo-ESD) göre yürütülmektedir ve 18 yaşından büyük işçileri kapsamaktadır. Sistemin finansmanı işçi, işveren ve devlet katkıları ile sağlanmaktadır. Çalışan kişi için bireysel tasarruf hesabına ve dayanışma fonuna ayrı ayrı katkı yapılmaktadır. Katkı oranları ise iş sözleşmesinin türüne dayalı olarak değişiklik göstermektedir. Yasaya göre özel ev hizmetlerinde çalışanlar hariç tutulmak şartıyla belirsiz süreli bir iş sözleşmesine sahip işçiler için %0,6 oranında işçi payı, %2,4 oranında ise işveren payı tutarında; belirli süreli sözleşme ile çalışan işçiler için ise %3 oranında sadece işveren payı tutarında işçinin brüt ücretine göre prim ödemesi yapılmaktadır. Ev işçileri için ise sözleşme türünden bağımsız olarak brüt ücretin %3’ü oranında katkı payı ödenmesi söz konusudur. Devlet katkısı ise vergi birimlerine dayalı olarak hesaplanmakta ve 18.816 aylık vergi biriminden oluşan 12 aylık taksitler halinde ödenmek üzere yıllık toplam 225.792 aylık vergi biriminden oluşmaktadır (ESD 2001, m.5). Bu katkının parasal değeri ise reel olarak sabitlenmiş şekilde yıllık yaklaşık 14 milyon ABD dolarına denk gelmektedir (Huneus vd., 2012). Yasanın 7. Maddesine göre prim katkılarına esas ücret için bir tavan uygulanması bulunmakla birlikte kişinin iki farklı işte çalışması durumunda toplam prim tutarının bu tavan miktarını aşmasına izin verilmemektedir. Tablo 1’de katkı payı oranları gösterilmektedir.

Tablo 1. İşsizlik Sigortası Katkı Payları

Sözleşme Türü	Bireysel Hesap (Brüt Ücretin %'si)	
	Çalışan	İşveren
Belirsiz Süreli Sözleşme	Çalışan	0,6
	İşveren	2,4
	Toplam	3,0
Belirli Süreli Sözleşme	Çalışan	0
	İşveren	3,0
	Toplam	3,0

Kaynak: 19728 numaralı Kanundan derlenmiştir.

İşveren katkıları olan %2,4 ve %3'lük kısımlar İdare Şirketi nezdinde açılan ve “Bireysel İşsizlik Hesabı” olarak adlandırılan kişiye özel hesaba aktarılmaktadır. Bu katkı tutarları her bir iş ilişkisi için en fazla 11

yıl süreyle ödenmektedir, fakat İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonuna işveren katkısı için süre kısıtı bulunmamaktadır ve iş ilişkisi devam ettiği sürece ödenmek zorundadır (ESD 2001, m.9).

İşsizlik sigortasına hak kazanma şartlarına yasanın 12. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre; iş sözleşmesinin İş Kanununun (Código del Trabajo) 159, 160, 161 ve 163. maddelerinde sayılan nedenlerden herhangi biri nedeniyle ya da 171. maddesinin birinci fıkrasının uygulanması suretiyle feshedilmiş olması (karşılıklı anlaşma yoluyla fesih, istifa, işçinin ölümü, belirli süreli iş sözleşmesinin sona ermesi, sözleşme konusu iş ya da hizmetin sona ermesi, mücbir sebepler, işveren tarafından haklı fesih ve işyerinin iflası, küçülmesi vb durumlar), belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçinin veya özel bir evde çalışan işçinin sözleşme süresinden bağımsız olarak bireysel işsizlik hesabına en az 12 aylık katkıda bulunmuş olması, belirli süreli bir sözleşmeye sahipse de bireysel işsizlik hesabına en az 6 aylık prim katkısında bulunmuş olması ve ödeneğin talep edildiği tarihte işsiz olması şartları aranmaktadır (ESD 2001, m.12).

Verilecek ödenek kişinin sözleşme türünün belirli veya belirsiz süreli olmasına göre son 6 ya da 12 aylık katkı payları için ortalama ücretiyle orantılı olarak azalan bir yapıdadır. Ödenek miktarı hesaplanırken kişinin ortalama kazancı dikkate alınmaktadır. Belirsiz süreli sözleşme ile çalışanlar ve özel ev işlerinde çalışan kişiler için son 12 aylık; belirli süreli sözleşme ile çalışanlar için ise işsiz kalmadan önceki son 6 aylık prime esas kazancının yüzdesi kadarlık ödeme yapılmaktadır (ESD 2001, m.15). Ödemelerde her yıl TÜFE ve Reel Ücret Endeksine göre güncellenen alt ve üst sınırlar bulunmaktadır. İşsiz kişiye verilecek ödenek miktarları Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2 İşsizlik Sigortası Ödenek Miktarları

Aylar	Son 6 veya 12 aylık katkı payları için prime esas kazancın ortalaması
Birinci	% 70
İkinci	% 55
Üçüncü	% 45
Dördüncü	% 40
Beşinci	% 35
Altıncı	% 30
Yedinci ve daha sonraki aylarda	% 30

Kaynak: 19728 numaralı Kanundan derlenmiştir.

İşsiz kalan kişiye bireysel tasarruf hesabındaki para tükeninceye kadar ödenek verilmektedir. Bu sebeple ödenekten yararlanma süresi ile ilgili bir kısıtlama bulunmamaktadır. Haliyle işçinin son alacağı ödenek miktarı %30’un altında olabilmektedir. Eğer ki hak kazandığı son ödeme tutarı bir önceki aldığı ödeme tutarının %20’sine eşit veya daha azsa iki ödeme birlikte yapılmaktadır. Örnekle açıklamak gerekirse vergiye tabi geliri Şili’de 2023 yılı asgari ücret miktarı olan 410.000 Şili pesosu (CPL) olan bir kişinin bireysel işsizlik hesabında 800.000 CPL para birliğini varsayalım. Bu kişi işsizliğinin ilk ayında vergiye

tabi gelirinin %70'ine denk gelen 287.000 CPL'yi ödenek olarak alır. İkinci ayda kendisine 225.500 CPL (%55), üçüncü ayında 184.500 CPL (%45) ödeme yapılır. Dördüncü ayda ise %40 ikame oranına denk gelen 164.000 CPL'yi değil, toplam birikiminin kalan bakiyesi olan 103.000 CPL'yi alır ve ödenek alma hakkı tükenmiş olur.

Ödenekler sözleşmenin feshedildiği tarihi takip eden günden itibaren aylık taksitler halinde verilmektedir. Hak sahibinin hayatını kaybetmesi halinde ise bireysel tasarruf hesabında biriken fonun tamamı işçi tarafından daha önce İdare Şirketinde bildirilen kişi ya da kişilere ödenmektedir (ESD 2001, m18). Çalışanın emekli olmaya hak kazanması halinde ise biriken fonları tek seferde çekme ya da bir kısmını veya tamamını emeklilik fonu hesabına aktararak daha yüksek bir emekli maaşı alma seçenekleri tanınmıştır (ESD 2001, m19).

Şili işsizlik sigortası programının en çok göze çarpan özelliklerinden biri de bir işçinin sözleşmesinin feshedilmesi durumunda işverenin söz konusu işçinin bireysel tasarruf hesaplarına yapılan katkıları işçiye ödeyeceği kıdem tazminatı ödemesinden düşebilmesidir. Ülkede yasal olarak kıdem tazminatı işçinin çalıştığı her bir yıl için 30 gündür, fakat işveren işçinin bireysel hesabına yapılan tüm katkıları ve kazanılan faizi ödeyeceği kıdem tazminatından düşebilmektedir. Örneğin bir firmada dört yıl çalıştıktan sonra iş akdi kendi kusuru olmaksızın feshedilen bir işçi için aylık katkı payı %2,4 olduğundan toplam kıdem tazminatından yılda yaklaşık %30 ya da 9 günlük bir kesinti yapmaktadır. Bu nedenle de işveren, işçiye çalıştığı her bir yıl için 30 gün yerine 21 günlük kıdem tazminatı ödemesi yapmaktadır. Kıdem tazminatı ile işsizlik sigortasındaki bu kısmi ikame, işsizlik sigortası programının işgücü maliyetlerini artırıcı etkisi zayıflatmaktadır (Acevedo vd., 2006).

5.2. İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu

Şili işsizlik sigortası programını diğer bireysel tasarruf hesaplarına dayalı işsizlik sigortası sistemlerinden ayıran temel unsur, işsizlik ödeneği alma hakkı bittiğinde ya da hak kazanılmadığı durumlarda devreye giren İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu'dur. Fon işçinin brüt ücreti üzerinden hesaplanmakta ve sadece işveren katkılarına dayanmaktadır. Yapılan yardımlardan herhangi bir sosyal güvenlik veya vergi kesintisi yapılmamakta olup, yardımlar karşılığında kişinin herhangi bir işte çalışması da istenmemektedir.

Tıpkı işsizlik sigortası fonunda olduğu gibi burada da işçinin sözleşme türüne bağlı olarak prim tutarları farklı hesaplanmaktadır. Bu oran, belirsiz süreli sözleşme ile çalışan işçilerde brüt ücretin %0,8'i iken belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanlarda brüt ücretin %0,2'si şeklinde hesaplanmaktadır. Ev işçileri için ise sözleşmenin türünden bağımsız olarak brüt ücretin %0,8'si tutarında işveren katkısı olacak şekilde prim tahsil edilmektedir (ESD 2001, m23). Bu katkıların yanında devlet de dayanışma fonuna yılda yaklaşık 1,5 milyon ABD doları tutarında toplu bir katkıda bulunmaktadır (Sehnbruch vd., 2020). Ödenecek katkı payları Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3. İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu Katkı Payları

Sözleşme Türü		(Brüt Ücretin %'si)
Belirsiz Süreli Sözleşme	Çalışan	0
	İşveren	0,8
	Toplam	0,8
Belirli Süreli Sözleşme	Çalışan	0
	İşveren	0,2
	Toplam	0,2

Kaynak: 19728 numaralı Kanundan derlenmiştir.

İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu'ndan yararlanabilmek için aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir (ESD 2001, m24):

- Sözleşmenin feshedildiği aydan önceki son 24 ay içinde İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu'na son üç katkının kesintisiz ve aynı işveren tarafından yapılmış olması şartıyla en az 12 aylık prim ödemesi
- İş sözleşmesinin Şili İş Kanunu'nun 159, 161 ve 163. Maddelerinde öngörülen herhangi bir nedenle feshedilmiş olması,
- Bireysel işsizlik sigortası fonundaki kaynakların işsizlik sigortasından ödenek almak için yetersiz olması
- Başvuru tarihinde işsiz olmak

Yukarıdaki şartları sağlayan işsizlere ahlaki tehlikeyi önlemek amacıyla her beş yıllık dönemde en fazla on defa yardım alma hakkı tanınmıştır ve kişi yeni bir iş bulduğunda yardım ödemesi kesilmektedir.

Yardımlardan faydalanma süreleri ve yardım miktarları tıpkı işsizlik sigortasında olduğu gibi kişinin iş sözleşmesinin belirli veya belirsiz süreli olmasına göre farklılık göstermektedir. Verilecek ödenek miktarları Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4. İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu İkame Oranları

(Son 12 Aydaki Ortalama Ücretin Yüzdesi)

AYLAR	Belirsiz Süreli Sözleşme	Belirli Süreli Sözleşme
Birinci	70	50
İkinci	55	40
Üçüncü	45	35
Dördüncü	40	
Beşinci	35	

Kaynak: 19728 numaralı Kanundan derlenmiştir.

Yapılacak yardımların miktarı kişinin son 12 aylık dönemdeki ücret ortalamasına bağlı olarak değişmekte olup belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışırken işsiz kalmış kişilerin en fazla beş ay boyunca, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışırken işini kaybedenlerin ise en fazla üç ay boyunca bu yardımlardan faydalanılmasına izin verilmektedir. Fakat Ulusal İstatistik Enstitüsünün yayınlayacağı ulusal işsizlik oranının daha önceki dört yıla ait ortalama işsizlik oranını en az %1 aşması durumunda kişiye yine son on iki aydaki ortalama kazancının %30'u oranında iki ek ödeme yapılmaktadır. Verilecek yardımların tutarları ile ilgili yasada alt ve üst sınır bulunmakta olup her yılın mart ayında Ulusal İstatistik Enstitüsünün yayınlamış olduğu tüketici fiyatları endeksine ve yine aynı kurumun yayınlamış olduğu gerçek ücretler endeksine göre bu sınırlar yeniden ayarlanmaktadır.

Fonda biriken paraların yardım ödemeleri yanında istihdam oranlarını artırmak amacıyla işsiz kişilerin emek piyasasına yeniden entegrasyonunu kolaylaştırmak amacıyla düzenlenecek eğitim programlarını fonun bir önceki yıl elde edilen toplam bakiyesinin %2'sini geçmeyecek şekilde finanse edebilmesine izin verilmiştir. Tüm bunlarla birlikte fondan ödenecek yardımların toplam değerinin bir önceki ayın son gününde fonda biriken bakiyenin %20'sini aşmasına izin verilmemektedir (ESD 2001, m26).

İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonundan kişinin hak etmediği bir şekilde yardım aldığı tespit edilmesi durumunda ise haksız yere alınan yardımların iadesinin yanında kişiye en az orta derecede hapis cezası verilmektedir. Hak sahibi kişilerin Ulusal İş ve İşçi Bulma Kurumu'na kayıt yaptırmamaları, kendilerine teklif edilen iş fırsatları için kabul edilebilir herhangi bir neden olmaksızın başvuru yapmamaları ve bu iş görüşmelerine katılmamaları, sunulan bir istihdam fırsatını ya da eğitimi haklı bir neden olmaksızın reddetmeleri gibi durumlar etkin bir şekilde iş aramama olarak değerlendirilmekte olup yardım ödemelerinin kesilmesini gerektirmektedir. Fakat teklif edilen iş fırsatı için sağlığın elverişsiz olması, iş veya eğitimin sunulduğu yerden uzak bir noktada ikamet edilmesi, teklif edilen işin kişinin vasıflarından ve son çalıştığı işteki kazancının %50'sinden daha düşük olması gibi durumlar haklı gerekçeler olarak kabul edilmektedir ve yardım ödemeleri kesilmemektedir (ESD 2001, m28).

5.3. Sistemin Yürütümü

Şili işsizlik sigortası, yapılan ihale sonucunda bu işi üstlenen Şilili veya yabancı bir şirketin Şili'de kurulmuş acentesi tarafından idaresi sağlanan İşsizlik Fonu Yönetim Şirketi tarafından yönetilmektedir ve İşsizlik Fonu ile İşsizlik Dayanışma Fonu olarak adlandırılan iki fonun idare edilmesi, ödenek ve yardımların yönetimini ve idaresini bu şirket sağlamaktadır. Şirketin gelir kaynağı, sigorta fonuna katkı

payı ödeyen bireylerden İşsizlik Sigortasının Kurulması Kanunu'nun 42. maddesinde belirtilen şekilde sadece işçi paylarından kesilen komisyonlardan oluşmaktadır. İşsizlik fonlarının her birinin varlıkları ayrı bir hesapta tutulmakta olup bu fonları oluşturan varlıkların iş ilişkisi devam ettiği sürece (ESD 2001, m50) haczedilmesine izin verilmemektedir. Fonlardaki birikimler Yönetim Şirketi tarafından kanun hükümlerine göre fayda sağlamak amacıyla kullanılabilir.

İşsizlik Sigortasının Kurulması Kanunu'nun 8. paragrafında işsizlik fonlarını yönetmek amacıyla kurulacak yönetim şirketinin uyması gereken prosedürleri belirlemek amacıyla bir "Katılımcılar Komitesi" kurulması öngörülmüştür. Komite, bir üniversite öğretim üyesi başkanlığında, üç işveren temsilcisi, üç işsizlik sigortasına katkıda bulunan işçi temsilcisinden oluşmaktadır ve görev süreleri üç yıldır. Bu üç yıllık sürenin dolmasının ardından en fazla bir dönem daha komisyonda görev yapmalarına izin verilmektedir. Bu temsilciler en fazla temsil kabiliyetine sahip işçi ve işveren örgütleri tarafından seçilmektedirler. Komiteye, yönetim şirketine ve işsizlik sigortası fonlarının yönetimine müdahale etme yetkisi verilmemekle birlikte yönetim şirketinin hissedarlar toplantısına oy hakkı olmaksızın katılma ve söz alma hakkı tanınmıştır (ESD 2001, m8).

Gerek işsizlik sigortası fonu gerekse işsizlik sigortası dayanışma fonunda biriken paraların hangi yatırım araçlarında değerlendirileceği 3500 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenmiştir. İşsizlik sigortası fonundaki birikimlerin %45'i yurtiçi finansal aracılık ürünleri, %45'i yurtiçi sabit getirili enstrümanlar ve %10'u da yabancı borçlanma araçlarında değerlendirilmektedir. İşsizlik Sigortası Dayanışma Fonu'ndaki birikimler için ise %10 yurtiçi finansal aracılık hizmetlerine, %75 yurtiçi sabit getirili enstrümanlara, %5 yurtiçi değişken getirili enstrümanlara, %5 yabancı borçlanma enstrümanlarına ve %5 yabancı değişken getirili enstrümanlara yatırım yapılmaktadır. Yatırım yapılan fonların getiri oranına göre aracılık yapacak Yönetim Şirketi'nin sistemin işletiminden dolayı alacağı kâr payı değişmektedir. Bu nedenle yatırım fonlarındaki riski temel olarak aracı şirket üstlenmektedir (Superintendence of Pensions,2010)

Kanununun 61-65. maddelerinde ülkedeki 18 yaş üzerindeki işsiz bireylerin emek piyasalarına yeniden katılmalarını sağlamak amacıyla emek piyasası hakkında bir veri tabanı oluşturmak amacıyla İşgücü Bilgi Sistemi ile işsizlerin açık işlerle eşleştirilmesini ve emek piyasasına daha hızlı dönmelerini sağlamak amacıyla Ulusal İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulması öngörülmüştür. Kurumun yönetimi işsizlik fonlarının yönetimi gibi ihale usulüyle belirlenen bir firma tarafından yürütülmektedir (ESD 2001, m61-65).

6. Sonuç

İşsizlik sigortası sistemleri, işsiz kalan kişilerin iş ararken yeteri kadar gelir elde etmeleri ve işsiz kalmadan önceki tüketim seviyelerini belirli bir ölçüde korumak suretiyle vasıflarına en uygun işi bulabilmeleri için zaman kazanmalarını sağlayan bir sosyal sigorta programıdır. Kişiye belirli bir gelir güvencesi sağlaması, ekonomide otomatik dengeleyici bir rol üstlenmesi, istihdamda istikrarı sağlaması ve kişileri kayıtlı sektörde çalışmaya teşvik etmesi gibi birçok olumlu tarafı olan bu sosyal sigorta programının, beraberinde getirdiği bazı olumsuzluklar da söz konusudur. Kayıtdışı ekonomide çalışanları ve esnek istihdam modeli ile emek piyasasında yer alanları genellikle kapsamaması, sağlamış olduğu gelir güvencesi sayesinde iş arama teşvikleri üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olması ya da literatürde teknik (aktüeryal) boşluk olarak adlandırılan sisteme dahil olduğu halde yeteri kadar prim yatıramayan kişileri sigortanın faydalarından yararlandıramaması gibi olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir.

Bu olumsuzluklarla mücadele amacıyla çeşitli ülkelerde faydalanma süreleri, her ay azalan ikame oranları, cezaya dayalı prim sistemleri gibi çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlarla birlikte 2002 yılında ilk defa Şili'de kişisel tasarruf hesabına dayalı bir işsizlik sigortası modeli geliştirilmiştir. İşsizlik sigortası tasarruf hesapları kişinin çalışırken işçi ve işveren katkılarının yanı sıra devletin de sübvans

ettiği kişisel tasarruf hesabında biriken paraların çeşitli yatırım araçlarında değerlendirilmesi ve işsiz kalması halinde de bu birikimlerden kendisine işsizlik ödeneği verilmesi şeklinde faaliyet gösteren bir işsizlik sigortası modelidir. Tıpkı diğer işsizlik sigortalarında olduğu gibi ödeneğe hak kazanabilmek için belirli bir süre sisteme prim yatırılmış olması, iş sözleşmesinin kanunda gösterilen sebeplerden biriyle sonlanmış olması gibi uygunluk şartları ve tabii ki kişinin aktif olarak iş araması gibi koşullar aranmaktadır.

Şili işsizlik sigortası modeli kişinin iş sözleşmesinin belirli süreli ya da belirsiz süreli olmasına göre faydalanma sürelerinin ve şartlarının değişiklik gösterdiği, azalan ikame oranlarına dayanan ve katkı paylarının alt ve üst sınırının bulunduğu ve tasarruf hesaplarına dayalı olduğundan faydalanma süresi ile ilgili herhangi bir kısıtlamanın olmadığı bir yapıdadır. Kişinin sürekli aynı işverene çalışması durumunda en fazla 11 yıl prim ödemesi yapılmaktadır ve emeklilik durumunda bireysel hesaptaki bakiyenin pozitif olması halinde bu para emeklilik hesabına aktarılmaktadır. Sistem kamunun ihale ile belirlediği özel bir yönetim şirketi tarafından yürütülmektedir. Bireysel hesaptaki birikimler işsizlik sigortası kanunda gösterilen finansal yatırım araçlarına yatırılmak suretiyle değerlendirilmektedir. Programa dahil olduğu halde prim şartını sağlayamadığı ya da hesabındaki bakiye tükendiğinden dolayı işsizlik sigortasından yararlanamayan kişiler için de bir dayanışma fonu kurulmuştur. Fon, kişilerin çalışırken işveren payı olarak ödenen katkı payları ve devlet katkıları ile finanse edilmekte olup faydalanma süreleri kişinin işsiz kalmadan önceki iş sözleşmesinin türüne göre değişiklik göstermektedir. Bununla birlikte ahlaki tehlike ile mücadele için her beş yıllık dönemde en fazla on defa yardım alma hakkı tanınmıştır.

Sosyal sigortacılıkla bireysel tasarruf hesabı modelini dünyada ilk defa birleştiren Şili, işsizlik sigortasında da bu modeli özellikle de ahlaki tehlike sorunu ile mücadele bağlamında başarıyla uygulamaktadır. Bununla birlikte sistemin yapısı incelendiğinde ahlaki tehlike sorunu ile mücadelenin sosyal politikada işsizlik riski ile mücadelenin önüne geçtiğini söylemek mümkündür. Bunun yanında kayıtdışı ekonominin yaklaşık %30 olduğu (ILO, 2019, s. 2) ülkede sadece kayıtlı sektörde çalışan kişileri kapsamaması, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanlar dışındaki esnek çalışma modelleri ile kendi nam ve hesabına çalışanları kapsamaması sisteme getirilebilecek en önemli eleştirilerdir. 2018 yılı verilerine göre toplam işgücünün sadece %48,8'inin işsizlik sigortası kapsamında olması bu eleştirileri doğrulamaktadır. Bu haliyle de işsizlik riski ile etkin bir mücadele aracı olduğunu söylemek zordur. Zira güvencesiz işlere sahip kişilerin işsiz kalma olasılığı istikrarlı ya da daha yüksek gelirli işlere sahip olan kişilere oranla daha yüksektir. Sistem ise bu kişileri kapsam dışında bırakmaktadır. Bunun yanında düşük gelirli işlerde çalışanların da işlerini kaybetme olasılığı yüksek olmasına rağmen sistem bireysel hesap mantığı ile işlediğinden ödeneklerden yararlanmaya hak kazandıklarında ikame oranları ve faydalanma süreleri de nispeten yüksek gelirli işlere sahip olanlara kıyasla oldukça kısıtlı kalmaktadır. Bu haliyle de bir sosyal sigorta programından beklenen yeniden dağıtıcı etkiyi sağladığını söylemek oldukça zordur.

Olumlu ve olumsuz etkileri dikkate alındığında bir sosyal politika aracı olan işsizlik sigortasının tasarlanması aşamasında ülkedeki emek piyasasının yapısının dikkatle incelenmesi, sosyal sigortaların yeniden dağıtıcı etkisinin göz ardı edilmemesi, ahlaki tehlike ile mücadele edilmeye çalışılırken sigortanın koruyucu kapsamının mümkün olduğunca korunmasının önemli olduğu iddia edilebilir.

7. Kaynaklar

- Akyol, B., (2018), Güney Avrupa Refah Rejimi Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Uygulamaları ve Türkiye ile Karşılaştırması, Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2 (2), 1-44
- Álvarez-Parra, F., Sánchez, J. M. (2009). Unemployment insurance with a hidden labor market. *Journal of monetary economics*, 56(7), 954-967. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2009.09.006>

- Andersen, T. M. (2014). Tuning unemployment insurance to the business cycle. *IZA world of labor*, 54, 1-10, <https://doi.org/10.15185/izawol.54>
- Bosch, M. (2016) Does unemployment insurance offer incentives to take jobs in the formal sector?. *IZA world of labor*, 300, 1-11, <https://doi.org/10.15185/izawol.300>
- Cazes, S., Verick, S. (2013) *Perspectives on labour economics for development*. Geneva: International Labour Office
- Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of political Economy*, 116(2), 173-234. <https://doi.org/10.1086/588585>
- Cirelli, F., Espino, E., and Sánchez, J. M. (2021). Designing unemployment insurance for developing countries. *Journal of development economics*, 148, 1-15, 102565. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102565>
- Acevedo, G., Eskenazi, P., and Pagés, C. (2006). Unemployment insurance in Chile: A new model of income support for unemployed workers. *World Bank social protection discussion paper*, 612.
- Farber, H. S., & Valletta, R. G. (2015). Do extended unemployment benefits lengthen unemployment spells? Evidence from recent cycles in the US labor market. *Journal of human resources*, 50(4), 873-909.
- Feldstein, M., & Altman, D. (2007). Unemployment insurance savings accounts. *Tax policy and the economy*, 21, 35-63.
- Hopenhayn, H. A., & Nicolini, J. P. (1997). Optimal unemployment insurance. *Journal of political economy*, 105(2), 412-438. <https://doi.org/10.1086/262078>
- Huneus, C., Leiva, S., and Micco, A. (2012). Unemployment insurance and search effort in Chile. *IDB Working Paper No. IDB-WP-313*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2149060>
- ILO. (2019). *Formalization: The Case of Chile*, International Labour Organization Publication: Switzerland.
- Moffitt, R. (2014). Unemployment benefits and unemployment. *IZA world of labor*, 13, 1-15, <https://doi.org/10.15185/izawol.13>
- Leschke, J. (2008). *Unemployment insurance and non-standard employment: Four European countries in comparison (1st ed)*. Berlin: VS Research
- Piguillem, F., Ruffo, H., and Trachter, N. (2023). Unemployment insurance when the wealth distribution matters. *Federal Reserve Bank of Richmond*, 1-15, <https://doi.org/10.21144/wp23-08>
- Robalino, D. A. (2014). Designing unemployment benefits in developing countries. *IZA World of Labor* 2014: 15 doi: 10.15185/izawol.15
- Sehnbruch, K., Carranza, R., and Prieto, J. (2019). The political economy of unemployment insurance based on individual savings accounts: lessons from Chile: unemployment insurance based on ISAs: lessons from Chile. *Development and change*, 50(4), 948-975. <https://doi.org/10.1111/dech.12457>
- Sehnbruch, K., Carranza, R., and Contreras, D. (2020). Designing unemployment insurance systems in developing countries: Moral hazard vs liquidity constraints in Chile. *Ssrn electronic journal*, (May 21, 2020), 1-40, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3607058>

- Shavell, S., & Weiss, L. (1979). The optimal payment of unemployment insurance benefits over time. *Journal of political economy*, 87(6), 1347–1362. <http://www.jstor.org/stable/1833336>.
- Sofracı, İ. E. (2007). İşsizlik sigortasının sosyal ve ekonomik etkileri. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 7(13), 165-184.
- spensiones.cl. (2023). Seguro de Cesantía, https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9894.html#recuadros_articulo_4130_4 Erişim: 04.06.2023.
- Superintendence of Pensions, (2010), Unemployment Insurance in Chile- Superintendence Of Pensions, <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-8556.html> Erişim: 26.03.2024
- Taş, Y. (2016). Avrupa birliği ve Türkiye’de işsizlik sigortasının sosyo-ekonomik açıdan karşılaştırılması. *Hak iş uluslararası emek ve toplum dergisi*, 5(11), 26-55.
- Wang, C., & Williamson, S. D. (2002). Moral hazard, optimal unemployment insurance, and experience rating. *Journal of Monetary Economics*, 49(7), 1337-1371. [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(02\)00174-5](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(02)00174-5)
- Yıldırım, S. (2017). İşsizlik sigortasıyla kayıt dışı istihdamın etkileşimi. *Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1(1), 1-28.