

Türkiye’de işsizlik sigortasının gelişimi

The evolution of unemployment insurance in Turkey

Aytül Çolak¹

Received Date: 10 / 04 / 2017

Accepted Date: 21 / 06 / 2017

Öz

ILO, 1952’de Sosyal Güvenlik (Minimum Standartlar) Sözleşmesini kabul etmiştir. Temel sosyal güvenlik sözleşmesi olan 102 sayılı Sözleşme, sosyal güvenlik ilkesinin uluslararası kabul görmüş bir tanımını içermektedir. 102 sayılı Sözleşmenin IV. Bölümüne göre, " Sözleşmenin bu bölümünü yürürlüğe koyan her Üye, korunan kimselere, bu bölümün izleyen maddelerine uygun olarak işsizlik yardımları yapılmasını teminat altına almalıdır". Türkiye’de zorunlu katılıma ve sigorta tekniğine dayalı işsizlik sigortası sosyal güvenlik sisteminin bir dalı olarak devlet tarafından 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile kurulmuştur. 4447 sayılı Kanuna göre işsizlik sigortası; işçi, işveren ve devletin zorunlu katkılarına dayanır ve işsizlik sigortası yardımları bir işyerinde çalışırken, kendi isteği dışında işini kaybeden sigortalı işçilere ödenir. Bu çalışmada Türkiye’de işsizlik sigortasının gelişimi incelenerek, mevcut durum değerlendirilecektir.

Anahtar sözcükler: sosyal güvenlik, işsizlik, işsizlik sigortası, 4447 sayılı yasa

Abstract

ILO has accepted the Social Security (Minimum Standards) Convention in 1952. Convention No.102 as the fundamental social security Convention embodies an internationally accepted definition of the very principle of social security. According to the Convention 102, part IV, "Each Member for which this Part of this Convention is in force shall secure to the persons protected the provision of unemployment benefit in accordance with the following Articles of this Part". In Turkey, unemployment insurance based on mandatory attendance and insurance technique was established as a branch of the social security system by the state with the Law of Unemployment Insurance, the law no. 4447, in 1999. According to the Law, the insurance is based on the compulsory contributions of employer, employee and the state. Unemployment benefits are paid to insured workers, who lost their jobs against their will. This paper investigates the evolution of unemployment insurance and unemployment insurance programme is analyzed in the context of its coverage and the benefits it provides.

Keywords: Social security, unemployment, unemployment insurance, the law no.4447

1. Giriş

Çağdaş ekonomilerde, toplumun büyük çoğunluğunun hayatını devam ettirebilmesi, bağımlı çalışma ile elde edilen emek gelirine dayanmaktadır. Bağımlı çalışanlar için çalışma hakkı yaşama hakkıyla özdeşleşmekte ve kişinin işsiz kalması ekonomik yönden varlığını tehlikeye düşürmektedir (Güven,2001:154). İşsizlik sorunu karşısında benimsenen politikaların bir ucunda işsizlik sorunun çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan liberal anlayış varken diğer ucunda bu sorunu toplumsal bir sorun olarak gören anlayış vardır. Gelişmiş ülkelerde uygulanan pasif istihdam politikaları işsizliğin bireysel ve toplumsal olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik politikalarlardır. Bu önlemler genel olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımıdır.

¹ Yrd.Doç.Dr, Trakya Üniversitesi, Edirne/Türkiye, aylulcolak@trakya.edu.tr

Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization-ILO)1952 tarih ve 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgarî Normları Hakkında Sözleşmesi”inde, sosyal güvenliğin kapsamında olan riskleri hastalık, sağlık yardımları, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yükü olarak belirlerken yardım yapılacak işsizlik durumunu çalışma yeteneği ve isteğinde olmasına rağmen uygun bir iş bulma imkansızlığı sebebiyle kazancın geçici olarak durması olarak tanımlamıştır (ILO,C.102). Beveridge , 1942’de İngiliz hükümeti için hazırladığı sosyal güvenliğe çağdaş yaklaşımı getiren ünlü raporunda öncelikle dikkat edilmesi gereken riskleri sayarken arasında işsizliğe yer vermiştir (Fişek,2006). Rapor-daki hedeflerden biri, işsizliği azaltmak ve tam istihdamı sağlamak olmuştur.

İşsizliğin sosyal güvenlik kapsamında bir risk olarak kabul edilmesi sosyal güvenlik anlayışı bakımından bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Böylece işsizlik kişisel bir kusur eksiklik veya yetersizlik olarak görülmeğe çıkmıştır (Alper,2015:369). İşsizlik, toplumca tazmini gereken bir risktir. Çünkü, işsizliğin maliyetinin bir yanını geleneksel olarak kaybedilmiş üretim veya ulusal gelir oluştururken ¹, diğer yanını işsizlikten doğan maddi kayıplar yanında, işsizliğin yarattığı moral ve vasıf kayıpları oluşturmaktadır. Ayrıca çağdaş ekonomilerde, toplumun büyük çoğunluğunun hayatını devam ettirebilmesinin bağımlı çalışma ile elde edilen emek gelirin-e dayanması sebebiyle de kişinin işini kaybetmesi ve yeni bir iş bulamaması, Sosyal Güvenlik Hukuku anlamında bir “sosyal tehlike” teşkil etmektedir. Ücret düzeyi düştükçe bu tehlike daha da önem kazanmaktadır (Şakar, 2009: 28).

İşsizlik sigortasının,102 sayılı sözleşme ile sosyal bir risk olarak kabul edilmiş olması zorunlu işsizlik sigortasının yaygınlaşp gelişmesini sağlamıştır. Ayrıca zorunlu işsizlik sigortası sisteminin tamamlayıcısı olarak kabul edilen primsiz sisteme dayanan işsizlik yardımı sistemlerinin de bazı ülkelerde kurulmalarını sağlamıştır (Tozan,2013:43).

İşsizlik sigortası, işsizlerin karşılaştığı gelir kaybını gidermeyi amaçlayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta koludur. Bununla birlikte işsizlik sigortası, işsizleri sadece nitelik ve yeteneğine göre daha iyi koşullarda uygun bir ücretle yeni bir iş elde etme fırsatı sunmak amacıyla parasal olarak desteklemekle kalmamakta; aynı zamanda etkin bir mesleki eğitim ve iyi işleyen bir işe yerleştirme sistemini de içermektedir (Işığışık, 2011:167-168). Kısacası, işsizlik sigortasının kurulmasının mantığında, kişinin çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen, elinde olmayan nedenlerle mevcut koşullarda çalışma imkanı bulamamasının, toplumca tazmini gereken bir tehlikeyi oluşturduğu düşüncesi yatmaktadır.

Diğer sigorta dallarına göre daha geç ve daha güç kurulmuş bir sigorta dalıdır. İşsizlik sigortası ilk İngiltere’de 1911’de kurulmuş, I. Dünya Savaşı sonrası yaşanan yaygın işsizlik sonucu bir çok ülke işsizlik sigortası kurmaya yönelmiştir (Ekin,1994:452).

ILO’nun 1952 tarihli 102 sayılı Sözleşmesi, ülkemizde 1971 yılında TBMM tarafından onaylanmış 1974 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmiştir. İşsizlik sigortası ise, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 25.Temmuz.1999 tarihinde kabul edilmiş, 8.Eylül.1999 tarihli resmi gazetede yayımlanmasıyla 01.06.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu tarihten itibaren işverenlerden sigortalılar adına işsizlik sigortası primi kesilmeye başlanmıştır.

¹ Bu yaklaşım, "Okun Yasası" olarak bilinmekte, işsizlikte % 1 artışın üretimde % 3 oranında bir düşmeye yol açacağı ifade edilmektedir (Douglas-Wall,2000:1 akt.Ekin,2000:134).

Günümüz dünyasındaki küresel ekonomik kriz, işsizlik sigortasının neden önemli olduğunu hatırlatır nitelikte olmasına rağmen , ILO tarafından izlenen yaklaşık 200 ülkenin yarısından azında böyle bir düzenleme olduğu görülmektedir (ILO,2012,14 November). Türkiye 21. yüzyıl başında işsizlik sigortasını hayata geçirip olumlu bir adım atarak sosyal güvenliğin asgari standartlarından birini daha yerine getirirken dünya uygulamaları ile karşılaştırıldığında gerek hak etme koşulları gerek işsizlik maaşı miktar ve süresi açısından katı uygulamaları ile de eleştiri almaktadır. Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulamalarını incelemeyen önce dünya uygulamalarına yer vermek faydalı olacaktır.

2. Dünyada işsizlik sigortası uygulamaları ve Türkiye

Gelişmiş olan ülkelerde işsizlik sigortası, işten çıkarmalarda işsiz kalanlara gelir ve mesleki eğitim desteği sağlayan sosyal güvenliğin bir kolu olarak görülmektedir. İşsizlik sigortası AB üyesi ülkelerin çoğunda, işsizliğin getirmiş olduğu gelir kaybını belirli sürelerle karşılayan bir araç olarak uygulanmaktadır. Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinin işsizlik sigortasının uygulanmasında en kapsamlı ülkeler oldukları söylenebilir. Örneğin, Danimarka'da en az bir yıl çalışması olanların işten çıkarılması durumunda, işsizlik sigortası 4 yıla kadar uygulanmaktadır. Bu süreçte işten çıkarılanlara mesleki eğitim verilmekte ve istihdama kazandırılması amaçlanmaktadır (Tan,Karşlıoğlu,2010:42).

İşsizlik sigortasının uygulanmasında genellikle, zorunlu katılımın öngörüldüğü, devlet tarafından kurulmuş bir yapı ön plana çıkmaktadır. Ayrık örnek olarak, Danimarka, İsveç ve Finlandiya'da işsizlik sigortası zorunlu değildir. Bu ülkelerde gönüllü işsizlik sigortası sistemi olan Ghent sistemi uygulanmakta, sistem sendikaların tasarrufu altında bulunan, ancak genellikle devletçe desteklenen sigorta fonlarına dayanmaktadır (Uçkan,2007:31).

OECD'nin 2012 yılında hazırladığı "İşsizlik Ödeneği Uygunluk" raporunda¹ ülkeler, işsizlik sigortası ödeneği almak için gerekli istihdam ve katkı şartları, hak koşulları, önerilen işi kabul etme zorunluluğu gibi kriterlere göre değerlendirilmiştir. Göstergeler, 2 yıl ve daha fazla istihdam dönemi ve/veya iştirak koşulunun, önerilen işi kabul etme zorunluluğu ile birlikte olduğu, İtalya, Portekiz ve Türkiye'nin bu hakkın en çok sınırlandığı ülkeler olduğunu ortaya koymuştur (Venn,2012:15).

OECD ülkelerinde işsizlik sigortasından yararlanma kriterlerine bakıldığında, genellikle son 2 yılda 1 yıl prim ödeme şartının olduğu görülüyor. Türkiye'de ise, son 3 yılda 600 gün prim ödeme ve son 120 gün sürekli çalışma şartı varken örnek ülkelerde yıl ve prim ödeme gün sayılarının daha az olduğu görülmektedir. Örneğin, Almanya da 12 ay çalışma ve 2 yılda 365 gün prim ödeme, İsveç'te 1 yılda 6 ay çalışma ve 12 ay prim ödeme şartları aranmaktadır.

İşsizlik sigortası için önemli bir diğer değişken de, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma süresidir. Ortalama işsizlik maaşı alma süresi de, 9 ile 12 ay arasında değişiyor (Kılıç,2015,05 Ekim). Hollanda, 38 ay ile işsizlik sigortasından yararlanma süresinin OECD ülkeleri içerisinde en uzun olduğu ülkedir. İzlanda, İsveç, Norveç, Portekiz, Fransa, Danimarka, İspanya ise işsizlik sigortasından yararlanmanın 24 ay ve daha uzun olduğu diğer ülkelerdir. Örneğin Fransa'da 50 yaşa kadar 12 ay işsizlik sigortası ödeniyorken 50 yaş üstü için bu süre 36 ay olmaktadır.

¹ 2011 yılının başında 36 OECD ve / veya AB üye ülkesinde yürürlükte bulunan işsizlik ödemeleri için uygunluk kriterlerini açıklamaktadır ve bir (en az katı) ile beş (en katı) arasında bir puanı vermektedir.

Tablo 1. OECD ülkelerinden seçilen ülke örneklerinde işsizlik sigortasından yararlanma şartları ve süreleri

Ülkeler	İşsizlik sigortasından yararlanma şartları	Yararlanma süresi
Fransa	50 yaş altı kişiler için son 28 ayda 120 gün, 50 yaş üstü kişiler için son 36 ayda 610 saat prim ödeme	50 yaşa kadar 24 ay 50 yaş üstü 36 ay işsizlik sigortası alınabiliyor.
Almanya	12 ay çalışma ve 2 yılda 365 gün prim ödeme	50 yaşa kadar 12 ay 50 yaş üstü 24 ay işsizlik sigortası alınabiliyor.
Yunanistan	14 ayda 125 gün çalışma ve prim ödeme ya da 2 yılda 200 gün çalışma ve prim ödeme	12 ay işsizlik sigortası alınabiliyor
İtalya	2 yılda 365 gün prim ödeme	50 yaş altı 10 ay, 50-55 yaş arası 12 ay , 55 yaş üstü 16 ay işsizlik sigortası alınabiliyor.
Slovenya	24 ayda 9 ay prim ödeme	Yaşa ve işsiz kalma süresine göre değişiyor. En az 2 en fazla 25 ay işsizlik sigortası alınabiliyor
İspanya	6 yılda 360 gün prim ödeme	Yaşa ve işsiz kalma süresine göre değişiyor. En az 2 en fazla 25 ay işsizlik sigortası alınabiliyor
İşveç	1 yılda 6 ay çalışma ve 12 ay prim ödeme	15 ay işsizlik sigortası alınıyor
İsviçre	24 ayda 12 ay çalışma ve prim ödeme	18 ay işsizlik sigortası alınıyor.
Türkiye	36 ayda en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödeme ve son 120 gün içinde sürekli prim ödeyerek çalışma	Prim ödeme gün sayısına göre değişiyor ama en fazla 10 ay işsizlik sigortası alınabiliyor.

Kaynak: DİSK-AR, 2016’dan hazırlanmıştır.

Ülke örneklerinde görüldüğü üzere, işsizlik sigortası programları, uygunluk koşulları, yardımların düzeyi ve süresi açısından değişiklik göstermektedir. Yardımların düzeyi, ülkenin gelir düzeyine bağlı gözükmektedir. Yüksek gelirli ülkeler, en yüksek ortalama bağlama oranına (% 60’ın üzerinde) sahiptir (Rabolina,2014).

Tablo 2. OECD ülkelerinden seçilen ülke örneklerinde işsizlik sigortası ödenek oranları

Ülkeler	İşsizlik ödenekleri oranları
Fransa	Son elde edilen ücretin yüzde 74.16’sı ödeniyor
Almanya	Son elde edilen ücretin yüzde 72’sini öderken her iki ebeveynin çalışmadığı ailelerde bu oran yüzde 92’ye yükseliyor.
Slovenya	Son 18 ayın 12’sinde çalışanlar son elde edilen ücretin yüzde 74’ünü 2 yıl boyunca alabiliyor.
İsviçre	İşsiz kalan vatandaş konut ve sağlık hizmetleri yardımı yanında son elde edilen ücretin yüzde 81’in ödeniyor.
Danimarka	Son elde edilen ücretin yüzde 72.1’i alınabiliyor
Lüksemburg	Konut ve 12 yaş altı çocuk yardımı yanında son elde edilen ücretin yüzde 84.2’si 1 yıl boyunca ödeniyor.
Portekiz	Son elde edilen ücretin yüzde 83’ünü aşan oranda işsizlik maaşı
Yunanistan	Ortalama ücretin yüzde 27’sidir
İrlanda	Ücretin yüzde 32’sidir.
Türkiye	Son 4 ay içerisindeki ortalama günlük kazancının yüzde 40’ıdır.

Kaynak: Ekofinans,2013’ den hazırlanmıştır.

Tablo 2’de verilen OECD ülkelerine bakıldığında Fransa, Almanya, Slovenya İsviçre, Danimarka, Lüksemburg, Portekiz’de işsizlik ödeneklerinin, son elde edilen ücretin % 70 ve üzeri

oranda olduğu görülmektedir. İşsizlik sigortası ödeneğinin düşük olduğu ülkelerde ise, oran Yunanistan'da ortalama ücretin % 27'si ve İrlanda'da % 32'sidir. Kanada'da son elde edilen ücretin % 55'i ve ABD'de son elde edilen ücretin % 53'ü ödeniyor. İşsizlik sigortasından yararlanmanın görece en kolay olduğu ülkeler ise, Kanada ve Amerika olarak gözükmektedir (Ekofinans,2013).

Türkiye, OECD raporuna göre, işsizlik ödeneğine erişimde en katı ülkeler arasındadır. Nitekim işsizlik sigortasından maaş alabilmek için gerekli prim ödeme koşullarının ağırlığı nedeniyle bütün işsizler işsizlik maaşı alamazken, ödenen maaşın da düşük olduğunu söyleyebiliriz (Kılıç,2015,05 Ekim)

3. Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması

İşsizlik sigortası uygulaması , 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 25 Temmuz 1999 tarihinde kabul edilmiş, 8 Eylül 1999 tarihli resmi gazetede yayımlanmasıyla 01.06.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu tarihten itibaren işverenlerden sigortalılar adına işsizlik sigortası primi kesilmeye başlanmıştır. İlk işsizlik parası ödemesi ise, 2002 yılı mart ayında yapılmıştır.

Kanunda (md.46) düzenlendiği üzere işsizlik sigortasının idari yönetimi Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'ne (İŞKUR), işsizlik sigortası primlerinin toplanarak İŞKUR'a devredilmesi görevi ise Sosyal Güvenlik Kurumu'na verilmiştir (Tozan,2013:31). Bu sigorta kolundan sağlanan temel sosyal güvenlik garantisi işsizlik ödeneği vermek olmakla birlikte, işsizlik sigortasının İŞKUR tarafından yürütülmesi, ödenekle birlikte ve ona bağlı iş bulma ve meslek edinmeye yönelik aktif işgücü politikasının aracı diğer yardımlarını da beraberinde getirmektedir (Alper,2015:376).

3.1. İşsizlik sigortasının kapsamı

İşsizlik sigortası zorunlu olup 4447 sayılı kanuna göre sigortalı “ bu kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimse” (m.47) şeklinde tanımlanmış ve sigorta kapsamında olanlar ve kapsam dışında olanlar madde 46'da sayılmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4/1-a kapsamında değerlendirilen ve bir hizmet akdine istinaden çalışanlar ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar, işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilmiştir.

5510 sayılı kanuna göre 4/1-b ve 4/1-c kapsamında sigortalı sayılanlar, yine bu kanunun 5. maddesinde çırak, meslek lisesi öğrenci, stajer, İŞKUR kursiyerleri gibi kısmen sigortalı sayılanlar, değişik kanunlara tabi olarak sözleşmeli statüde çalışanlar ve 657 sayılı kanun kapsamında geçici personel statüsünde çalışanlar kapsam dışında tutulmuştur (bkz.Alper,2015:375). Temelde hizmet akdi ile çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır.

İstekleri halinde; 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılar, ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'na belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler, işsizlik sigortasının kapsamında bulunmaktadır (bkz.<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizliksigortasi.aspx>)

3.2. İşsizlik ödeneğini hak etme koşulları

4447 sayılı kanuna göre, işsizlik ödeneği alabilmek için dört temel koşul öngörülmüştür (md.50-51) ;

- Hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak prim ödenmiş olması,
- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışılmış olunması,
- Hizmet akdinin, İşsizlik Sigortası Kanununun 51’inci maddesinde sayılan hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş olması,
- Sigortalı işsizden işten ayrıldığı tarihten itibaren 30 gün içinde İŞKUR’un ilgili birimine doğrudan veya elektronik ortamda başvurması (Mücbir sebepler dışında 30 gün içerisinde başvurulmaması halinde, başvuruda gecikilen süre, toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir).

Türkiye’de işsizlik ödeneği alabilmek için, son 3 yıl içinde en az 600 gün prim ödeme isteniyor ki; bunun son 120 günde kesintisiz olması gerekiyor. Kendi istek ve kusuru dışında işten çıkarak 30 gün içinde İŞKUR birimlerine şahsen veya elektronik ortamda başvuranlar işsizlik sigortası hizmetlerinden yararlanmaktadır.

3.3. İşsizlik ödeneği süresi ve miktarı

İşsizlik ödeneği süresi, prim gün sayısına göre değişmektedir. Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- 600 gün prim ödemiş olanlara 180 gün,
- 900 gün prim ödemiş olanlara 240 gün,
- 1080 gün ve daha fazla prim ödemiş olanlara 300 gün, süre ile işsizlik ödeneği ödenmektedir (md.50) .

Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son 4 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40’dır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 80’ini geçemez (md.50). Asgari ücret (2017) , net 1.404, brüt 1.777 TL’dir. Buna göre 2017 yılında işsizlik maaşının üst limiti, 1.421 TL iken en düşük işsizlik maaşı ise 710 TL’dir.

İşsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsizlere işsizlik ödeneği ödenmesinin yanında,

- Genel sağlık sigortası primleri, Sosyal Güvenlik Kurumu’na yatırılmaktadır.
- İşgücü piyasası ve mesleki eğitim alanında danışmanlık hizmetleri verilmektedir.
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmektedir.
- Yeni bir iş bulmalarında yardımcı olunmaktadır.

Türkiye’deki işsizlik sigortasının katı olduğu bir başka boyut ise işsizlik ödeneğinden yararlanan bireyin kendisine önerilen işi kabul etme zorunluluğunun olmasıdır. Birey kendisine önerilen işi kabul etmediği takdirde işsizlik ödeneğinin tamamı kesilmektedir (bkz.md. 52).

3.4. İşsizlik sigortası fonu

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun gerektirdiği görev ve hizmetler için malî kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek, Kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur (md.53). 1.Haziran.2000 tarihinden itibaren SGK tarafından yapılan prim kesintileri Fon hesaplarına ilk olarak Temmuz 2000'de aktarılmaya başlanmıştır. Fon; kamu, işçi, işveren ve esnaf temsilcilerinden oluşan İŞKUR Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletilip yönetilmektedir (Keskin,2012:44).

Fon'un temel gelirleri; işsizlik sigortası primleri ve primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan oluşmaktadır. 5510 sayılı Kanunu'nun 80 ve 82'inci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden; sigortalı % 1, işveren % 2, devlet %1 oranında prim ödemektedir. Ayrıca, İşsizlik Sigortası Fonu'nun olası açıkları da devlet tarafından karşılanacaktır (md.49).

Ülkemizde işsizlik sigortasından yararlanan sayısı ve işsizlik ödeneği süresinin az olmasına karşın ve/veya bu gibi uygulamalarla İşsizlik Sigortası Fonu'nun gelirinin işsizlere aktarılmadığı ve her geçen gün artmakta olduğu görülmektedir. Fondan 14 yıl boyunca Bölgesel Kalkınma Giderlerine (GAP) toplam 11.5 milyar TL harcanmışken, işsizlik ödeneğine toplam 8.4 milyar TL harcanmıştır. Yani bu süre zarfında Fonun gelirlerinin yüzde 14,1 'ü GAP'a, yüzde 10,4'ü ise işsizlik ödeneğine harcanmıştır. 2014 Aktüeryal Bilanço Denetim Raporuna göre, İşsizlik Fonu'ndan 14 yılda işsizlik ödeneği ve bölgesel kalkınma giderleri dışında 9 milyar 26 bin 85 TL harcama yapılmıştır. Bu paranın 4.5 milyarı eğitim giderleridir (bkz.DİSK-AR,2016:4-5).

İşsizlik Sigortası Fonu'nun Aralık 2016 sonu itibarıyla son verilerine bakıldığında toplam varlık 103.2 milyar liraya ulaşmış durumdadır ve işsizlik ödeneği alanların sayısı 481.573 kişidir. İşsizlik ödeneğine kuruluşundan bu yana başvuranlar 7.8 milyon kişi iken işsizlik ödeneği alanların sayısı 5.1 milyon kişidir. İşsizlik ödeneğine bugüne kadar fondan yapılan harcama 14.3 milyar TL' dir (Habertürk,2017,11 Şubat).

İşsizlik sigortası fonundan yapılan diğer harcama kalemlerinden ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve aktif işgücü programları ön plana çıkmaktadır.

Ücret garanti fonu: 2008 yılında 5763 sayılı kanunla getirilen ek madde 1 hükümlerine göre, İşverenin konkordato ilan etmesi, aciz vesikası alması, iflası veya iflas erteleme kararı alması nedeniyle ödeme gücüne düştüğü hallerde sigortalı ücretlerinin ödenmesi için Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur. Fon, işverenlerce işsizlik sigortasına ödenen işsizlik sigortası primlerinin yıllık toplamının % 1' inin bu amaçla kullanılması ile oluşturulmuştur (Alper,2015:380). Belirtilen nedenlerle işverenin ödeme gücüne düşmesi yanında bu güçlükten önceki son 1 yıl içinde sigortalının aynı işyerinde çalışmış olması şartı aranmaktadır.

Fondan işçiye, prime esas kazanç üst sınırını aşmamak kaydıyla SGK'ya bildirilen rakam üzerinden ücretleri ödenir. Maaşın prime esas kazanç üst limitini geçmesi halinde en fazla üst limit kadar ödeme yapılır. İşçilere en fazla üç aylık ücretleri için ödeme yapılmaktadır (Kılıç,2016, 29 Şubat).

2015'te Ücret Garanti Fonu'ndan 5 bin 547 kişiye toplam 16 milyon TL , 2016 yılında ise 15,7 milyon TL ödeme yapılmıştır (Habertürk,2017,11 Şubat). Ödeme gücünün ortaya konmasında daha farklı kriterlerin belirlenmesi, son bir yıldır bu işyerinde çalışıyor olma koşulunun

esnetilmesi gibi yapılacak değişiklikler ile daha fazla kişinin fondan yararlanması sağlanabilir (Kılıç,2016,29 Şubat).

Kısa çalışma ödeneği: 4447 sayılı kanunda 2008 ve 2011 yıllarında yapılan değişikliklerle kanunda belirtilen durumlarda işyerinde 3 ayı geçmemek üzere kısa çalışma yapılabileceği ve kısa çalışma halinde işsizlik sigortası fonundan işsizlik kısa çalışma ödeneceği hükümleri getirilmiştir (4447,ek.madde 2). Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son 12 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60’ı olacak. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150’sini geçemeyecektir.

Yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edinme eğitimi: İşsizlik Sigortası Kanununun 48’inci maddesinin yedinci fıkrası ile % 30 olarak belirlenen ve işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak amacıyla kullanılması öngörülen İşsizlik Sigortası Fonu prim gelirlerinin oranı, 2017 ve 2018 yılları için % 50’ye çıkarılmıştır (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170421.pdf>). Oranın artırılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu’nun konu ile ilgili kararı 21.Nisan.2017 Tarihli 30045 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İstihdam seferberliği: 4447 sayılı Kanununa yeni geçici bir madde eklendi. Hükümet, istihdam seferberliğine uyacak işverenlere destek olmak ve istihdam maliyetini hafifletmek için 687 sayılı KHK ile (ilave istihdam oluşturulması halinde) tüm işverenlere yeni bir teşvik uygulaması getirdi. İşverenin istihdam ettiği ilave işçi için sigorta ve vergi maliyeti olmayacaktır. Yeni işçi başına verilecek teşvik, mevcut çalışana ilave alınacak her bir sigortalı için asgari ücret üzerinden prim ve vergi yükümlülükleri (773 TL) kadardır. Teşvikin finansmanı işsizlik sigortası fonundan sağlanacaktır (<http://www.istihdamseferberligi.net/isveren-ilave-istihdam-tesviki.php>).

Teşvik, 31.12.2017 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olacaktır, Çalışanın, İŞKUR’a kayıtlı işsizler arasından 01.02.2017 tarihinden itibaren işe alınmış olması, işe alındıkları tarihten önceki üç aya ilişkin SGK’ya verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, 2016 yılı Aralık ayına ilişkin aylık prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısına ilave olmaları gerekmektedir. (<http://www.istihdamseferberligi.net/isveren-ilave-istihdam-tesviki.php>). Teşvikin finansmanı işsizlik sigortası fonundan sağlanacakken bu desteğin toplamda 12 milyar lirayı bulması da beklenilmektedir (Habertürk,2017,11Şubat).

4. Sonuç

Dünyada gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya olduğu sosyo-ekonomik sorunların en başında işsizlik gelmektedir. İşsizliğin ortaya çıkardığı olumsuzlukları önlemek ve işsizleri korumak amacıyla da çeşitli ülkeler birbirinden farklı yaklaşımlar geliştirmiştir. Bu politikalarından en yaygın kullanılanı ise, işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası işsizliğin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırma hedefindedir.

TÜİK tarafından açıklanan 2017 Ocak dönemi resmi (dar tanımlı) işsizlik oranı bir önceki yılın Ocak ayına göre 1.9 puan artarak % 13’e yükselmiştir yani toplam işsiz sayısı 695 bin kişi

artarak 3 milyon 985 bine ulaşmıştır. İşsiz sayısında bir yıl içindeki artış % 21 olarak gerçekleşmiştir. Ocak dönemi işsiz sayısı Türkiye tarihinin en yüksek resmi işsiz sayısı anlamına gelmektedir. DİSK-AR verilerine göre geniş tanımlı işsizlik dikkate alınırca işsizlik oranı, % 21.4'e ulaşmıştır. Hesaplamalar, işsizler ordusunun da 7.1 milyon kişiye çıktığını ortaya koymaktadır (<http://www.hurriyet.com.tr/disk-ar-gercek-issizlik-yuzde-21-4e-issizler-40430704>). Bu işsizlik verilerine rağmen 2016 yılında sistemden işsizlik aylığı alanların sayısı ise 480 bin civarındadır. Ayrıca işsizlik ödeneğine kuruluşundan beri başvuran 7.8 milyon kişiden 5.1 milyon kişi işsizlik ödeneği almıştır.

İşsizlik sigortası kapsamında sistemden faydalananların sayısının sınırlı bir düzeyde kalması işsizlik sigortası fonunu hızlı bir biçimde büyütüştür. 2016 yılında fon 103 milyar TL' ye ulaşmıştır. 14 yıl boyunca fon gelirlerinin % 14,1'i GAP'a, % 10,4'ü işsizlik ödeneğine ayrılmıştır. İlk yıllarda eğitim harcaması hiç yapılmazken 2012 den itibaren eğitim giderlerine 1 milyar dolaylarında pay ayrılmaya başlanmıştır. İşsizlik sigortası kapsamında sistemden faydalananların sayısının sınırlı bir düzeyde kaldığı, verilen mesleki eğitimleri işsizlik ödeneği alanlarla karşılaştırdığımızda, çok az sayıda kişiye eğitim hizmeti sunulduğu, yine işsizlik ödeneğinden faydalanma şartlarını ve miktarını OECD ülkeleriyle kıyasladığımızda (ki OECD "İşsizlik Ödeneği Uygunluk" raporuna göre) işsizlik ödeneğine erişimde en katı ülkelerden biri olan Türkiye'de işsizlik sigortası koşullarının zor olduğu ve ödenek miktarının düşük seviyelerde bulunduğu görülmektedir.

İşsizlik Sigortası Fonunun her geçen yıl zenginleşmesinin ve parasal varlığının katlanarak artmasının nedeninin, işsizlik ödeneğinden yararlanmak için öngörülen şartların ağır olmasından ileri geldiği düşünülürken artan işsizlik sorununu çözmek için başlatılan istihdam seferberliği çerçevesinde işverene sunulan maddi desteğin işsizlik sigortasından finanse edilmesi, fonun nasıl kullanıldığı, kime hizmet ettiği ile ilgili olarak akılların daha da karışmasına neden olmuştur.

Dolayısıyla gelirlerinin giderlerinin oldukça üzerinde olduğu bir işsizlik sigortası fonuna sahip olan ülkemizdeki işsizlik sigortasının amacı işsizliğin sonuçlarını hafifletmek ise, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının hafifletilmesi ve daha çok kişinin sigortadan faydalanması sağlanmalıdır. Böylelikle ülkemizde işsizlik sigortası uygulaması etkinleşecek ve gerçek amacına hizmet etmiş olacaktır. Bu yapılırken işsizlik sigortasının yoksullukla savaşmada kullanılacak en önemli sosyal politika araçlarından biri olduğu gerçeği de unutulmamalıdır.

Kaynakça

- Alper, Y. (2015). *Sosyal Sigortalar Hukuku*, Bursa:Dora.
- DİSK- AR (2016). *Emek Araştırma Raporu-4, İşsizlik Sigortası Raporu-Ocak 2016*, Emek Araştırmaları, DİSK/Genel-İş Sendikası.
- Ekin, N.(2000). *Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, No.2000-33, İstanbul: İTO Yayınları.
- Ekin, N. (1994). *İşsizlik Sigortası*, Ankara: Kamu-İş Yayınları.
- Ekofinans (2013). İşsizlik Sigortası Amacına Hizmet Ediyor mu?, <http://www.ekofinans.com/issizlik-sigortasi-amacina-hizmet-ediyor-mu-h23008.html> (02.02.2017).
- Fişek, G. (2006). "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hekimlik Kavramları Arasındaki Uyum", *Sosyal Politika*. <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/sosyal-guvenlik-ve-sosyal-hekimlik-kavramlari-arasindaki-uyum/> (02.01.2017)

Çolak, A. (2017). Türkiye’de işsizlik sigortasının gelişimi. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3(4), 1381-1393.

Güven,S. (2001). *Sosyal Politikanın Temelleri*, Bursa: Ezgi Kitapevi.

Habertürk (2017). İşsizlik Sigortası Fonu’nun 2016’daki Gelirinin Yarısı Yeni İstidam Teşvikine Gidecek, <http://www.haberturk.com/ekonomi/is-yasam/haber/1386864-issizlik-sigortasi-fonunun-2016daki-toplam-gelirinin-yarisi-yeni-istihdam-tesvikine-gidecek> (11.04.2017).

ILO,C.102,http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102 (01.03.2017).

ILO (2012). More Than 70 Percent of Workers Lack Unemployment Protection, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_193133/lang-en/index.htm (15.01.2017).

İşğışçok, Ö. (2011), *İstihdam ve İşsizlik*, Bursa: Ekin Yayınları.

<http://www.hurriyet.com.tr/disk-ar-gercek-issizlik-yuzde-21-4e-issizler-40430704> (01.04.2017).

https://statik.iskur.gov.tr/tr/issizlik_sigortasi/issizlik_sigortasi_islemleri.htm (15.02.2017).

bkz.<http://www.istihdamseferberligi.net/isveren-ilave-istihdam-tesviki.php> (30.04.2017).

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf> (10.03.2017).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170421.pdf> (11.03.2017).

Keskin, A. G. (2012), “İşsizlik Sigortası Fonunun Gelişimi”, *İstihdam ‘da 3i*, İşkur, Sayı 6, Temmuz-Ağustos-Eylül ,44-46.

Kılıç, C. (2015). İşsizlik Maaşı Yeni Bir Düzenlemeye Muhtaç, *Milliyet* , <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/cem-kilic/issizlik-maasi-yeni-bir-duzenlemeye-muhtac-2127426/> (10.03.2017).

Kılıç, C. (2016, 29 Şubat). İşyeri Kapananın Ücreti Garantide, *Milliyet*, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/cem-kilic/isyeri-kapananin-ucreti-garantide-2202007/> (09.02.2017).

OECD (2014), “*Unemployment*”, in *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, Paris: OECD Publishing,

Rabolina, D. (2014). “Designing Unemployment Benefits in Developing Countries”,*IZA World of Labor*,1-10. (11.01.2017).

Şakar, M. (2009). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Yenilenmiş 9. Baskı, İstanbul:Beta.

Tan, N.-Karşioğlu, G. (2010), *İşsizlik Sigortası Fonundan Elinizi Çekin*, Ankara:Türk-İş.

Tozan, C. (2013). “İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları”, Ankara:Türk-İş. <http://www.turkis.org.tr/dosya/4Xk3cDnR3rNs.pdf> (11.01.2017).

Uçkan,B. (2007).“İşçi Sendikaları ile İşsizlik Sigortası Arasında Köprü:Ghent Sistemi, *Çalışma ve Toplum*,(3),29-57.

Venn, D. (2012). “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits”, *DELSA/ELSA/WD/SEM*,1.

Extended abstract in English

The acceptance of unemployment as a risk within the scope of social security constitutes a turning point in terms of social security conception. Thus, unemployment has come to be seen as a lack of personality deficiency or inadequacy (Alper,2015:369). The core of the establishment of the unemployment insurance depends on, despite the fact that one is in the desire and ability to work, the inability to work in the current conditions for unfounded reasons constitutes a danger to society. Unemployment insurance was established and developed later than other insurance branches. Unemployment insurance was first established in England in 1911. After World War I, As a result of rising unemployment problem in most of countries had been lead to establish unemployment insurance applications. (Ekin, 1994: 452). ILO has accepted the Social Security (Minimum Standards) Convention in 1952. Convention No.102 as the fundamental social security Convention embodies an internationally accepted definition of the very principle of social security. According to the Convention 102, part IV, "Each Member for which this Part of this Convention is in force shall secure to the persons protected the provision of unemployment benefit in accordance with the following Articles of this Part". ILO Convention No. 102 was approved by the Turkish Grand National Assembly in 1971 and accepted by the Council of Ministers in 1974. In Turkey, unemployment insurance based on mandatory attendance and insurance technique was established as a branch of the social security system by the state with the Law of Unemployment Insurance, the law no. 4447, in 1999. According to the Law, the insurance is based on the compulsory contributions of employer, employee and the state.

In developed countries, unemployment insurance is seen as a branch of social security that comes to those who are unemployed out of work and provides vocational training support. It can be said that the Nordic and Central European countries are the most comprehensive countries in the application of unemployment insurance. In the "Eligibility for Unemployment Benefits" report prepared by the OECD in 2012, countries were assessed according to criteria such as the employment and contribution conditions required to receive unemployment insurance benefits, the right conditions, and the obligation to accept the proposed job. Indicators show that two years and more of the employment period and / or participation condition is accompanied by the obligation to accept the proposed work and that Italy, Portugal and Turkey are the countries with the most restrictions on this right. Looking at the criteria for utilization of unemployment insurance in OECD countries, it is generally seen that there is a requirement to pay a premium for 1 year in the last 2 years. In Turkey, there are conditions such as 600 days premium payment in the last 3 years and also the last 120 days continuous working condition (so 120 days' premium prior to unemployment must be paid uninterruptedly).

Another important variable for unemployment insurance is the period of benefit from unemployment insurance benefits. The Netherlands is the country with the longest period of unemployment benefit coverage with 38 months in OECD countries. The average unemployment benefit period varies between 9 and 12 months. In Turkey, the unemployment benefit coverage varies according to the number of days paid, but unemployment insurance payment can be continue up to 10 months.

The generosity of benefits depends on the income level of the country. High-income countries have the highest binding rate (over 60%) (Rabolina, 2014). The daily unemployment benefit is 40% of the daily average gross earnings, which is calculated by taking into account the principal earnings of the insured for the last 4 months. Amount of unemployment salary cannot

be over 80% of monthly gross minimum wage. Accordingly, the highest limit of unemployment salary in 2017 is 1.421 TL while the lowest unemployment salary is 710 TL. The beneficiary of the unemployment benefit has the obligation to accept the work proposed to him. Unless the individual accepts the job proposed to him, the entire unemployment benefit ceases.

Nowadays the global economic crisis reminds us why unemployment insurance is important. However, fewer than half of the 200 countries monitored by the ILO provide such protection (ILO, 2012). Turkey has negative critics about its strict applications in terms of rights conditions and amount of aid compared to world practices while fulfilling one of the minimum standards of social security by taking a positive step by taking the unemployment insurance at the beginning of the 21st century.

As mentioned earlier, in Turkey, unemployment insurance application was enacted on June 25, 1999 with the Law No: 4447 and published on the Official Gazette dated September 8, 1999, and became effective on 01.06.2000, and from this date the unemployment insurance premium has been started to be deducted from the employers on behalf of the insured. The first unemployment benefit payment was made in 2002. By the law, the administrative administration of the unemployment insurance is given to the General Directorate of the Turkish Employment Agency (İŞKUR). The duty of collecting unemployment insurance premiums and transferring them to İŞKUR was given to Social Security Institution (SGK). Basically, the employees who have service contract have been involved in unemployment insurance. According to the law no. 4447, the insured person is defined as "a person who works based on a service contract in a work place covered by this law and who pays unemployment insurance premium during his working period" (Article 47). So workers who quit or who are self-employed and civil servant are generally not eligible for unemployment insurance.

The "Unemployment Insurance Fund" was established to provide financial resources for the duties and services required by the Unemployment Insurance Law, to evaluate the resources in market conditions, and to pay the amounts prescribed by law (Article 53). As of June 1, 2000, the deductions made by the SGK were first transferred to the Fund accounts in July 2000. Employee 1%, Employer 2%, State 1% pay unemployment insurance premium in context of monthly gross earning based on premium.

There are certain conditions for a person to benefit from the Unemployment Insurance Fund. First of all, the person is required to remain unemployed except for his / her will and fault, then to work continuously by paying the premium within the last 120 days before termination of the service contract, to pay the unemployment insurance premium for at least 600 days during the last 3 years and finally in 30 days after termination of the service contract, the insured person should apply to İŞKUR by personal or electronic tools.

On the other hand, the unemployment rate in our country has reached to 21.4 % by widening unemployment definition. Calculations reveal that the unemployed army has also reached 7.1 million people (<http://www.hurriyet.com.tr/disk-ar-gercek-isizlik-yuzde-21-4e-issizler-40430704>). Despite this unemployment rate, the number of unemployment benefit pensioners in the system in 2016 is around 480 thousand. In addition, 5.1 million people received unemployment benefit from 7.8 million people who applied since the establishment of the unemployment benefit. The limited number of beneficiaries from the system under unemployment insurance has quickly grown the unemployment insurance fund. In 2016, the fund has reached 103

billion TL. For 14 years, 14.1% of the fund revenues were allocated to GAP (regional development expenditures) and 10.4% to unemployment benefits. In the first year, education expenditures were not made at all. Since 2012, approximately 1 billion shares have started to be allocated to educational expenses. The number of beneficiaries of unemployment insurance has remained at a limited level. Compared with the unemployment benefit areas, there are insufficient trainees programs, and on the other hand the OECD "Unemployment Benefit Eligibility" report, when we compare the conditions and amount of benefits to benefit from OECD countries, is one of the hardest countries in terms of access to unemployment benefits and the amount of appropriation is low.

In Turkey, unemployment insurance fund has higher income than its spending, if unemployment insurance aims to alleviate the consequences of unemployment, the conditions to get benefits from the unemployment insurance should be alleviated, the criteria should be much more clear and more people should get benefit. Thus, the unemployment insurance in our country will be activated and served for its real purpose. The purpose of the unemployment insurance is to prevent the loss of the income of the unemployed insured people, in part, to make it difficult for them and their families to fall into difficult situation. It should not be forgotten that unemployment insurance is one of the most important instruments of social policy to be used in the fight against poverty.