

İŞSİZLİK SİGORTASI FONU KAYNAKLI PASİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ GELİŞİMİ: TEORİK BİR İNCELEME

Dr. Kemal YILDIZ* 

ÖZ

İşsizliğe karşı uygulanan politikalar, aktif ve pasif istihdam politikaları olmak üzere iki başlıkta toplanmıştır. Aktif istihdam politikaları, dünyada yoğun bir şekilde ilk defa 1980'lerde uygulanmaya başlanmıştır. Pasif istihdam politikaları, bu dönemden çok daha önceleri sınırlı bir şekilde uygulanmaya başlamış, 1980'lerden sonra yaygınlaşmış ve yoğunlaşmıştır. Geçmiş yıllarda gelişmiş ülkelerde görülen bu pasif istihdam politikaları için öncelikle yasal zemin hazırlanmış hemen ardından oluşturulan işsizlik sigortası fonları ile bu uygulamaların parasal kaynağı oluşturulmuştur. Başta işsizlik sigortası ödeneği olmak üzere kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu gibi fon kaynaklı pasif istihdam politikası uygulamaları, Türkiye'den çok uzun süre önce gelişmiş ülkelerde uygulanmıştır. Türkiye'de fon kaynaklı bu uygulamaların gelişimi 2000 yılından sonra görülmektedir. Türkiye'de işsizlik sigortası fonu günden güne büyümekte, fondan finanse edilen uygulamalar da günden güne yaygınlaşmaktadır. Bu çalışmada bu uygulamaların yıllara göre gelişimi incelenecek, hangi seviyede oldukları ve ekonomik dalgalanmalardan ne oranda etkilendikleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Pasif İstihdam Politikaları, İşsizlik Sigortası Fonu, İşkur, Küreselleşme

DEVELOPMENT OF PASSIVE LABOR POLICIES WHOSE SOURCE OF UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND: A THEORETICAL ANALYSIS

ABSTRACT

Policies against unemployment are collected under two headings: active and passive employment policies. Active employment policies began to be intensively implemented in the 1980s for the first time in the world. Passive employment policies had been begun to be implemented much earlier than this period. It became widespread and concentrated after the 1980s. For these passive employment policies seen in the developed countries in the past years, monetary resources of these applications have been established with the unemployment insurance funds created immediately after the legal basis was prepared. Firstly unemployment insurance, short working allowance, wage

* Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, kyildiz@bandirma.edu.tr

guarantee fund based applications passive employment policy fund had been applied in developed countries so earlier than Turkey. The development of this application fund based in Turkey, is seen after 2000. Turkey's unemployment insurance fund is growing by the day, the fund's applications is spreading day by day. In this study, the development of these applications by years will be examined. These applications will be tried to show at what level they are and how they are affected by economic fluctuations.

Keywords: *Passive Employment Policies, Unemployment Insurance Fund, İşkur, Globalization*

1. GİRİŞ

İlk defa 1929 Büyük Buhranı ile gündeme gelen işsizlik, konjonktürel bir dalgalanmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Hemen hemen tüm ülkeleri olumsuz etkileyen İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan ve "Altın Çağ" olarak tanımlanan 1945-1970'ler arasında büyük boyutta konjonktürel bir problem yaşanmamıştır. Bu dönemde büyük boyutlu yapısal bir problemde bahsetmek mümkün değildir. Altın çağdan sonra özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde işsizlik oranlarında artışlar görülmüştür. O günlerden günümüze ekonomik dalgalanma ve krizler konjonktürel işsizliği, yapısal problemler yapısal işsizliği doğurmuş ve büyütülmüştür. İşsizlik olgusuyla karşılaşan gelişmiş ülkeler işsizlik sigortası fonları oluşturmuş ve vatandaşlarının işsiz oldukları dönemlerde gelir desteği sağlamak amacıyla çeşitli ödenekler uygulamışlardır.

İşsizlik sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal bir problem olarak da karşımıza çıkmaktadır. Kendi isteği dışında işsiz kalan kişi, psikolojik problemler yaşayabilmekte, ailesinde ve toplumda sorunlar oluşturabilmektedir. Kişinin ve toplumun bu sorunlara karşı korunması işsizlik sigortası uygulamasının temel amacıdır. Kişileri sosyal risklere karşı korumaya yönelik kurulan ilk işsizlik sigortası, 1893 yılında belediyeler tarafından İsviçre'de isteğe bağlı olarak uygulanmıştır. Daha sonraki dönemlerde ise belediyelerle birlikte işçi ve işveren taraflarının da yasal olarak finansmana katılması şeklinde gerçekleşmiştir (Şahin, 2014: 5). İlk zorunlu işsizlik sigortası, 1911 yılında İngiltere'de devlet tarafından kanunla kurulmuştur (TİSK, 2001: 7).

Türkiye'de ise çalışanların sosyal güvenceye kavuşturulması için 1959 yılında işsizlik sigortası çalışmaları başlatılmış, yaklaşık 40 yıl sonra (Görücü vd., 2012: 132) 1999 yılında çıkarılan 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na dayanarak 01.06.2000 tarihinden itibaren zorunlu olarak %1 işçi, %2 işveren işsizlik sigortası primi toplanmaya başlanmıştır. %1 oranında da devlet fona katkı yapmıştır. Fonun belli bir büyüklüğe gelmesi için 20 aya yakın bir süre beklendikten sonra ilk işsizlik sigortası Şubat 2002 yılında bağlanmıştır (4447 SK, İŞKUR). Oluşturulan bu fon başta işsizlik sigortası ödeneklerini karşılamış, daha sonra birçok aktif ve pasif istihdam politikalarına kaynaklık etmiştir. Bu çalışmada işsizlik sigortası fonu kaynaklı pasif istihdam uygulamalarının yıllar içerisinde

nasıl geliştiği incelenecek, sayısal değişim dönemlerinin sebeplerine vurgu yapılacaktır. Derleme niteliği taşıyan bu çalışmanın verileri, İşkur'dan elde edilmiştir.

2. İŞSİZLİK SİGORTASI FONU KAYNAKLI PASİF İŐTİHDAM POLİTİKALARI VE BU POLİTİKALARIN GELİŞİMİ

İşsizlik sigortası, 2017 yılı Aralık ayı sonu itibarıyla 116 milyar 770,5 milyon TL'ye ulaşmış (Haber7) olup, bu devasa fon hem aktif hem de pasif istihdam politikalarına kaynaklık etmektedir. İlk olarak 2012 Yılı Şubat Ayında bağlanan işsizlik sigortası ödeneği ile fonun kullanımına başlanmış, ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödeneği uygulamaları çeşitli mevzuat değişiklikleri ile İşsizlik Sigortası Kanununun konusu olmuşlardır. Yine ilerleyen süreçte mesleki eğitim kursları, girişimcilik kursları, işbaşı eğitim programları gibi aktif istihdam programlarının finansmanı da işsizlik sigortası fonundan yapılmaya başlanmıştır. Son olarak da 2016 yılında yarım çalışma ödeneği uygulamasının finansmanının işsizlik sigortası fonundan yapılması öngörölmüştür. Bu uygulamalar içerisinde kişinin işsiz olduğu dönemde gelir desteği sağlayan uygulamalar (Biçerli, 2004: 45) yani pasif istihdam politikaları uygulamaları olarak sayılabilecekler: işsizlik sigortası, ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödeneğidir. Bu politikaların, kişilerin işsiz olduğu dönemde yaşayacağı olumsuzlukları giderme özelliğinin yanında, işsizliği desteklediğini savunan görüşler de mevcuttur.

Bayraktar ve Yaşarlar'ın (2017)'de yapmış oldukları bir araştırmada pasif işsizlik sigortası uygulamalarının işsizlik oranını artırdığı, ancak sadece bu sebeple bu programların kaldırılmasının doğru olmayacağını, bu programların işsizlik sürecindeki toplumsal olumsuz etkileri azalttığı, bu sebeple pasif istihdam politikalarına devam edilmesi, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının hafifletilmemesi, işsizlik sigortası fonundan yapılan harcamaların pasif istihdam politikalarından daha çok aktif istihdam politikalarına kaydırılması ve ekonomik kriz esnasında özellikle kısa çalışma ve ücret garanti fonu uygulamalarına ağırlık verilmesi önerilmiştir. Çalışmada işsizlik sigortası fonu kaynaklı pasif istihdam politikaları ve gelişimleri üzerinde durulacak, bu uygulamaların geldiği aşama ortaya konmaya çalışılacaktır.

2.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, İşsizlik Sigortası Kanunu Madde 47-c'de "Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta" olarak tanımlanmıştır.

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için hizmet sözleşmesinin 4447 Sayılı İşsizlik Kanununda sayılan nedenlerle sona ermesi gerekmektedir. İş Kanunlarına tabi olanlar ve olmayanlar açısından

işsizliğe hak kazanacaklar sayılmıştır. İşçinin Kanunda sayılan işten çıkış sebepleri dışında bir sebeple işten ayrılması, işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanamamasına yol açmaktadır. Hizmet sözleşmesinin sona erme sebepleri işçinin istek ve iradesi dışında gerçekleşen durumlarla örtüştürülmüştür.

Bir hizmet akdine dayalı olarak çalışması şartıyla, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4'üncü Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan sigortalılar,

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun (506) Geçici 20'nci Maddesi'nde sayılan sandıklara tabi sigortalılar zorunlu olarak,

4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılar,

Ticari amaçla kullanılan taksi, dolmuş vb. nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca belirlenen alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir ya da daha fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişinin yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler, istekleri halinde işsizlik sigortasının kapsamındadır.

İşten ayrılan kişilerin işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için; kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmaları, mücbir sebepler hariç hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekmektedir (www.iskur.gov.tr).

Hizmet sözleşmesinin askıda olanlar işsiz sayılamayacağından, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamamaktadır. 4447 sayılı yasada değinilmemiş mevsimlik iş veya ücretsiz izin durumlarında da, işçilerin hizmet sözleşmeleri askıda olduğundan, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamamaktadırlar (Saraç, 2011: 22).

Tablo 1: Türkiye'de Yıllara Göre İşsizlik Sigortasından Yararlanma Durumu

Yıllar	Kişi Sayısı
2002	296.356
2003	681.693
2004	830.147
2005	190.108
2006	202.041
2007	221.772
2008	339.364
2009	502.401
2010	363.037
2011	319.647
2012	365.719

2013	375.518
2014	439.010
2015	589.888
2016	784.419
2017	681.687

Kaynak: İŞKUR

Türkiye ekonomisinin son dönemde yaşadığı ekonomik krizler 2001 ve 2008 Ekonomik Krizleridir (Türkiye’de Ekonomik Krizler). Yıllar itibariyle işsizlik sigortasından yararlanan kişi sayısına bakıldığında, 2002 Şubat ayında başlayan bu uygulamanın 2001 Ekonomik Krizi’nin etkisiyle, 2003 ve 2004 yıllarında artışı sürdürdüğünü, 2005 yılında düşüp, üç yıl aynı seviyede seyrettikten sonra 2008 Küresel Krizi ile tekrar yükseldiğini, yine 2014’ten günümüze bir yükselen seyir izlediği görülmektedir. Bu sonuçlardan anlaşılacağı üzere işsizlik sigortası ödemeleri kriz ve ekonomik dalgalanma dönemlerinde artmaktadır.

2.2. İş Kaybı Tazminatı

1980’den sonra Türkiye’de kabul gören neo-liberal iktisadi politikaların en öncelikli uygulamalarından birisi özelleştirmedir. Özelleştirme kapsamındaki kamu işyerlerinde çalışan kişilerin işsiz kaldığı zaman bunlara yapılan destek ödemelerine iş kaybı tazminatı denmektedir.

Uygulama yasal dayanağını 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanundan almaktadır. Özelleştirme sebebiyle işini kaybedip, kanunda sayılan şartları taşıyan işsizler iş kaybı tazminatı alabilmektedir. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların öncelikle özelleştirmeye hazırlanmakta daha sonra özelleştirilmektedir. Bu kuruluşlar bazen küçültülmekte ya da faaliyetleri tamamen ya da kısmen durdurulmakta, süreli ya da süresiz kapatılmakta ya da tasfiye edilmektedirler. Bu kuruluşlarda bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken hizmet akitleri, kapsamında buldukları İş Kanunları, toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere belirli bir süre gelir ve sosyal güvenlik devamlılığı sağlanması, iş kaybı tazminatıyla yapılmaktadır.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışırken hizmet akitleri sona erenlerden, hizmet akdi kesintisiz en az; 550 gün devam edenlere 90 gün, 1100 gün devam edenlere 120 gün, 1650 gün devam edenlere 180 gün, 2200 gün devam edenlere ise 240 gün iş kaybı tazminatı ödenmektedir. Bu kişilere ödenen tazminatın yanında sosyal güvenlik kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması da söz konusudur. 2017 yılı sonuna kadar iş kaybı tazminatından yararlanan kişi sayısı toplamda 33.500’dür. Aslında iş kaybı tazminatı işsizlik sigortası fonundan ödenmemektedir. İş kaybı tazminatına ilişkin ödemeler 4046 Sayılı Kanun gereği Özelleştirme Fonundan yapılmaktadır. Ancak, iş kaybı tazminatıyla işsizlik ödeneğini aynı anda almaya hak kazananlar, öncelikle iş kaybı tazminatını alabilmekte, bu kişilerin iş kaybı tazminatı başvuruları aynı zamanda işsizlik ödeneği talep

başvurusu olarak da kabul edilmektedir. İş kaybı tazminatı ödemesi bittiği halde bir işe girememiş olanlara, iş kaybı tazminatı alınan süreler eksiltilmek suretiyle kalan süreler için işsizlik sigortası ödeneği ödenmektedir (www.iskur.gov.tr).

Tablo 2: Türkiye’de Yıllara Göre İş Kaybı Tazminatından Yararlanma Durumu

Yıllar	Kişi Sayısı
Mart-1995-2016 tarihleri arası	Veri Yok
2007	262
2008	657
2009	Veri Yok
2010	Veri Yok
2011	Veri Yok
2012	Veri Yok
2013	3351
2014	8196
2015	879
2016	300
2017	238
Toplam	33500

Kaynak: İŞKUR

İş kaybı tazminatı, kriz dönemlerinden ziyade hükümetlerin özelleştirme programına göre artış ve azalış göstermektedir. Konu ile ilgili veri olan yıllara baktığımızda özellikle 2013-2014 yıllarında çok sayıda özelleştirme gerçekleştirildiği, daha sonra özelleştirme sayısının azaldığı söylenebilir.

2.3. Ücret Garanti Fonu

Ücret Garanti Fonu 4857 Sayılı Kanunun 33’üncü Maddesi ile yasal dayanağını bulmaktadır. Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği, bu kanun maddesine dayanılarak 18.10.2004 tarih ve 25617 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ücret garanti fonu, işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü durumlarda işçilerin üç aylık ücret alacaklarının garanti edilmesini sağlayan bir uygulamadır. Şubat 2003’te uygulamaya konulmuştur (www.iskur.gov.tr). İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde 1’e göre; Sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur.

Tablo 3: Türkiye’de Yıllara Göre Ücret Garanti Fonundan Yararlanma Durumu

Yıllar	Kişi Sayısı
2003	0
2004	0
2005	1.269
2006	2.042
2007	2.138
2008	816
2009	12.371
2010	12.905
2011	5.807
2012	3.210
2013	5.671
2014	8.210
2015	5.546
2016	4.591
2017	5.809

Kaynak: İŞKUR

Ücret garanti fonundan yararlanan kişi sayısına bakıldığında, 2008 Ekonomik Krizinden sonra sayıda patlama olduğunu, krizin etkilerinin azaldığı 2011 yılından itibaren azaldığını, 2014 yılında yeniden bir yükselme, 2015’te ise yeniden azalma olduğu görülmektedir.

2.4. Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerle işverene çalışma sürelerini azaltma veya işçileri geçici olarak işten çıkarma hakkı veren bir uygulamadır. Pasif istihdam politikası olarak kabul edilen bu uygulamada işçilerin tam süreli çalışmalarına kıyasen işsiz oldukları dönemlerde kendilerine işsizlik sigortası fonundan yapılan ödemeye de kısa çalışma ödeneği denilmektedir.

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğinin ana amacı; çalışanın kendi kusuru dışında meydana gelen gelişmeler nedeniyle uğradığı gelir kaybını telafi etmek ve işverene ek maliyet getirmeden işçinin işte kalmasını temin etmektir. Kısa çalışma, feshin son çare olması ilkesinin bir gereği olarak iş hukukunda yerini almıştır (Çetinkaya, 2014: 471). Ülke ekonomisi ve çalışma hayatı ekonomik krizler ve zorlayıcı nedenlerden olumsuz etkilenmekte, işçi ve işveren dayanışma içinde bu durumdan kurtulmalıdır. Bu oldukça makul görünen bir yoldur ve özellikle kriz dönemlerinde kısa çalışma uygulamaları, hem işçilerin işsiz kalmasının önlenmesi, hem de bu süreçte ihtiyaçlarının karşılanmasının bir yoludur (Uğraş, 2014: 50).

Kısa çalışma kavramı ilk olarak 4857 Sayılı Kanunun 65’inci Maddesi ile Türk Hukukuna girmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun Ek 2’nci Maddesinde; “Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli

ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir” denilmektedir.

Kısa çalışma ödeneği uygulaması, Eylül 2005’te uygulamaya konulmuştur. Genel, sektörel ve bölgesel ekonomik kriz ya da zorlayıcı sebeplerle haftalık çalışma sürelerinin en az üçte bir oranında geçici olarak azaltılması ya da devamlılık şartı aranmaksızın işyerinde faaliyetin kısmen ya da tamamen minimum dört hafta süreyle durdurulması durumunda, işyerinde maksimum üç ay (Bakanlar Kurulu kararı ile 6 aya kadar uzatılabilir) sigortalı olanlara çalışmadıkları bu dönemler için gelir desteği veren bir uygulamadır (www.iskur.gov.tr).

Bu uygulama kapsamında, işçilerin kısa çalışma ödeneklerinin ödenmesinin yanı sıra genel sağlık sigortası primleri de ödenmektedir. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmek için; İşverenin kısa çalışma talebini uygun bulunmalı, kısa çalışmanın başladığı tarihte, İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 50’nci maddesine göre çalışma süreleri ve prim ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanılmış olması (yani kısa çalışmanın başladığı tarihten önce son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak ve son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak), İşkur’a verilen kısa çalışma uygulamasından yararlanması istenilen kişiler listesinde işçinin bilgilerinin bulunması zorunludur (www.iskur.gov.tr).

Tablo 4: Türkiye’de Yıllara Göre Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanma Durumu

Yıllar	Kişi Sayısı
2005	21
2006	217
2007	40
2008	650
2009	190.072
2010	27.156
2011	5.821
2012	2.840
2013	978
2014	123
2015	115
2016	791
2017	493

Kaynak: İŞKUR

Ücret garanti fonundan yararlanan kişi sayısına bakıldığında, 2008 Ekonomik Krizinden sonra sayıda patlama olduğunu, daha sonraki yıllarda sayının gitgide azaldığını, sadece 2016 yılında hafif bir yükselmenin olduğu görülmektedir.

2.5. Yarım Çalışma Ödeneği

Yarım çalışma ödeneği uygulaması, Türk Hukukunda 29.01.2016 Tarih ve 6663 Sayılı Kanun ile 4447 ve 4857 Sayılı Kanuna yapılan eklemeler le hayata geçmiştir. Yapılan bu eklemede “doğum sonrası analık hâli izninin bitiminden itibaren çocuğunun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla ve çocuğun hayatta olması kaydıyla kadın işçi ile üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçilere istekleri hâlinde birinci doğumda altmış gün, ikinci doğumda yüz yirmi gün, sonraki doğumlarda ise yüz seksen gün süreyle haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilir. Çoğul doğum hâlinde bu süreler otuzar gün eklenir. Çocuğun engelli doğması hâlinde bu süre üç yüz altmış gün olarak uygulanır. Bu fıkra hükümlerinden yararlanan süre içerisinde süt iznine ilişkin hükümler uygulanmaz” denilmektedir.

İşsizlik Sigortası Kanunu’na göre çalışma süresinin yarısı kadar çalışılmayıp ücretsiz izinli sayılacak dönemler için verilecek bu ödenekten faydalanabilmek için; işçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması, haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması, analık hali izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde en yakın İşkur birimine doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesi ile başvuruda bulunulması gerekmektedir (www.iskur.gov.tr)

Tablo 5: Türkiye’de Yıllara Göre Yarım Çalışma Ödeneğinden Yararlanma Durumu

Yıllar	Kişi Sayısı
2016	4.469
2017	7.433

Kaynak: İŞKUR

Kısa çalışma ödeneği uygulaması 2016 yılında başlamış yaklaşık 4.500 kişi bu ödenekten yararlanmıştır. 2017 yılında ise yaklaşık 7.500 kişi bu ödenekten faydalanmıştır. Bu ödenekten faydalanma sayısı, doğum oranlarına ve evlatlık edinme sayılarına bağlı olup, konjonktürel etkiler rol oynamamaktadır.

3. SONUÇ

Gelişmiş ülkelerde, küreselleşme sürecinden önceki dönemde düşük oranlardaki işsizliğin olumsuzluklarına karşı pasif işgücü politikaları sınırlı bir şekilde uygulanmıştır. Küreselleşme ile birlikte artan işsizlik, kuralsızlaştırma, özelleştirme, esneklik ve taşeronlaşma gibi etkilerden dolayı bu ülkelerde aktif ve pasif istihdam politikaları yoğun bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Bu ülkelerden farklı olarak Türkiye’de aktif ve pasif istihdam politikaları ancak 2000’li yıllardan sonra kayda değer şekilde uygulanmaya başlamış, bu politikaların hayata geçirilmesinde işsizlik sigortası fonu öncü bir rol oynamıştır.

Bu çalışmanın konusu olan pasif istihdam politikaları doğası gereği ekonomik krizlerde artış göstermiştir. Türkiye’de son dönemde 2001 ve 2008 olmak üzere yaşanan iki büyük ekonomik kriz söz konusudur. İncelenen pasif politikalar çoğunlukla 2001 yılından sonra uygulamaya

konulduğundan işsizlik sigortası ödemeleri hariç 2001 Ekonomik Krizi'nin etkileri net olarak ölçülememiştir. Ancak 2008 Ekonomik Krizi'nin etkileri işsizlik sigortası ödemeleri, ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödeneği ödemelerinde açıkça görölmektedir. İş kaybı tazminatının özelleştirme uygulamalarına bağlı olması, yarım çalışma ödeneğinin de doğum ve evlat edinme oranlarına bağlı olması sebebiyle ekonomik dalgalanmalarla doğrudan bir bağlantısı bulunmamaktadır.

İşsizlik sigortası fonunun büyüklüğü gün geçtikte artmakla birlikte, pasif istihdam politikalarının sınırlı kaldığı görölmektedir. Bu politikaların kapsam ve miktarlarının artırılmasını savunan görüşler olmasıyla birlikte, bu politikaların kapsam ve miktarının artırılmasının işsizlik oran ve sürelerini yükselteceğini savunan görüşler de mevcuttur. Bu iki görüş arasında büyüyen fonun efektif kullanılması için işsizler ve işsizlik tehlikesiyle karşı karşıya olanlar için gelir destekli aktif istihdam politikalarının artırılması uygun görölmektedir.

KAYNAKÇA

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

4857 Sayılı İş Kanunu

Bayraktar, Y. ve Yaşarlar, Y. (2017) “Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının İşsizliğe Etkileri: Küresel Kriz Sonrası Türkiye Deneyimi”, Doğuş Üniversitesi Dergisi, 18(2): 1-17.

Biçerli, M. K. (2004) “İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları”, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Çetinkaya, T. K. (2014) “Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”, Ankara Barosu Dergisi, 2014/ 4: 416-474.

Görücü, İ. vd. (2012) “e-Journal of New World Sciences Academy 2012”, 7(2): 127-160.

Haber7 (2018) “İşsizlik Sigortası Fonu 116,7 milyar TL oldu”, <http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/2521339-issizlik-sigortasi-fonu-1167-milyar-tl-oldu>, (28.04.2018)

İŞKUR (2018) <http://www.iskur.gov.tr>, (02.03.2018).

Saraç, C. (2011) “İşsizlik Sigortası Edim Koşulları”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 13(1): 1-26.

Şahin, O. (2014) “F. Almanya’da İşsizlik Sigortasına Yönelik Yeni Düzenleme Önerisi: İşsizlik Sigortasının Özelleştirilmesi”, Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara.

TİSK (2001) “İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler”, Ankara İnceleme Yayınları, No:7.



Türkiye’de Ekonomik Krizler (2018)
https://ipfs.io/ipfs/QmR1gzPYUwxEUWHbeRggZzfYy5Fxsd8Qc7hXUUnJQwxrZq/wiki/T%C3%BCrkiye'de_ekonomik_krizler.html, (01.05.2018).

Uğraş, B. (2014) “İş Hukukunda Kısa Çalışma Kavramı ve Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanmanın Koşulları”, Çalışma İlişkileri Dergisi, 5(1): 49-68.