

İŞSİZLİK SİGORTASI

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ

Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi

İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi

2. Baskı



TÜRK AĞIR SANAYİİ VE HİZMET SEKTÖRÜ KAMU İŞVERENLERİ SENDİKASI

İŞSİZLİK SİGORTASI

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ
Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi

2. BASKI

TÜHİS

Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
Eğitim Yayınıdır. Parasızdır.
Yayın No: 66 / Nisan 2010

Haberleşme Adresi

Kuzgun Sokak No: 103
06540 A.Ayrancı/ANKARA
Tel : (0.312) 440 02 07
Faks: (0.312) 440 02 08
E-Posta: tuhis@tuhis.org.tr
www.tuhis.org.tr

Basım Tarihi

30.04.2010

Baskı

Hermes Ofset
K. Karabekir Cad. Murat Çarşısı
No: 39/16 İskitler/ANKARA
www.hermesofset.com.tr

Kızım Ayşe Müge'ye...

2. BASKI ÖNSÖZ

Daha önce Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) tarafından basılarak yayınlanmış olan İşsizlik Sigortası kitabımı yayınlarken ülkemizde İşsizlik Sigortası henüz kurulmamıştı. Zaten kurulmasını tahrik ve teşvik etmek için gayret göstermekte idim. Bu konuda bazı yayın organlarında ve konferanslarda sesimi duyurmaya çalışmaktaydım. Hatta 8 Nisan 1988 tarihli Milliyet Gazetesinde ‘ *Gelişen ülkemizde insanın, iş güvencesi içinde daha mutlu yaşaması için gerekli olan İşsizlik Sigortası, ümit ederiz yakın zamanda ele alınacaktır* ’ şeklinde bir makalem de yayınlanmıştı. 1999 yılının Ocak ayında kitabım yayımlandıktan sonra çok şükür 1999 yılının temmuz ayında da 4447 sayılı kanunun içerisine sıkıştırılmış olsa bile İşsizlik Sigortası kurulmuş oldu. Bu beni oldukça mutlu etti.

Ancak, işsize yeterince destek olacağına işsizlerin primlerinden oluşturulan Fonun başka alanlarda kullanılmak istenmesi işsize karşı haksızlık olacaktır. Buna fırsat verilmemelidir. Yeni kurulan bir kuruluş olarak başlangıçta elbette bazı eksiklikler ve uygulamada aksaklıklar olacaktır. Bunlar da zaten zamanında ve yeri geldikçe kapatılmaya çalışılmaktadır. Böylece ümit ederim gelecekte en sağlıklı kuruluşlarımızdan biri haline gelecektir.

Bu ümit ve temennilerimle bu kitabımın gelecekte bilimsel çalışmalara, yargı kararlarına ve tüm uygulayıcılara yarar sağlamasını diler, 2. Baskısını da yayınlama külfetine katkıda bulunan TÜHİS’in bilime hizmet etmeyi kendilerine bir görev addeden çok değerli Sayın Yönetim Kurulu Başkan ve Üyelerine, Genel Sekreteri Sayın Adnan ÇİÇEK’e, Genel Sekreter Yardımcısı Sayın Yaşar ÖZGÜRSOY’a ve İdari İşler Müdür Yardımcısı Sayın Ali Rıza ARSLAN’a saygılarımla teşekkür ederim. Yardımlarından dolayı herkese, özellikle basımın gerçekleşmesinde emeği geçen basımevi personeline ayrıca teşekkür eder, tüm okuyucularıma sonsuz selam, sevgi saygılarımı arz ederim.

Mersin, Nisan 2010
Prof. Dr. Faruk ANDAÇ

1. BASKI ÖNSÖZ

Bu kitapta yer alan İşsizlik Sigortası ile ilgili konular daha önce 1982 yılında hazırlamış olduğum Doçentlik Tezimde bilimsel olarak Sosyal Politika açısından ele alınmıştı. Daha sonra Türk- İş Konfederasyonu tarafından 1991 yılında Niçin İşsizlik Sigortası adı altında İşsizlik Sigortası ile ilgili çıkartılan kitabım basılmıştı. Ancak, o günlerden bu güne kadar sabırla beklememize rağmen İşsizlik Sigortasının ülkemizde hala kurulamamış olması nedeniyle konuyu bu defa önemine binaen güncelleştirerek ele alıp siz okuyucularıma yeniden sunmak istedim. Daha önce İşsizlik Sigortası ile ilgili yayınlanmış olan çalışmalarımı toplayarak ve birçok kimseden almış olduğum değerli tebrik ve tenkitleri değerlendirerek konuyu yeniden kamu oyuna sunmayı uygun buldum. Böylece ülkemizde varlığına çok ihtiyaç duyulan İşsizlik Sigortasının kurulmasına katkıda bulunabilmeye çalıştım. Faydalı olabilirim ne mutlu bana.

Kitapta Doçentlik Tezimin etkisi altında kalınarak bilimsel tahlillere yer verilmiş, fakat örneklerle konu güncelleştirilmeye çalışılmıştır. Örnekler için fazla bir değişiklik olmadığından eski dokümanlardan yararlanılmıştır. Zaten bu konuda ülkemizde uygulama bulunmadığından doküman bulmakta da zorluk çekilmektedir.

Kitabın, bu konuda çalışmalar yapmak isteyen, fakat doküman bulma zorluğu çekenlere yardımcı olacağını ümit etmekteyim.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda bu günlerde konunun yeniden ele alınacağını ve siyasi partilerimizin programlarında da yer aldığını öğrenmiş bulunduğumdan, kitabın İşsizlik Sigortası kuruluş çalışmalarına da yardımcı olacağı kanaatindeyim.

Sosyal Politika açısından büyük eksikliği hissedilen İşsizlik Sigortası'nın kurulması hususunda yapılacak çalışmaların başarıyla sonuçlanmasını, ülkemize ve insanlarımıza hayırlı ve uğurlu olmasını ve kitabın bu konuda yarar sağlamasını dilerim.

Kayseri, Ocak 1999

Prof.Dr.Faruk ANDAÇ

İÇİNDEKİLER

2. BASKI ÖNSÖZ.....	V
1. BASKI ÖNSÖZ.....	VII
İÇİNDEKİLER	IX
GİRİŞ.....	17
I. BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASININ YERİ, ÖNEMİ VE	
İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR.....	19
§ 1- İŞSİZLİK SİGORTASININ YERİ VE ÖNEMİNE	
GENEL BAKIŞ.....	19
§ 2- İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR	22
1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI	22
2. SOSYAL GÜVENLİK KONUSU OLAN RİSKLER	25
3. SOSYAL GÜVENLİK ARAÇLARI	26
A) SOSYAL YARDIM KURULUŞLARI	27
a- GENEL SOSYAL YARDIM KURULUŞLARI.....	27
b- İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARI.....	32
aa) İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARININ	
GENEL GÖRÜNÜMÜ	32
bb) İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARININ	
ÖZELLİKLERİ	33
B) SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI.....	34
a- SOSYAL SİGORTA KAVRAMI.....	34
b- SOSYAL SİGORTA İLKELERİ.....	35
c- SOSYAL SİGORTA FİNANSMANI	35
d- SOSYAL SİGORTALARIN DİĞER	
KURULUŞLARDAN AYRIMI	37
aa) SOSYAL SİGORTA- ÖZEL SİGORTA AYRIMI	37
bb) SOSYAL SİGORTA-SOSYAL YARDIM AYRIMI	38
e- SOSYAL SİGORTA KOLLARI	38
4. İŞSİZLİK KAVRAMI.....	40
A) İŞSİZ TANIMI	40
B) İŞSİZLİĞİN MAHİYETİ, ÇEŞİTLERİ VE NEDENLERİ.....	42
a- İŞSİZLİĞİN MAHİYETİ	42
b- İŞSİZLİK ÇEŞİTLERİ VE NEDENLERİ	44
aa) GİZLİ İŞSİZLİK	44

bb) AÇIK İŞSİZLİK.....	45
aaa. İRADİ İŞSİZLİK (SUBJEKTİF İŞSİZLİK).....	46
bbb. GAYRİ İRADİ İŞSİZLİK (OBJEKTİF İŞSİZLİK)...	46
aaaa) YAYGIN İŞSİZLİK (KÜTLEVİ İŞSİZLİK)...	46
bbbb) KISMİ (STRÜKTÜREL) İŞSİZLİK	47

II. BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASININ MAHİYETİ.....49

§ 1- İŞSİZLİK SİGORTASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ.....49

1. SENDİKALARCA KURULAN İŞSİZLİK YARDIM SANDIKLARI	50
2. İŞVERENLERCE KURULAN İŞSİZLİK YARDIM SANDIKLARI	51
3. KAMU KURULUŞLARINCA KURULAN İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLAR	52
A) MAHALLİ İDARELERCE KURULAN İŞSİZLİK YARDIM SANDIKLARI	52
B) DEVLETÇE KURULAN İŞSİZLİK SİGORTASI	53

§ 2- İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI55

1. İŞSİZLİK SİGORTASI TANIMI.....	55
2. İŞSİZLİK SİGORTASI ÖZELLİKLERİ.....	58
A) İŞSİZLİK RİSKİNİ TAZMİN ÖZELLİĞİ.....	58
B) ZORUNLULUK ÖZELLİĞİ	58
C) PRİM ÖDEME ÖZELLİĞİ.....	63
D) DEVLETÇE KURULMA ÖZELLİĞİ.....	65
E) YENİDEN İŞE YERLEŞTİRME ÖZELLİĞİ	67

§ 3- İŞSİZLİK SİGORTASI KAPSAMI68

1. BAĞIMLILIK (SUBORDINATION) UNSURUNA GÖRE KAPSAM	68
A) BAĞIMLI ÇALIŞANLAR.....	69
a- MEMUR.....	69
b- İŞÇİ.....	72
B) BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR.....	75
a- İŞVEREN	75
b- SERBEST MESLEK SAHİPLERİ	76
2. İŞSİZLİK UNSURUNA GÖRE KAPSAM.....	77
3. DİĞER UNSURLARA GÖRE KAPSAM.....	78
4. UYGULAMAYA GÖRE KAPSAM	79

§ 4- İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMANI, FİNANSMAN SİSTEMLERİ, GELİR-GİDER HESAPLARI VE FİNANSMAN UYGULAMALARI	86
1. İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN KAYNAĞI	86
A) SOSYAL SİGORTA FİNANSMAN KAYNAKLARI	87
a- PRİMLER.....	87
b- DEVLETİN GENEL BÜTÇEDEN SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA KATKISI.....	87
c- FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK VERGİLER.....	87
B) İŞSİZLİK SİGORTASININ FİNANSMAN KAYNAKLARI ..	87
C) İŞSİZLİK SİGORTASINA KATKI BİÇİMLERİ	88
a- TEK TİP KATKI BİÇİMİ	89
b- ORANSAL KATKI BİÇİMİ	89
c- ÜCRET SINIFLANDIRMASI KATKI BİÇİMİ	89
D) İŞSİZLİK SİGORTASINA DEVLET KATKISI	89
2. İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN SİSTEMLERİ	90
A) REPARTİSYON (PAYLAŞIM) SİSTEMİ	91
B) KAPİTALİZASYON (BİRİKİM) SİSTEMİ	91
3. İŞSİZLİK SİGORTASI GELİR-GİDER HESAPLAMA YÖNTEMİ VE ÖRNEKLER.....	93
A) HESAPLAMA YÖNTEMLERİ	93
a- GELİR HESAPLARI.....	93
b- GİDER HESAPLARI.....	93
B) ÖRNEK HESAPLAMALAR.....	94
a- 1. ÖRNEK	94
aa) TAHMİNİ GELİR DURUMU	94
bb) TAHMİNİ GİDER DURUMU	95
b- 2. ÖRNEK	95
c- 3. ÖRNEK	97
4. UYGULAMADA FİNANSMAN KAYNAKLARI	98
§ 5- İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI	104
1. GENEL KOŞULLAR.....	104
A) İRADESİ DIŞINDA İŞSİZ OLMA KOŞULU.....	104
B) PRİM ÖDEME KOŞULU	104
C) BELİRLİ BİR SÜRE BEKLEME KOŞULU	104
D) GÖSTERİLEN İŞİ KABUL ETME KOŞULU.....	104

2. UYGULAMADA İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI	105
A) BAZI ÜLKELERDE İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI	106
B) TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI.....	113
§ 6- İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI YARARLAR	114
1. ÖDENEK MİKTARI	114
2. ÖDENEK SÜRESİ	122
§ 7- İŞSİZLİK SİGORTASI YÖNETİMİ	128
1. YÖNETİM İLE İLGİLİ GENEL GÖRÜŞLER.....	128
2. UYGULAMADA YÖNETİM.....	129
A) BAZI ÜLKELERDE YÖNETİM İLE İLGİLİ DURUM.....	129
B) TÜRKİYE'DE YÖNETİM İLE İLGİLİ DURUM.....	134

III. BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASININ DEĞERLENDİRİLMESİ ..135

§ 1- ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE DEĞERLENDİRME.....	135
1. SOSYALİST ÜLKELERDE	136
2. KAPİTALİST ÜLKELERDE.....	136
3. İŞSİZLİĞİ TAZMİN EDİCİ POLİTİKA UYGULAYAN ÜLKELERDE	138
§ 2- ULUSLARARASI KURULUŞLARDA DEĞERLENDİRME.....	142
1. ULUSLARARASI SÖZLEŞMELERDE.....	142
A) ÇOK TARAFLI SÖZLEŞMELERDE	143
a- ULUSLARARASI EVRENSEL KURULUŞLARDA.....	143
aa) BİRLEŞMİŞ MİLLETLER'DE (B.M.).....	143
bb) ULUSLARARASI ÇALIŞMA TEŞKİLATI'NDA (ILO)	144
b- ULUSLARARASI BÖLGESEL KURULUŞLARDA.....	152
aa) AVRUPA KONSEYİ'NDE	152
bb) AVRUPA TOPLULUĞU'NDA.....	154
B) İKİ YANLI SÖZLEŞMELER'DE.....	156
2. MUKAYESELİ SOSYAL GÜVENLİK KURALLARI'NDA	157
A) ATLANTİK ŞARTI'NDA.....	158
B) BEVRIDGE PLANI'NDA.....	158
a- BEVERIDGE PLANINDAN ÖNCE İNGİLTERE'DE.....	159
b- BEVERIDGE PLANININ MAHİYETİNDE.....	163

aa) BEVERIDGE RAPORUNA GÖRE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN AMACI.....	164
bb) BEVERIDGE RAPORUNA GÖRE TAM İSTİHDAM SAĞLANMASI.....	165
cc) BEVERIDGE RAPORUNA GÖRE MİLLİ SİGORTANIN DAYANDIĞI PRENSİPLER.....	166
§ 3- TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI DEĞERLENDİRMESİ.....	168
1. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NDA.....	169
2. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDA (DPT).....	173
A) BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1963-1967).....	173
B) İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1968-1972).....	174
C) ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1973-1977).....	175
D) DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1979-1983).....	177
E) BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1985-1989).....	177
F) ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1990-1994).....	178
G) YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1995-2000).....	178
3. SİYASİ PARTİLERDE.....	179
A) 12 EYLÜL 1980'DEN ÖNCE.....	179
a- ADALET PARTİSİ PROGRAMI'DA.....	179
b- CUMHURİYET HALK PARTİSİ PROGRAMI'NDA.....	180
c- DEMOKRATİK PARTİ PROGRAMI'NDA.....	180
d- MİLLİ GÜVEN PARTİSİ PROGRAMI'NDA.....	180
e- MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ PROGRAMI'NDA ..	181
f- YENİ TÜRKİYE PARTİSİ PROGRAMI'NDA.....	181
B) 12 EYLÜL 1980'DEN SONRA.....	181
a- ANAVATAN PARTİSİ PROGRAMI'NDA.....	182
b- SOSYAL DEMOKRAT HALKÇİ PARTİ PROGRAMI'NDA.....	182
c- DOĞRU YOL PARTİSİ PROGRAMI'NDA.....	182
4. SENDİKALARDA.....	184

IV. BÖLÜM: BAZI ÜLKELERDE İŞSİZLİK SİGORTASI

UYGULAMASI.....	185
§ 1- FRANSA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK	
YARDIMLARI	185
1. FRANSA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI.....	186
A) KAPSAMI.....	186
B) FİNANSMANI	186
C) YARARLANMA KOŞULLARI	186
D) ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ.....	186
2. FRANSA'DA İŞSİZLİK YARDIMLARI.....	187
3. FRANSA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI YÖNETİM YAPISI.....	187
§ 2- ALMANYA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK	
YARDIMLARI	187
1. ALMANYA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI	188
A) KAPSAMI.....	188
B) FİNANSMANI	188
C)YARARLANMA KOŞULLARI	188
D) ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ.....	189
2. ALMANYA'DA İŞSİZLİK YARDIMLARI	189
3. ALMANYA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI YÖNETİM YAPISI	189
§ 3- İNGİLTERE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK	
YARDIMLARI	189
1. İNGİLTERE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI.....	190
A) KAPSAMI.....	190
B) FİNANSMANI	190
C) YARARLANMA KOŞULLARI	190
D) ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ.....	191
2. İNGİLTERE'DE İŞSİZLİK YARDIMLARI.....	191
3. İNGİLTERE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI YÖNETİM YAPISI	191
§ 4- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLERİ'NDE İŞSİZLİK SİGORTASI.....	191
1. KAPSAMI	192
2. FİNANSMANI	192
3. YARARLANMA KOŞULLARI.....	193
4. ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ	193
5. YÖNETİM YAPISI	193
§ 5- HOLLANDA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI.....	193
§ 6- YUNANİSTAN'DA İŞSİZLİK SİGORTASI.....	194

§ 7- PORTEKİZ'DE İŞSİZLİK SİGORTASI	194
§ 8- İRLANDA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI	195
§ 9- TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI KANUN TASARILARI	196
1. 30 TEMMUZ 1993 TARİHLİ İŞSİZLİK SİGORTASI	
KANUN TASARISI	196
A) BİRİNCİ KISIM: GENEL HÜKÜMLER.....	196
B) İKİNCİ KISIM: ÖDENEKLER VE SAĞLANAN DİĞER	
HAKLAR	198
C) ÜÇÜNCÜ KISIM: İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMİ	202
D) DÖRDÜNCÜ KISIM: İŞSİZLİK SİGORTASI	
UYGULAMASINA İLİŞKİN KURAL VE ESASLAR.....	204
E) BEŞİNCİ KISIM: İŞSİZLİK SİGORTASI FONU	205
F) ALTINCI KISIM: ÇEŞİTLİ HÜKÜMLER.....	206
G) YEDİNCİ KISIM: CEZA HÜKÜMLERİ	206
H) SEKİZİNCİ KISIM: SON HÜKÜMLER	207
2. 25 KASIM 1997 TARİHLİ İŞSİZLİK SİGORTASI YASA	
TASARISININ GEREKÇESİ	208
A) GENEL GEREKÇE	208
B) YASA TASARISI MADDE GEREKÇELERİ.....	215
C) YASA TASARISININ DEĞERLENDİRİLMESİ	224
§ 10- GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI	
UYGULAMASI	228
1. 25 AĞUSTOS 1999 TARİHLİ VE 4447 SAYILI İŞSİZLİK	
SİGORTASI KANUNU	228
A) İŞSİZLİK SİGORTASININ AMAÇ VE KAPSAMI İLE	
YETKİLİ, GÖREVLİ, SORUMLU KURULUŞLAR	228
B) İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ TANIMLAR.....	230
C) İŞSİZLİK SİGORTASINA İLİŞKİN GENEL	
HÜKÜMLER	231
D) İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMLERİ İLE SOSYAL	
GÜVENLİK PRİMLERİNE İLİŞKİN HÜKÜMLER.....	232
E) İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN MİKTARI, ÖDEME SÜRELERİ	
VE ZAMANI İLE SİGORTA PRİMLERİ	233
F) İŞSİZLİK ÖDENEĞİNE HAK KAZANMANIN	
ŞARTLARI	235
G) İŞSİZLİK ÖDENEĞİ ÖDENMESİNDE HAK	
DÜŞÜRÜCÜ NEDENLER.....	236

H) İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNUN KURULUŞU	237
I) İDARİ PARA CEZALARI	238
İ) EK MADDELER VE GEÇİCİ MADDELER.....	239
a- EK MADDELER	239
aa) İŞVERENİN ÖDEME ACZİNE DÜŞMESİ	239
bb) KISA ÇALIŞMA	239
b- GEÇİCİ MADDELER.....	240
2. 4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNUN	
UYGULANMASINA İLİŞKİN TEBLİĞLER	245
A) 1 NO'LU TEBLİĞ	245
a- KAPSAM	245
b- TESCİL.....	246
c- PRİMLER	246
d- TAHAKKUK VE TAHSİL.....	246
e- ÖZEL EMEKLİ SANDIKLARINA TABİ OLANLAR.....	247
f- TASARRUFU TEŞVİK KESİNTİSİNİN	
KALDIRILMASI	248
g- SSK VE İİBK'NİN GÖREV, YETKİ VE	
SORUMLULUKLARI	248
h- İDARİ İŞLEMLERE KARŞI İTİRAZ.....	249
ı- İDARİ PARA CEZASI.....	249
i- İŞSİZLİK SİGORTASI HİZMETLERİ	249
B) 2 NO'LU TEBLİĞ	250
C) 3 NO'LU TEBLİĞ.....	251
D) 4 NO'LU TEBLİĞ	254
SONUÇ	259
KAYNAKLAR	264
A) KİTAPLAR.....	264
B) MAKALE, RAPOR VE DİĞERLERİ.....	267

TABLOLAR

TABLO I- ZORUNLU VE İHTİYARİ İŞSİZLİK SİGORTASI İLE	
İŞSİZLİK YARDIMI ALAN BAZI ÜLKELER.....	60
TABLO II- İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK YARDIMI UYGULAYAN	
BAZI ÜLKELERDE PRİMLERİN DAĞILIMI	64

*“Çağdaş uygarlık,
insanı iyileştirmek
yerine,
yozlaştırmaktadır”
J.J. Rousseau¹*

GİRİŞ

Çalışma esnasında bağımlı çalışanlar (işçi) başlıca iki sorunla karşı karşıyadırlar: Birincisi; çalışması sonucu elde edilen üretimden yeterince yararlanmak (ücret v.s. gibi), İkincisi ise; çalışma olanaklarının devamlılığını korumak (sosyal güvenlik vs. gibi). İşçinin ekonomik ve sosyal sorunları dediğimiz bunların her ikisi de bağımlı çalışanları aynı ölçüde etkileyen olaylardır. Bu olaylar aynı zaman da Sosyal Politikanın kapsamını oluşturan başlıca sorunlardır.

Çalışma olanaklarının devamlılığının korunması, çalışanın sosyal güvenliliği ile ilgili sorunudur. Emeginden başka bir gelir kaynağı olmayan bağımlı çalışanın (işçinin) en büyük endişelerinden birisi, çalışma gücünün geçici veya sürekli olarak azalması veya kaybolmasıdır. Hastalık, Analık, İş Kazası, Meslek Hastalığı, Sakatlık, Yaşlılık, Ölüm, İşsizlik gibi olaylar, işçinin her zaman için karşılaşabileceği başlıca tehlikeler olup, çalışma gücünün geçici veya sürekli azalmasına veya kaybolmasına neden olurlar. İşte, işçi ve hatta bakmakla yükümlü olduğu ailesi, gelirlerinde azalmaya veya giderlerinde artmaya neden olan bu tehlikelere karşı bir güvence aramak zorundadır. Bu güvence önceleri, kendi kendilerini korumak şeklinde belirmiş ancak kendi kendilerine yeterli olamayacakları anlaşılınca Sosyal Politika önlemlerinin gelişmesi ile sosyal güvencenin sağlanması Devletçe kurulup yönlendirilen “Sosyal Güvenlik Kuruluşları” aracılığı ile gerçekleştirilmiştir.

İşsizlik de bu tehlikelerden birisidir. İşsizlik sadece bağımlı çalışan açısından değil, toplum açısından da gerek ekonomik ve gerekse sosyal yönden gelişme düzeyi ne olursa olsun bir ülkenin en önemli sorunudur.²

1- ROUSSEAU,J.J.(1712-1778) ; Discours Sur Les Sciences et Arts (İlim ve Sanatlar Hakkında Nutuk),1750.

2- EKİN, Nusret; İşsizlik, İst. 1971,s.3.

Bu sorunun çözülmesi için ele alınacak en etkin önlem, muhakkak ki, ekonomide tam istihdamı sağlamaktır. Ancak, Neo-Klasik ekonomistlerin de belirttiği gibi, yatırım ve tüketim harcamalarının tayin ettiği toplam efektif talebin yetersiz kalması nedeni ile üretim faktörlerinin (emek, sermaye, doğal kaynak, girişim) tam kullanımı (tam istihdam) çok zaman gerçekleştirilememekte ve ekonomi eksik istihdamda da dengeye gelebilmektedir. Bu durumda ise, emek unsurunun bir kısmı üretim faaliyetinin dışında kalmakta, diğer bir deyişle işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır.³ Emek arzı ile talebi arasındaki meydana gelen bu fark (işsizlik), gelişmiş ülkelerde tüketim yetersizliğinden, gelişmemiş ülkelerde ise, tasarruf yetersizliğinden ileri gelmektedir.⁴ Bu nedenle, işsizlikle mücadelede her ülke kendine özgü yöntemler uygularlar. Ancak, bu mücadelenin, nüfus artışı, teknolojik gelişme, doğal olayların değişmesi gibi nedenler ile kesin başarıya ulaşılabacağı söylenemez.

Halbuki uzunsüren işsizlik, kişide psikolojik depresyon, psikosomatik denilen hastalık⁵, toplumda suç artışı, aile ünitesinde çözümler ve isyanlar gibi huzuru bozucu sonuçlar meydana getirmektedir.

O halde, üretime katılan emek faktörü, çalışma istek ve yeteneğinde bulunmasına rağmen, ekonomik nedenlerle istihdam edilemiyorsa, geçimi doğrudan doğruya emeğine bağlı olan işçiye işsizlik tehlikesine karşı toplumca tazminat verilmesi gerekir. Sosyal yönü ağır olan bu tazminatın ödenmesinde; sosyal güvenlik sistemi içinde, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı kuruluşları, belirli koşullarda çalışma olanağını kaybetmiş işçiye devletçe gelir transferi yapan başlıca araçlardır.

Burada sigortacılık tekniği ile faaliyet göstermeyen işsizlik yardımı kuruluşları konumuz dışında bırakılmış, konumuz olan İşsizlik Sigortası sadece Sosyal Politika içinde incelemeye tabi tutulmuştur.

3- ÜLGENER, Sabri; Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme, İ.Ü.İktisat Fak. Yayını No:175, İst.1970, s. 108. - KEYNES, John Maynard; İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi, Çev.: BALTACIGİL, Asım, İst. 1969, s.20. - GUITTON, Henry; Economie Politique, Tome I., Precis Dalloz, Paris 1967, s.94.

4- ZAIM, Sabahattin; Çalışma Ekonomisi, İst. 1975, s.134. -KUTAL Metin; İşsizlik Sigortası (Makale) Hürriyet Gazetesi,5.7.1981

5- TOPRAK, Hayri; İşsizlik ve İşsizliğin Yarattığı Psikolojik Sorunlar (Makale), İİBK Yayını, İİBK Dergisi, Ocak 1977, sayı:5, s.26 ve 27

I. BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASININ YERİ, ÖNEMİ VE İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

§ 1- İŞSİZLİK SİGORTASININ YERİ VE ÖNEMİNE GENEL BAKIŞ

İşsizlik Sigortası, toplumda oluşan sosyal gruplar (işçi-işveren) ve bunlar arasında beliren farklılaşmalar sonucu ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunları çözümleyen sosyal politikanın en önemli sorunlarından birisidir. Toplumun rahatsız eden çalışma ile ilgili işsizlik sorununun tazminini yine sosyal politika kuralları arasında aramak gerekir. Yine, “İşsizlik Sigortası’nın tazmin edici politikası, işsizliğin çalışanlar üzerinde meydana getireceği umutsuzlukları sınırlı bir ölçüde de olsa, gidermek gibi sosyal yönü ağır bir amaçtan hareket etmekte, bu nedenle de sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaktadır.”⁶ Dolayısıyla, İşsizlik Sigortası, sosyal güvenlik kuruluşları içinde yer alan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren Sosyal Sigorta kuruluşları ile ilişkisi vardır.

Özellikle nüfus artışı fazla, sanayileşme hızı yetersiz ülkelerde işsizlik, değişik biçimlerde ortaya çıkmakta ve pek çok olumsuz etkilerini de beraberinde getirmektedir. Hatta, işsizlikle en uygun koşullar altında mücadele eden ülkelerde bile işsizlik, daima mevcut olmuş ve olmaktadır. “İşsizlik Sigortasının mevcut olmadığı bir ülkede işsizlik, bir kabus gibi çalışma hayatındaki ferdin üzerine çökmekte ve onun en başta gelen endişesini teşkil etmektedir. Bu endişe şüphesiz halihazırda işsiz olan bir şahıs için özellikle bahis konusu olabileceği gibi, ayrıca istihdamda bulunan insan yönünden de her an işsiz kalmak korkusu, çalışma hayatındaki güven ve huzur duygusu yerine, huzursuzluğu ve gelecek endişesini getirmektedir. Tabiatı ile böyle bir ferdi psikoloji, ayrıca düşük verim, gergin işçi-işveren ilişkileri, işe dikkat ve alakanın azalışı, v.s. yönlerden de etkiler yaratmaktadır.”⁷

6- DPT; Sosyal Güvenlik, 4BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 1556 - ÖİK: 245, Mart 1977, s.271

7- EKİN, Nusret; İşsizlik, a.g.e., s.3.

William H. BEVERIDGE'e göre; "İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertte faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır; ikinci olarak ise, işsizlik, insanların hayatına korkuyu getirir. Bu korkudan da nefret doğar.⁸ Gerçekten işsizlik kişinin ekonomik ve ruhsal yönden güven duygusunu yitirmesine, kendisini kusurlu, yetersiz bulmaya başlamasına ve yakınlarına kırıcı, sinirli bir takım davranışlarda bulunmasına neden olmaktadır.⁹ Hatta işsizlik süresi uzadıkça işsiz, avarelik, boş gezerlik ve tembelliğe alışmakta, önemli ölçüde vasıf kaybına yol açmakta, işsizlik disiplin ve alışkanlıkların kalkmasına neden olmakta, işsizin tekrar iş bulma şansını azaltmakta ve işsizliğin büyümesini teşvik etmektedir.

İşsizliğin büyümesi ile toplumda tüketici grup süratle genişlemekte, üretici grubun bakmak zorunda kalacağı kişi sayısı artmakta, fertlerin tasarruf ve yatırım kaynaklarını azaltmakta, kalkınmanın amaç ve hedeflerine ters düşen ekonomik sonuçlar yaratmaktadır.

Elbette ki üretici insan gücü kaynağının israf edilmesine yol açan, işgücünün iş göremez ya da işe yaramaz duruma gelmesine neden olan ve dolayısıyla milli gelir ve üretimin düşmesi sonucuna varan, bunun yanında sosyal barışı temelinden sarsan işsizlikle mücadelede en etkin çözüm yolu, istihdam kapasitesini artıracak yatırımların artırılmasıdır. Ancak, her ülkede tam istihdamı sağlamak (işsizliği yok etmek) mümkün olamayacağına göre, çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın ekonomik nedenlerle uygun bir iş bulamayan işsize yaşama hakkını vermek her toplumun kaçınılmaz görevidir. Zaten, "sosyal yayınlarda işsizlikle savaş önlemleri; iş bulma, mesleki yetiştirme kursları açma gibi teknik, ihracatı geliştirmek, vergi iadesi, yurt düzeyinde sanayii, onunla beraber istihdamı yaymayı amaçlayan yatırım indirimi gibi ekonomik ve nihayet işsiz kalanlara devlet tarafından yardım edilmesi veya işsizlik sigortası oluşturulması gibi sosyal tedbirler şeklinde üç türde özetlenir."¹⁰

İşsizlik sigortasının işsizlikle mücadelede sosyal bir tedbir olarak yer alması; "İşsizlikten doğan sosyal ıstırapın belirli bir ölçüde giderilmesi, sosyal barışın korunması, kısmi bir güvenlik içinde bulunacak olan işçilerin daha elverişli koşullarda iş elde etmeleri yanında, aldığı ücretten başka gelir kaynağı olmayan işçilere uğradığı gelir kaybını kısmen de olsa gidermek ya da başka bir deyimle, işçiye evvelce sahip olduğu

8- BEVERIDGE, William H. ; Full Employment in a Free Society, W.W. Norton and Co. Inc., New York 1945, s.248.

9- TOPRAK, Hayri a.g.e., s.27.

10- ARIKAN, İsmail; İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlikleri (Makale), İİBK Dergisi, Ocak 1977, sayı:5, s.11.

kaynakların hiç olmazsa bir kısmını garanti etmek suretiyle işçinin satın alma gücünün korunması ve böylece işsizliğin memleket ekonomisine olan olumsuz etkilerinin azaltılması” sonucunu doğurur.¹¹

Kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, devletçe zorunlu olarak kurulmuş sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik kuruluşu olan “İşsizlik Sigortası”, işçiye parasal destek sağlamak yanında ona, gelecekte çalışma güvencesi vermekte, yeni ferdi iş pazarlığı gücü kazandırmaktadır. İşe dönük etkin bir eğitim ve iyi işleyen işe yerleştirme sistemi ile işsize yeni bir iş bulma imkanı vermektedir. Diğer bir deyişle, “işsize nitelik ve yeteneğine göre, daha iyi koşullarda uygun ücretle yeni bir iş elde etme güç ve fırsatını vermektedir.”¹²

İşsizlik sigortası uygulaması ile aynı zamanda “işgücü ve işsizlik hakkında kesin veriler elde edileceğinden, ekonomik ve sosyal hayatın akışını doğru ölçülerle izlemek ve düzenlemek bakımından da daha isabetli ve somut kararlar alınabilecektir.”¹³ Gerçekten, uygulayıcı ülkelerde iş ve işçi hakkında bilgi düzenlemek, işe yerleştirilmek, en önemlisi işe dönük, yeni işe hazırlayan etkin bir eğitim hizmeti vermek suretiyle “İşsizlik Sigortası” büyük önem kazanmaktadır.

Öte yandan işin keyfi olarak bırakılması, gösterilen işi kabul etmemesi, kötü hal ve davranışından dolayı işinden çıkarılmış olması hallerinde işsizlik sigortasından yararlanamayacağını bilen işçi işine daha büyük önem gösterecek, iş gücü devri düşecek ve böylece o iş yerinde verimlilikte artacaktır.¹⁴

Ayrıca, işsizlik sigortası için ayrılacak fonların üretime katılamayanlara harcanmasının, ekonominin yatırım ihtiyaçlarının israfına neden olacağından endişe edilmekte ise de; bir ülkede ekonomik büyüme kadar, sosyal gelişmenin sağlanması ve ekonomik büyümenin sonuçlarının topluma adil ve dengeli bir biçimde yaygınlaştırılması, sosyal adaletin, sosyal huzur ve barışın sağlanması bakımından “Sosyal Devlet” anlayışının bir gereğidir. Hem kaldı ki, “İşsizlik Sigortası ve diğer sosyal sigorta programları için toplanan Sosyal Güvenlik fonlarının üretken,

11- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Üzerine bir Araştırma (makale), İİBK İşgücü Dergisi, Temmuz-Eylül 1979, sayı:3, s.12

12- MARUFLU, Selçuk- ORHON, Emel -TÜTÜNCÜ, Enis; Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması, DPT Yayını, No: DPT: 1630 SPD:304, Ocak 1978, s.15

13- ŞAHİN, İşsizlik Sigortası Üzerine, a.g.e., s.12

14- YALÇIN, Selçuk; Personel İdaresi, İTÜ İşletme Fak. Yayını, No:9, İst. 1971, s.57.

istihdamı artırıcı, bölgeler arası dengesizliği giderici yatırımlarda etkili olarak kullanılması” bu endişeyi ortadan kaldırmaktadır.¹⁵

Şu halde diyebiliriz ki; işsizlikle mücadelede önemli bir vasıta olan İşsizlik Sigortası, sefaleti ve ücretlerin düşmesini önlemekte, verimliliği artırmakta, iş gücü piyasasını organize etmekte, işsizleri işe girmeye zorlamakta, tam rekabetin hakim olduğu ekonomilerde, sosyal ve ekonomik hayat arasında yumuşatıcı ve uyum yaratıcı bir rol oynamaktadır.

Ş 2- İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

Çalışma sürecinde çalışanlar, çeşitli tehlikeler ve risklerle karşı karşıya bulunurlar. Karşılaştıkları bu tehlike ve riskler esnasında çalışanların korunması gerek kişinin ve gerekse toplumun yaşam sürekliliğini sağlamak için büyük önem kazanmaktadır. Bu nedenle, bazı önlemlerin alınması gerekmektedir. Ancak, bu önlemler belirli kurallar ve programlarla yürütüldüğü takdirde optimum yarar sağlar. Çalışanların karşılaşacakları tehlike ve risklere karşı alınacak sosyal politika önlemleri “Sosyal Güvenlik” kuralları ile sağlanmaktadır.

Sosyal güvenlik kavramı ilk defa 1935 yılında ABD’de kabul olunan “Social Security Act” adlı yasada kullanılmış, sonra 1941 yılında ILO’nun Dr. Emanuel STEIN’ce hazırlanan “Approaches to Social Security” adlı raporu ile yayılmıştır.

Daha sonra, ünlü Beveridge raporunda bu kavrama yer verilmiş ve 1944 yılında Philadelphia’da toplanan Uluslararası Çalışma Konferansında Sosyal Güvenlik Kavramına geniş ölçüde değer verilmiştir.¹⁶

Bizim mevzuatımızda sosyal güvenlik kavramına ilk defa 4841 sayılı ve 1946 tarihli “Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”un 1.maddesinde yer verilmiştir. Daha sonra 1949 tarihli 5434 sayılı T.C.Emekli Sandığı Kanunu, 1964 tarihli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 1971 tarihli 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve bugün 2006 tarih 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile 2006 tarih 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu sosyal güvenliği uygulamak amacıyla çıkarılmışlardır.

15- MARUFLU, Selçuk-ORHON, Emel- TÜTÜNCÜ, Enis; a.g.e., s.13

16- TALAS, Cahit.; Sosyal Ekonomi, Ank. 1976, s.528-YAZGAN, Turan; Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırma Vakfı Yayını, No:21, İst 1969, s.3.

Ancak, bugün hemen hemen bütün ülkelerde sosyal güvenliğin metotları ve prensipleri devamlı münakaşa edilmekte ve sık sık değişmekte olduğundan, ülkemizde de kesin bir model kurulamamıştır. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemlerinin büyük boşlukları vardır. Bu boşluklar ise, büyük halk kitlelerinin sosyal güvenlik önlemlerinden yeterince yararlanamamalarına neden olmaktadır.¹⁷

Prof. Adil İZVEREN tarafından sosyal güvenlik kavramının sosyal politika ile ilişkisi yönünden genel tanımı; “halkın halihazırda ve gelecekteki geçiminin güvence altına alınmasını sağlayan bir tedbirler bütünüdür”¹⁸ şeklinde yapılmaktadır.

Biraz daha değişik bir anlatımla, “Sosyal Güvenlik, çağdaş toplumlarda bireyleri, varılan belirli bir üretim teknolojisinin sonucu olarak, toplumun sosyo-ekonomik yapısında ve ilişkilerinde ortaya çıkan çeşitli etkenlerin olumsuz etkilerine karşı korunacak ve geleceğe yönelen zaman doğrultusu içinde güvenliklerini sağlamak amacını güden bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır.”¹⁹

“Bu kavramla, burada amaçlanan devlet varlığının korunması ve güvence altına alınması olmayıp, bireylerin düzenleyici devlet karışımları ile maddi yönden korunmalarıdır. Bu nedenle sosyal güvenliği hiç veya yeteri kadar gelir kaynağı olmayan bireylerin gelir yönünden güvencesini sağlamak amacını güden sosyal politikanın bir bölümü”²⁰ olarak da tanımlanabilmektedir.

Kavram olarak “Sosyal Güvenlik, her şey den önce, herkes de bir güvence duygusu yaratmak, bu güvenceyi bozacak her tehlikeyi önlemek ve bu tehlikeleri etkili bir biçimde yok edecek durumları sağlamak davasıdır”²¹ şeklinde belirtenler de vardır.

Başka bir tanımla, “sosyal güvenlik, bir mesleksel, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir.”²²

17- RICHARDSON, J. Henry; İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, Çev: YAZGAN, Turan; İÜ İktisat Fak. İktisat ve İktimaiyat Enstitüsü Yayını, No:56, s.3

18- İZVEREN; Adil; Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ank.1970, s.20.

19- DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1981, s.133.

20- HENSEN H.’den DÜNDAR, Faik Birol; Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, AİTİA Yayını, No:76, Ank.1976, s.18.

21- LAROQUE, P.’den TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, Ank. 1976, s.528.

22- TALAS, Cahit; a.g.e., s.528

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde belirtildiği gibi, insan haklarından birisi de insanın işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya insan iradesi dışında meydana gelen diğer her türlü tehlikeye karşı devletçe korunmasıdır.²³ Bu da, ancak sosyal güvenlik sistemi ile gerçekleştirilir.

“Sosyal Güvenliğin esas amacı; çalışma gücünü, beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için gelir kaynaklarını daimi veya geçici bir biçimde kaybedenlere yardım etmek suretiyle onları, ihtiyaçlarının esaretinden kurtarmaktır.”²⁴

Diğer bir tanımla, “Sosyal Güvenlik; hiç bir ayırım gözetmeksizin herkesin, sosyal ve ekonomik gereksinmelerini de kapsayacak biçimde hal ve geleceklerinin güvence altına alınmasıdır.”²⁵

Bu tanımlara bağlı kalarak tarafımızca, **Sosyal Güvenliği, çalışanların iradeleri dışı sosyo-ekonomik, mesleki, sosyal ve fizyolojik nedenlerle karşılaştıkları tehlikelerin Devlet tarafından yasalarla tazmini** şeklinde tanımlamak doğru olacaktır.

Ancak, bu amaca yönelik her kuruluşu sosyal güvenlik kuruluşu olarak kabul etmek hatalı olur. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki; sosyal güvenlik, yasalarla Devletin denetimi altında faaliyet gösteren kuruluşlarla gerçekleştirilir. İhtiyari sigorta, özel sigorta, sendika veya kendi aralarında kurulan yardım sandıkları, dini müesseselerin yardımları, aile içi veya komşular arası yardımlar gibi kuruluşlar sosyal güvenliğin dışında kalmaktadır.

Ayrıca, Sosyal Güvenlik yasalarla verilmiş bir haktır. Hiç bir kimsenin insafına, merhametine bırakılmış yardım değildir. Kaldı ki sosyal güvenlik araçlarından Sosyal Sigortalar, kendi üyelerinin, işverenin ve devletin primleri ile finanse edilmekte, sosyal yardım kuruluşlarının finansmanı ise sosyal bütçe²⁶ vasıtası ile Devlet tarafından doğrudan doğruya sağlanmaktadır. Böylece gerek sosyal sigorta ödenekleri ve gerekse sosyal yardımlar, devletten istenebilir bir hak niteliğindedirler.

23- B.M. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Madde:25.

24- RICHARDSON, J. Henry; a.g.e., s.16.

25- DPT; Sosyal Güvenlik, 4. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mart 1977, s.11.

26- “Sosyal Bütçe, tüm devlet bütçesinin bir bölümüdür. Bu özelliği ile sosyal bütçe, sosyal güvenliğin tüm mali akımların bir alt birimi olarak düşünülmelidir” - H. Hensen'den DÜNDAR, Faik Birol; a.g.e., s.17

2. SOSYAL GÜVENLİK KONUSU OLAN RİSKLER

Yaşam boyu insanlar sürekli olarak çeşitli tehlikeler ve risklerle karşı karşıya bulunurlar. Bu tehlikelerden bazıları mallara, bazıları canlara zarar verir. Her ne şekilde olursa olsun, insanın bu tehlikelere karşı koyması bazen kendisi tarafından bizzat gerçekleştirilebilir. Fakat çoğu zamanlarda bunlara kendisinin bizzat karşı koyması mümkün olmaz. Böyle bir durumda gerek mala gerek cana gelecek zararlardan korunmak veya bu zararların yerine yenisini koymak insanın geleceğe güvenini artırır. Bunlar genel güvenliğin konusudur. Yaşam içinde bu genel tehlikelerin (doğal afetler, savaş, adi suçlar v.s. gibi) yanında çalışma hayatı içinde de çalışanlar ile ilgili kendine özgü bazı tehlikeler de vardır ki, bunlar da sosyal güvenliğin konusunu oluşturan tehlikelerdir.

Uluslararası Çalışma Teşkilatının Uzmanlar Komitesince alınmış olan bir tavsiye kararına göre²⁷, çalışanlarla ilgili tehlikeler şöyle tasnif edilmiştir: a- Fiziki tehlikeler: Hastalık, sakatlık, yaşlılık, analık, kaza, ölüm. b- Ekonomik Tehlikeler: İsteği dışında işsizlik. c- Aile İle İlgili Tehlikeler: Çocuklu ailelerin ekonomik sıkıntıları.

1941 yılında Sir William BEVERIDGE başkanlığında İngiltere’de hazırlanmış olan “Beveridge Planı”nda sosyal güvenliği konu alan riskler; işsizlik, hastalık, kaza ve yaşlılık gibi sosyal risklerle, aile reisinin ölümü, doğum veya evlenme gibi olağanüstü riskler, şeklinde tasnif edilmiştir.²⁸

Prof.Cahit TALAS’a göre²⁹ bu tehlikeler: a- Mesleksi Riskler: İş kazaları, meslek hastalıkları. b- Fizyolojik Riskler: Hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm. c- Sosyo-Ekonomik Riskler: İşsizlik, aile ödenekleri şeklindedir.

Bugün ülkemizde sosyal güvenlik uygulamasında işsizlik riski hariç, fizyolojik ve mesleki risklerin çoğunluğu Sosyal Güvenlik Kurumu (Sosyal Sigortalar, Emekli Sandığı, Bağ-Kur) tarafından, İşsizlik riski ise T. İş Kurumu tarafından karşılanmaktadır.

Sosyal risklerin birçoğu ise, Sağlık Bakanlığı ile bu Bakanlığın denetimi altındaki bazı özerk kuruluşlarca ya da Başbakanlığa bağlı bazı kuruluşlarca (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Kızılay Genel Müdürlüğü v.s. gibi) veya bazı kamu kuruluşlarınca (Belediye, İl Özel İdaresi v.s. gibi) karşılanmaktadır.

27- BİT; La Securite Sociale, Etude Internationale, Geneve 1950.

28- GÜVEN, Ercan; İş Kazası Yönünden Sosyal Politika, s.38.

29- TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.554-569.

Yukarıda yapılmış olan tanımların ve tasniflerin genel değerlendirilmesi sonucu ve ülkemizdeki uygulama da göz önüne alınarak sosyal güvenliğin konusu olabilecek riskleri şu şekilde sıralayabiliriz:

i. Fizyolojik Riskler: Hastalık, malullük, analık, yaşlılık, ölüm.

Bunlar çalışanların doğal olarak karşılaştıkları risklerdir. Her insan gibi çalışanlar da doğar, yaşar ve ölürler. Bu doğal bir olaydır. Yaşarken hastalanmaları, sakatlanmaları, doğum yapmaları (kadınlar), yaşlanmaları ve ölmeleri fizyolojik bir olaydır. Bu risklerin telafisi için Sosyal Sigorta Kuruluşları kurularak, çalışanlar güvence altına alınır.

ii. Mesleki Riskler: Meslek hastalığı, iş kazası.

Çalışma esnasında karşılaşılabilecek risklerdir. Buna karşı alınan sosyal güvenlik önlemi Sosyal Sigorta Kuruluşlarıdır.

iii. Sosyal Riskler: Fakirlik.

Çalışanın çocuk sayısının fazlalığı, bakmakla yükümlü olduğu yakınlarının fazlalığı, yeteneksizliği, sakatlığı, kimsesizliği v.s. gibi nedenlerle yetersiz gelire sahip olması halindeki risktir. Bu riske karşı kurulmuş Sosyal Yardım Kuruluşları sosyal amaçla yardımda bulunurlar.

iv. Sosyo-Ekonomik Riskler: İşsizlik.

Çalışanların elinde olmadan sosyo-ekonomik nedenlerle işsiz kalma riskidir. Tek geliri olan emeğini, kullanamamasından ileri gelen bir risktir. Bu riskin telafisi için ya istihdamı artırıp çalışma imkanına kavuşturulması ya da işsizlik sigortasından ve/veya işsizlik yardımından yararlanması şeklindedir.³⁰

3. SOSYAL GÜVENLİK ARAÇLARI

Devletin görevi olan sosyal güvenliğin tüm vatandaşlarına sağlanmasında genellikle iki araç kullanılmaktadır; 1- Sosyal Yardım Kuruluşları, 2-Sosyal Sigorta Kuruluşları.³¹ Zaten 1982 tarihli anayasamızın 60. ve 61. maddelerinde de bu şekilde bir ayırım yapılmış olup, sosyal güvenliğin tüm vatandaşlara sağlanması istenilmiştir.

30- ILO'nun 4 Haziran 1952 yılında yaptığı 35 nolu toplantısında kabul edilmiş olan "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" adlı 102 sayılı sözleşmede; işsizlik sigortasının sosyal güvenlik sistemi içinde yer alması öngörülmektedir. (Bu sözleşmeyi Türkiye 29.7.1971 tarihinde onaylamıştır) -Bkz. R.G; T.10.8.1971, S.13922.

31- Prof. Sait DİLİK, "Türkiye'de Sosyal Sigortalar" adlı eserinde, Sosyal Yardım, Sosyal Sigorta ve Devletçe Bakılma diye üç yöntemden söz eder.-Bkz.DİLİK,Sait;Türkiye'de Sosyal Sigortalar, Ank. 1972, s.1

Buna göre, Anayasamız Sosyal Devlet anlayışı içerisinde sosyal yardım kuruluşlarının kurulmasını devlete görev olarak vermiştir. Anayasamız **Sosyal Güvenlik Bakımından Özel Olarak Korunması Gerekenleri** ayrıca belirlemiş ve bunlar için özel korunma istemiştir. Şöyleki, “Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbirleri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.” (Ana.Md.61)

Diğer taraftan Anayasamıza göre; “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” (Ana.Md.60) şeklinde bir ifade ile Sosyal Sigorta kuruluşlarının kurulmaları yine devlete bir görev olarak verilmektedir.

A) SOSYAL YARDIM KURULUŞLARI

a) GENEL SOSYAL YARDIM KURULUŞLARI

Sosyal Yardım; sosyal risklerden olan, özellikle gelir yetersizliğinden ileri gelen sorunların güvence altına alınmasında Devletin veya ona bağlı kuruluşların sağladığı ödentilerdir. Toplumda çalışamayacak durumda olup da bakıma muhtaç tüm vatandaşları (kimsesizler, sakatlar, gelirsizler, çok çocuklu aileler v.s. gibi) kapsar. Daha çok geliri belirli seviyenin altında olan kimselerle (fakirler) ilgilendirir. Fakat sosyal politika anlayışı içinde çalışanları da çok yakından ilgilendirir. Zira “Sosyal Yardımlarda izlenen amaç, kişinin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme, gelir sağlama ve böylece kendi geçimini sağlama olanağına kavuşturulmasıdır.”³²

Sosyal yardım, iştirak yani **katılım esasına dayanmaz** ve iştirakle (katılımla) ivaz (elde edilecek gelir) arasında hiç bir ilgi yoktur. Devletin sosyal bütçesiyle veya bu amaca yönelik özel vergilerle finanse edilir. Sosyal sigortanın boşluklarını dolduran bir kuruluş niteliğindedir

Bazı dini kuruluşlar, yardım dernekleri vs. gibi **özel nitelikli hayır ve yardım kuruluşları** da sosyal yardım faaliyetinde bulunmaktadır. Ancak, özel nitelikli yardım kuruluşlarının yardımları ihtiyari olup, hak niteliğinde istenebilir değildir. Özel nitelikli hayır kuruluşları isterse yardım yapar, isterse yardım yapmayabilir veya istediğine yardım yapar, istediğine yapmayabilir. Halbuki kamu nitelikli sosyal yardım devletin esaslı ödevlerinden olduğundan zorunluluk özelliği vardır. Bu nedenle

32- DİLİK, Sait; a.g.e., s.3.

sosyal amaçla **Devletin yaptığı yardım** iane, sadaka değildir. Sosyal güvenliği sağlayıcı özelliği vardır. Devletin kurduğu ve yönettiği **sosyal yardım kuruluşlarının yapacağı yardımlar, istenilebilir bir hak**tır.

Sosyal nitelikli **Kamu Yardım Kuruluşları** daha çok ihtiyarlık, dul ve yetimlikten ileri gelen **yoksulluk tehlikesine karşı** yetersiz geliri olan kimseleri **korumaya yöneliktir**. “Esas fonksiyonu, sosyal sigortaların kapsamadığı grupları ve sosyal sigortalara dahil olupda sigortaca korunamayanları her türlü sosyal güvenlik risklerine karşı korumaktır.”³³

Fransa’da, sosyal yardım kuruluşları, “geliri yetersiz olanlara sağlık yardımları, yaşlılara yardım, sakatlara, körlere ve ağır sakatlara yardım, aileye yardım, asker ailelerine yardım, lojman yardımı, hastaneden, hapishaneden, tehlikeli bir afetten, tecavüzden kurtulmuşlara yardım, çocuğa yardım” şeklinde oluşturulmuşlardır.³⁴

Ülkemizde başlıca Kamu Sosyal Yardım Kuruluşları; Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, bazı Devlet Bakanlıkları vasıtasıyla kurulmuş ve faaliyetleri bu Bakanlıklarca yürütülmekte idi.³⁵ Ancak, 1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu aile dağınık olarak yapılan sosyal yardımlar bir bütün haline getirilmeye çalışılmış ve Başbakanlığa bağlı **Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu** ile **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü** kurularak Devletin sosyal yardım görevlerinin büyük bir kısmını bu kuruluşlar yüklenmiştir. (R.G.;T:27.5.1983-S:18059)

Ayrıca 1986 yılında çıkarılmış olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile yine Başbakanlığa bağlı 5263 sayılı kanununla kurulmuş **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü** ve **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu** vasıtasıyla geçimini sağlayamayacak durumda olanlara parasal yardım sağlanmaya çalışılmaktadır. (R.G.;T:14.6.1986-S:19134)

Yine ayrıca, 16.5.2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak kurulmuş Sosyal Güvenlik Başkanlığının Ana Hizmet Birimi olan **Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü** sosyal güvenlik mevzuatı içinde yer alan

33- YAZGAN, Turan; a.g.e., s.20

34- DUPEYREUX, Jean- Jacques; Droit de la Securite Sociale, Precis Dalloz, Paris 1975, s.1001-1010

35- YAZGAN, Turan; a.g.e., s.20-26. -ATASOY, Adil; Türk Hukukunda Kanunla Kurulmuş Özel Yardım Sandıkları (Makale), EİTİA Dergisi, Cilt XIV, Sayı :2, Eskişehir, Haziran 1978, s.282

primsiz ödemelere ilişkin konularda görev yapacaktır. (R.G.;T:20.5.2006-S:26173)

Buna rağmen yine de bazı yardımlar çeşitli kuruluşlarca ve çeşitli şekillerde yerine getirilmektedir.³⁶

Özellikle 1986 tarihli ve 3294 sayılı **“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”**na göre; fakirlik içinde ve muhtaç durumda bulunan Türk vatandaşlarına yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla fakir ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmayan ve bunlardan aylık ve gelir almayanlar ile küçük bir yardım ve eğitim olanağı sağlandığında topluma yararlı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım yapılmaktadır. (Md.1,2) Kanunun bu amacını gerçekleştirebilmek için, Başbakanlığa bağlı ve Merkez Bankası nezdinde **“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu”** kurulmuştur. Bu fonun ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara dağıtılabilmesi için de ayrıca her il ve ilçede **“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı”** kurulmuştur. Böylece kanunun uygulanması görevi vakıflara bırakılmıştır. (Md.7) Diğer taraftan 1.12.2004 tarihli 5263 sayılı Başbakanlığa bağlı **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü** kurulmuştur.³⁷

Diğer taraftan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kanunu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik kanunu kapsamı içine girenlerin yararlandığı hizmetlerin dışında ayrıca çeşitli yasalarla ve çeşitli kuruluşlarca da çeşitli yardımlar yapılmakta idi. Ancak bu sosyal yardımlar, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile yeni oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının Ana Hizmet Birimleri içerisinde sosyal güvenlik mevzuatında primsiz ödemelere ilişkin konularda verilen görevleri yapmak üzere kurulmuş olan **Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü** görev kapsamına alınmış ve daha önce çeşitli yasalarla belirlenmiş sosyal yardım nitelikli primsiz ödemelere devam edilecektir.

Özellikle,

- 24/2/1968 tarihli ve 1005 sayılı **İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun,**
- 28/5/1986 tarihli ve 3292 sayılı **Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun,**

36- ANDAÇ, Faruk; İş Hukuku, 2008, s. 204-206.

37- ANDAÇ, Faruk; a.g.e. s.226

- 3/11/1980 tarihli ve 2330 sayılı **Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun,**
- 28/2/1982 tarihli ve 2629 sayılı **Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu,**
- 28/2/1985 tarihli ve 3160 sayılı **Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanunu,**
- 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı **Terörle Mücadele Kanunu,**
- 11/10/1983 tarihli ve 2913 sayılı **Dünya Olimpiyat ve Avrupa Şampiyonluğu Kazanmış Sporculara ve Bunların Ailelerine Aylık Bağlanması Hakkında Kanun,**
- 16/12/1960 tarihli ve 168 sayılı **Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkında Kanun,**

hükümleri ile yıllık bütçe kanunlarına ekli cetvellerde ve 2330 sayılı **Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun**’a atıfta bulunan diğer kanun hükümlerine göre bedeli Hazine tarafından karşılanmak suretiyle devredilen Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü tarafından yapılması gereken tazminat ve yardım işlemleri ile bu kanunlar kapsamında bulunan er, erbaş ve sivil görevlilere yönelik aylık ve diğer ödemeler **Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü** tarafından yapılacaktır.

Bu çeşitli kanunlarla çıkarılmış başlıca sosyal yardımları şöyle sıralayabiliriz:

- 1960 tarihli ve 168 sayılı “Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkındaki Kanun” a göre; Sosyal yardım, yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden Türk asıllı veya yabancı uyruklu öğretmenlerin görevlerinden ayrılmaları halinde kendilerine veya ölümleri halinde dul ve yetimlerine Emekli Sandığına yapılır. (Md.1) Yapılacak sosyal yardım, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim Bakanlıkları ile Emekli Sandığı tarafından ortaklaşa belirlenmektedir.
- Anayasamızın 61. maddesinde belirtildiği gibi Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korumak ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlamak zorundadır. Buna dayanarak çıkarılmış olan 1968 tarih ve 1005 sayılı “İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun” a göre;

Milli Mücadeleye katılmış ve bu nedenle İstiklal Madalyası verilmiş bulunan Türk Vatandaşları ile 1950 yılında Kore’de fiilen savaşa katılmış olan Türk Vatandaşları’na ve 1974 yılında Kıbrıs Barış Harekatında fiilen görev alan Türk vatandaşlarına hayatta bulundukları sürece Emekli Sandığına aylık bağlanmaktadır. Yasa kapsamına girenler ve eşleri, demiryolu, denizyolu ve Belediye taşıt araçlarından ücretsiz yararlanabilmektedirler. Ayrıca Devlet hastanelerinde ücretsiz tedavi olabilirler ve ücretsiz ilaç alabilirler. 1986 tarih ve 3292 sayılı kanunla, 1005 sayılı kanunda öngörülen yardımın şekli, kapsamı ve miktarı değiştirilmiştir.

- Diğer taraftan, 1980 tarih ve 2330 sayılı “Yurt İçinde ve Dışında Meydana Gelen Terör Olayları Sonucunda Hayatını Kaybeden, Sakatlanan veya Yaralanan Bazı Kamu Görevlilerine veya Ailelerine Tazminat Verilmesi veya Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanun” a göre; iç güvenlik ve asayişin korunması ve kaçakçılığın men, takip ve tahkiki konularında görevlendirilen Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli, Silahlı Kuvvetler mensupları, Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları, çarşı, mahalle ve kır bekçileri, orman memurları ve personeli, gümrük muhafaza amir ve memurları, asayiş ve kaçakçılıkla ilgili olayları soruşturmakla görevli adli ve askeri hakim, savcı, savcı yardımcılar ile güvenlik ve asayişin korunması konularında hizmet gören diğer kamu personeli ile sivillerden bu görevleri nedeniyle yaralanan veya sakatlananlara, ölümlerinde ise mirasçılarına devlet bütçesinden Emekli Sandığı vasıtasıyla tazminat verilmekte veya aylık bağlanmaktadır.
- 1976 tarih ve 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun”a göre; 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla yükümlü kimsesi bulunmayan, iş görme ve çalışma gücünden mahrum olduğunu belgelerle kanıtlayan, sosyal güvenlik kuruluşlarından yararlanamayan, nafaka bağlanmamış, kanunla bağlanmış herhangi bir gelire sahip olmayan Türk Vatandaşları’na hayatta bulundukları sürece, muhtaçlığını il veya ilçe idare heyetlerinden alacakları belge ile kanıtlayanlara aylık bağlanmaktadır. Evli olanlara %50 artırılarak aylık bağlanmaktadır. Aylıkların miktarı, 300 gösterge rakamı üzerinden her yıl bütçe kanunu ile belirlenen katsayının çarpımı ile bulunmaktadır. (Md.1) Bu aylıklar, için her yıl devlet bütçesine yeterli ödenek konulmakta ve hak sahiplerine Emekli

Sandığına yazılı olarak başvurmaları halinde Emekli Sandığı aracılığı ile ödenmektedir. (Md.2) Hak sahipleri aynı zamanda Devlet hastanelerinde ücretsiz tedavi edilebilmektedirler. Emekli Sandığı, il veya ilçe idare heyetlerinin kararları ve soruşturmaları dışında gerektiğinde ilgililerin gelir, kazanç ve malları hakkında çeşitli soruşturma ve inceleme yaptırmaya yetkilidir. Aylığa hak kazanmak üzere düzenlenmiş belgelerin gerçeğe uymadığı tespit edilirse, ödenen aylıklar %50 fazlasıyla geri alınır, ayrıca belgeleri gerçek dışı düzenleyenler hakkında genel hükümlere göre kovuşturma açılır. (Md.5) Ödemeler bundan böyle 5502 sayılı kanun ile Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünce yapılacaktır.

- Diğer taraftan Belediyeler ve Köy İhtiyar heyetlerince yoksul ve bakıma muhtaç kimselere sosyal yardım sağlama zorunluluğu vardır. Özellikle, **Muhtaç Asker Ailelerine yardım sağlayan 1941 tarihli ve 4109 sayılı Kanun'a göre**; 45 günden fazla askerlik hizmetinde bulunan kimselerin muhtaç ailelerine yardım sağlar. (Md.1) Bu yardım, askerlik süresince Emekli Sandığı tarafından ailesine yapılır. Yardım miktarı ve kimlere yapılacağı hakkında Belediye Meclislerince veya Köy İhtiyar Heyetlerince karar verilir ve uygulanır. (Md.3) Yardımın finansmanı Belediyelerce veya Köy Muhtarlığınca sağlanamamakta ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarından yararlanılacaktır. (Md.8)

Buna rağmen yine de bazı yardımlar çeşitli kuruluşlarca ve çeşitli şekillerde yerine getirilmektedir.³⁸

b- İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARI

aa) İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Bu kuruluşlar “işsizlik sigortası sisteminden farklı olup, muhtaç durumdaki işsizlere, özellikle işsizlik sigortasından yararlanma müddeti dolup da henüz kendisine iş bulamamış, ya da işsiz kalmış olmakla birlikte işsizlik sigortasından yararlanabilmek için zorunlu olan prim ödeme gün sayısını dolduramamış olanlara, satın alma güçlerini ve yaşamlarını devam ettirebilmek amacı ile yapılan parasal yardım esasına dayanmaktadır.

İşsizlik yardımı sisteminde ödeme süresi genellikle sınırsızdır. Yapılacak yardımın tamamen devlet tarafından karşılanması esas olmakla

38- ANDAÇ, Faruk; İş Hukuku, Adalet Yayınevi, Ank. 2008, s.205-232

birlikte eski Yugoslavya, Lüksemburg gibi farklı uygulama yapan ülkeler de bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasına göre oldukça eski bir tarihe sahip işsizlik yardımı sistemi, esas itibarı ile yerel idarelerin, işsiz ve muhtaç kimselerin toplumca yardım görmesi düşüncesi ile giriştikleri girişimlerin gelişmesi ile vücut bulmuştur.”³⁹

Uygulamada bugün Avusturalya, Lüksemburg, Yeni Zelanda gibi ülkeler sadece işsizlik yardım sistemi uygulamaktadırlar. Ancak, ileride değinileceği gibi, Avusturya, Finlandiya, Fransa, F.Almanya, İrlanda, İspanya, Hollanda, İsveç gibi ülkeler, zorunlu ya da isteğe bağlı işsizlik sigortası sistemi yanında, işsizlik yardım sistemi de uygulamaktadırlar. Fransa ve F. Almanya’da zorunlu olan ayrı bir işsizlik yardım sistemi de ayrıca bulunmaktadır. Ülkemizde İşsizlik Yardımı **Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü** tarafından yapılacaktır.

Özellikle F.Almanya’da işsizlik yardımı sistemi başlı başına bir özelliğe sahiptir. Anılan ülkede iki türlü işsizlik yardım esası getirilmiştir. Birincisi, ilk defa iş hayatına atılan genç işsizlere, karşı karşıya bulundukları maddi sıkıntı nedeniyle tamamen Devlet tarafından yapılan işsizlik yardımınıdır. İkincisi ise, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için öngörülen prim ödeme süresini doldurmadan işsiz kalanlara yapılan yardımdır ki, aynı zorunlu işsizlik sigortası sistemine benzemektedir.

bb) İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARININ ÖZELLİKLERİ

İşsizlik yardım kuruluşlarının özelliklerini şöyle belirtebiliriz: 1- İşsizlik yardım kuruluşlarında, işsizlik sigortasından farklı olarak finansman tamamen devlet tarafından sağlanmaktadır. Bu nedenle, işçi ve işverenlerin kuruluşa katkıları genellikle yoktur. 2- Yardımdan yararlanabilmek için işsiz, gelir testine tabi tutularak gerçekten muhtaçlık, fakirlik durumu araştırılmaktadır. 3- Yardımdan yararlanma süresi, bazı istisnalar dışında, belirli bir zamanla sınırlandırılarak, yardım belirli bir müddet devam edebilmekte veya muhtaçlık durumu devam ettiği sürece yardım yapılabilir. 4- Yardımlar karşılıksızdır. Genel bütçeye dayalı gelirlerle finanse edilmesi dolayısıyla Devletin sosyal adaleti sağlayıcı dengeli ve adil gelir dağılımı politikasının bir aracı görevini görür. Gerçekten, yükümlülerden toplanan özel veya genel vergilerle desteklenen işsizlik yardım kuruluşları, prim-yararlanma ilişkisi dışında ödemelerde bulunmakta, dolayısıyla üst gelir gruplarından düşük gelir gruplarına bir gelir transferi sağlanmaktadır. Böylece toplumda herkesin artan milli gelirden yararlanmasıyla sosyal refah sağlanmaktadır. 5- Yasallaştırılmış

39- ŞAHİN, Hasan; a.g.e., s.22.

olan kuruluşlardan, aranılan koşullara haiz herkes yararlanabilme hakkına sahiptir. Bu yardımlar bir iane, sadaka şeklinde değil, yasal hak şeklinde fakirlik durumunda olan herkese dağıtılmaktadır.

B) SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI

Sosyal Sigorta Kuruluşları, çalışanların hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm, yaşlılık, malullük ve işsizlik gibi fizyolojik, mesleki ve sosyo-ekonomik risklerine karşı korunmalarını sağlayan, Devletçe kurulup yönlendirilen, zorunlu katılmayı gerektiren sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik aracıdır.

a- SOSYAL SİGORTA KAVRAMI

Sosyal Sigorta, sosyal politika önlemleri içinde sosyal güvenliğin iki aracından en önemlisidir. Sosyal sigorta bugünkü aşamaya gelmeden önce, kişisel yardımlaşmalar, toplu yardımlaşmalar, gönüllü sigortalar, işverenlerin sorumlulukları gibi deneyimlerden geçmiştir.⁴⁰

Sosyal Sigortalar uygulamasına ilk defa olarak Almanya'da 1883 yılında Başbakan BİSMARCK tarafından hastalık sigortasının kurulması ile başlanmış⁴¹, bunu 1884 yılında iş kazaları ve 1889 yılında sakatlık ve yaşlılık sigortalarının kurulması izlemiştir. Daha sonraları Almanya'yı, Avusturya takip etti. Sonra 1905 yılında hastalık sigortası ile Norveç, 1908 yılında yaşlılık ve 1911 yılında iş kazası sigortası ile İsviçre, 1913 yılında yaşlılık ve sakatlık sigortası ile İsveç izledi.

1929 dünya ekonomik buhranından sonra sosyal sigortalar, Güney Amerika'ya, ABD'ye, Kanada'ya yayıldı. İkinci dünya savaşından sonra ise hemen hemen bütün ülkelerde kabul edildi.

Ülkemizde ise, 1921 tarih 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ile küçük kapsamlı ilk sosyal sigortalar kurulduğu söylenir ise de daha sonra 1936 tarih 3008 sayılı İş Kanunu ve 1945 tarihli 4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu ile bugünkü anlayışımıza uygun sosyal sigorta uygulamalarına başlanmıştır.⁴²

40- TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e, s.529-532.

41- Almanya'nın diğer sanayi ülkelerinden niçin daha önce sosyal sigorta uygulamasına başlamış olmasının nedenlerinden birisini Prof. Cahit TALAS "Almanya'nın öteki Batı Avrupa ülkeleri gibi ekonomik liberalizmi ve Laissez Faire doktrinini katı olarak uygulamasına ve Prusya'nın geleneksel otoriter ve paternalist devlet anlayışının etkisi altında kalmış" olmasına bağlamaktadır. - Bkz. TALAS, Cahit; a.g.e., s.534.

42- TUNÇOMAÇ, Kenan; Sosyal Sigortalar, İst.1982, s.47.

Sosyo-ekonomik, fizyolojik ve mesleki tehlikelere karşı kurulmuş olan “Sosyal Sigorta, iştirak esasına dayanan, hata aramaksızın fertleri uğradıkları tehlikelerin zararlarından az çok kurtarmaya çalışan, sigortacılık prensipleri ile işleyen mecburi bir müessesedir.”⁴³ Bu amaçla çalışan sosyal sigorta kuruluşu çalışana hastalık, analık, sakatlık, ölüm, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı ve işsizlik hallerinde aynı ve nakdi yardımları sağlar.

b- SOSYAL SİGORTA İLKELERİ

Yukarıdaki açıklamalardan elde ettiğimiz sonuca göre, sosyal sigortaların temel ilkelerini şöyle sıralayabiliriz:

i. Zorunluluk İlkesi: Sosyal huzuru, barışı ve sosyal adaleti sağlayıcı fonksiyonu da olan sosyal güvenlik kuruluşlarından sosyal sigortalara katılış, devletçe yasalarla zorunlu kılınmıştır. Bu özelliğinden dolayı yapılan yardımlar istenebilir bir haktır. Hibe, sadaka gibi yardımlardan ayırt edilir.

ii. Özerklik İlkesi: Bu ilkeye göre, sosyal sigorta devlet güvencesi altında fakat özerk bir kuruluştur. Yasalar doğrultusunda organlarını, çalışma programlarını, gelir-gider bilançosunu kendi bünyesi içinde kendisi oluşturur.

iii. Kusur Aranmaması İlkesi: Bu ilkeye göre, ilgiliye yapılacak yardımlarda ilgilinin hatası veya kusuru aranmaz. Ancak kasıt olup olmadığı aranır.

iv. Sigortacılık İlkesi: Bu ilke gereğince, sosyal sigortalar özel sigortacılık tekniğine göre faaliyet gösterir. Sigortacılık tekniğinden kastedilen sigortalının ödediği primler ile sigortanın ödemek zorunda kalacağı ödeneklerin karşılanmasıdır.

Konumuz açısından bu ilkeleri incelediğimizde, ileride ayrıca görüleceği gibi işsizlik sigortası da aynı ilkelere sahiptir. Zira, işsizlik sigortasının genel ilkelerini sosyal sigortalar, sosyal güvenlik ve sosyal politika ilkelerinden ayrı düşünmek mümkün değildir. Bunlar bir bütündür.

c- SOSYAL SİGORTA FİNANSMANI

Sosyal sigorta finansmanına sadece çalışan değil, aynı zamanda çalıştıran da ve gereğinde devlet de dışarıdan katkıda bulunmaktadır.

Çalışanın finansmana katılması halinde, sosyal sigortalar vasıtası ile sigortalılar arasında sosyal denge sağlanır. Diğer bir deyişle, sigortalılar

43- YAZGAN, Turan; a.g.e., s.5.

arasında gelirin yeniden dağılımı sağlanır. Yüksek gelirli sigortalılardan az gelirli sigortalılara oranla ve bunların yararına daha yüksek prim alınmaktadır. Uygulamada sigortalılardan kişisel rizikolarına bakılmaksızın gelirleri üzerinden prim alınır. Ancak, ödedikleri prime bakılmaksızın kendilerine ödenek ödenir.⁴⁴ Bu nedenle örneğin, Repartisyon (paylaşım) finansman sistemi ile faaliyet gösteren bazı sosyal sigorta kolları sayesinde, bütün çalışanlardan alınan primlerle bazı tehlikeye maruz kalmış kişilerin masrafları sağlanır. Böylece de sigortalılar arasında birlik ve beraberlik şuurunu oluşturur. Aynı zamanda bunların sorumluluk duygusunu yitirmemelerini sağlar.⁴⁵

Sigorta finansmanına **işverenin katkılarının** bulunması, demokratik sosyal hukuk devleti kurallarının kaçınılmaz sonucudur. Zira, çalışanın kendisini ve ailesini güvence altına almak topluma aittir. Devlet çalışanın sosyal güvencesini düşünürken ve ona uygun tedbirleri alırken, milli gelirin sosyal adalet ilkelerine uygun bir şekilde dağılımını da sağlamayı amaçlar. Bu nedenle, sosyal sigortanın gerektirdiği masrafları, çalıştıran (işveren) sosyal grubuna da yükler.⁴⁶ Ancak, sosyal sigortanın bu şekilde bir araç olarak düşünülmesi sonucu onu iane sandığına benzetmemek gerekir. Zira, amaç sadece yardım etmek değil, sosyal adalet ilkelerini de yerine getirmektir. Zaten, "Sosyal Sigortaların esas amacı ulusal gelirin bir bölümünün yeniden dağılımını sağlamaktır."⁴⁷

Sosyal sigortanın finansmanına gerektiğinde **devletin de sosyal bütçesi ile katkıda bulunması**, çok doğaldır. Zira, BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. ve 25.maddelerinde de belirtildiği gibi, sosyal güvenliğin sağlanması Devlete görev olarak verilmiş olup, toplumun bir üyesi olarak herkesin sosyal güvenliğe hakkı bulunmaktadır. Sosyal sigorta vasıtası ile toplumda huzur, barış ve adalet sağlanmış olacaktır. Bu nedenle sosyal sigorta yasa ile kurulmuş olup, devletin yüklendiği yahut garanti ettiği bir görevdir.⁴⁸

Öte yandan sosyal sigorta bağımsız faaliyet gösteren bir kuruluş olup, finansmanını dışarıdan katkı ile sağlanmasına rağmen gelir-gider dengesini kendisi oluşturmaktadır. Bu da ancak özel sigortacılık tekniği anlayışı içinde mümkün olmaktadır.

"Sigortacılık tekniğinin özünde rizikoların denkleştirilmesi ya da başka bir deyişle eşitlenmesi yatmaktadır."⁴⁹ Bu rizikoların eşitlenmesi

44- DİLİK, Sait; a.g.e., s.10.

45- DİLİK, Sait; a.g.e., s.10.

46- BOZER, Ali; Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ank. 1963, s.4.

47- ALLAN, C. B. Ficher'den, TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.532.

48- YAZGAN, Turan; a.g.e., s.12

49- DİLİK, Sait; a.g.e., s.7

ise, bazı sigorta kollarında zorunlu olarak bir fon birikmesine neden olmaktadır. Sosyal Sigortalarda da bu şekilde bir fon birikimine ihtiyaç duyulmakta ise de ancak, zorunlu değildir. Özel sigortalarda her sigortalı kendi rizikosuna uygun olarak ödediği primler karşılığında bu rizikoya karşı koyabilmektedir. Yani, sigortalının ödediği primler ile sigortanın karşıladığı risklerin karşılığı birbirine eşittir. Ancak, sosyal sigortalarda sigortacılık tekniği özel sigortalara oranla farklı biçimde uygulanmaktadır. Risklere karşı belirli bir fon ayırmamakta ancak çalışanın, çalıştırının ve devletin katkıları ile çalışanın riski karşılanmaktadır. Aktüaryal hesaplar yaparak gelecekteki riskleri karşılayacak masrafları şimdiki primlerle sağlamaya çalışmaktadır. Eksik kalırsa devletin katkısını isteyebilmektedir. Böylece "Sigorta tekniğinden yararlanılarak sigortalılar arasında riziko eşitlenmesi sağlanmaktadır."⁵⁰

d- SOSYAL SİGORTALARIN DİĞER KURULUŞLARDAN AYRIMI

aa) SOSYAL SİGORTA - ÖZEL SİGORTA AYRIMI

Sosyal Sigortalarda sigortacılık tekniğinden yararlanılmaktadır. Sigortacılık tekniğini en açık şekliyle özel sigortalarda görmekteyiz.⁵¹ **Özel "sigorta**, aynı riskle karşı karşıya bulunan çok sayıda kişinin, bireysel olarak belirsiz olan hasar olasılığını belirgin duruma getirmek ve bu olasılığın gerçekleşmesiyle ortaya çıkan zararları birlikte karşılamak amacı ile risk yönetim ve sorumluluğunu taşıyan bir kişi veya kurum tarafından bir araya getirilmesidir."⁵²

Ancak sosyal sigorta özel sigortadan farklıdır.⁵³ Zira, sosyal sigorta devlet kuruluşudur. Özel sigorta özel hukuk kurallarına göre yönetilir. Ayrıca sosyal sigorta mecburidir. Özel sigorta ise ihtiyardır. Yine sosyal sigortanın karşıladığı riskler, başka geliri bulunmayan bağımlı çalışanların çalışma gücünü azaltıcı veya yok edici sosyal olay mahiyetindedir. Özel sigortada ise, riskler ekonomiktir. Sosyal sigortada finansman, **repartisyon (repartition = paylaşım)**, özel sigortada ise **kapitalizasyon (capitalisation = birikim)** ilkelerine dayanır. Öte yandan alınan primler ve ödenen ödenekler sosyal sigortada özel sigortadaki gibi sigortalının kendi özel durumuna göre değil, sigortanın statüsüne uygun olarak bütün sigortalılara aynı şartlara göre uygulanır. Halbuki özel sigortalarda her sigortalının isteğine göre özel statü uygulanır.⁵⁴

50- DİLİK, Sait; a.g.e., s.10.

51- DİLİK, Sait; a.g.e., s.7.

52- AKMUT, Özdemir; Hayat Sigortası, Ank.1980, s.9.

53- AKMUT, Özdemir; a.g.e., s.9.

54- RICHARDSON, J.Henry; a.g.e., s.47.

bb) SOSYAL SİGORTA - SOSYAL YARDIM AYRIMI

Sosyal sigortanın, sosyal yardımdan ayrılan en önemli özelliği, primlerin bir kısmının işveren, bir kısmının sigortalı ve bir kısmının da devletçe ödenmesidir. Halbuki, sosyal yardımda primlerin kaynağı sadece devletin vergilerinden oluşmaktadır. Ayrıca sosyal sigortalarda dağıtılan ödenekler sigortalı için ödenen primlerle nispet edilmektedir. Sosyal yardımda ise, yardım alacak kimselerin yardıma muhtaçlık (fakirlik) dereceleri önem kazanır.⁵⁵

e- SOSYAL SİGORTA KOLLARI

Emeğinden başka bir gelir kaynağı olmayanların sigortası olan sosyal sigortalar, karşılaşacakları her risk için ayrı ayrı birer sigorta kollarından meydana gelmiş bir kuruluştur. Sosyal politikanın bir sosyal güvenlik aracı görevini görür. Güvenli bir çalışma, sosyal sigortalar sayesinde mümkün olabilmektedir.. Sosyal sigorta varsa işçi hastalık, iş kazası, meslek hastalığı, kaza, işsizlik, ihtiyarlık, analık, ölüm gibi tehlikelerin sonucunda mali bakımdan korkmaz. Sosyal sigortaların yanında gelişmiş ülkelerde özel hayat sigortaları da önemli yer tutmaktadır. Ancak bu sigortalardan yararlananlar genellikle geliri yüksek olanlardır.

Sosyal sigortalar emeği ile geçimini sağlayanlar için kurulmuştur. Bu gibi kimselerin karşılaşacağı sosyo-ekonomik (işsizlik), fizyolojik (hastalık, analık, yaşlılık, malullük, ölüm) ve mesleki (iş kazası, meslek hastalığı) risklere karşı kurulmuştur.

Başlıca Sosyal Sigorta Kolları şunlardır:

i. Hastalık Sigortası: Hastalık riskine karşı kurulmuştur. Hastalığın tedavisi ve geçici olarak çalışmadığı zamanlarda ücretinin bir kısmının verilmesi şeklinde sigortalıya yardım eder.

ii. Analık Sigortası: Kadının doğum zamanında geçici olarak çalışamaması halinde, kadının iyileşmesi ve kadın işçinin çalışmadığı günlere ait ücretinin ödenmesi için kurulmuştur.

iii. Yaşlılık Sigortası: Yaşı ilerleyen kimselerin çalışması halinde verimi azalmıştır ve ücreti de düşecektir. Yaşlılık nedeniyle çalışamayacak durumda olduğu zamana karşı alınan önlemdir.

iv. Sakatlık Sigortası: Sakatlık halinde hiç bir zaman çalışamamak riskine karşı kurulmuştur. Aynı yardım olarak hastalık sigortası ile işbirliği içinde olup, her türlü sağlık ihtiyaçları temin edildiği gibi nakdi yardımda da bulunulur.

55- BOZER, Ali; a.g.e., s.4 ve devamı.

v. Ölüm Sigortası: İşgücünün tamamen yok olması (ölüm) halinde kendisinin cenaze masrafları yanında geride bıraktığı yakınlarının (eş, çocuk, ana-baba v.b. gibi) geçimlerinin tehlikeye girmemesi riskine karşı kurulmuştur.

vi. İş Kazası Sigortası: İş yerinde karşılaşılabilecek iş kazası riskine karşı kurulmuştur. Kendisinin sağlık ihtiyaçları karşılandığı gibi işe devam edemediği zaman zarfında gelirini kaybetmemesi için nakdi yardımda da bulunulur.

vii. Meslek Hastalığı Sigortası: İş yerinde sağlık kurallarına elverişli olmayan çalışma koşullarının sonucu yakalanmış olacağı hastalık riskine karşı kurulmuştur. Sağlık yardımı yanında nakdi yardım da yapılır. Gerekiyorsa ise malullük (sakatlık) sigortası kapsamına alınır.

viii. İşsizlik Sigortası: Ekonomik veya sosyal nedenlerle işçinin kendi elinde olmadan işini kaybetmesi ihtimaline karşı kurulmuştur. İşini kaybetmiş işçiye yeniden bir işe girinceye kadar veya belirli bir süre için nakdi yardımda bulunmak amacı taşır.

Sosyal Sigortalar bu sekiz grup sigortayı içine almaktadır. Bunların hepsinin bir arada tek bir teşkilat olarak (**Birlik Sistemi**) faaliyet göstermesi mümkündür. Fakat bugün devletin himaye ve kontrolü altında müstakil ayrı ayrı bir teşkilat olarak (**Dağınık Sistem**) faaliyet gösterdikleri de görülmektedir. Her ülkede sosyal sigortaların gelişmesine, gelenek ve bünyesine göre bu sistemler uygulanır.

Dağınık sistemde teknik yönden sigorta hizmetleri daha iyi görülebilmekte, buna mukabil devlet kontrolü güçleşmekte ve masrafları artmaktadır.⁵⁶

Uygulamada genellikle hastalık ve analık sigortası bir arada, iş kazası ve meslek hastalığı sigortası özelliklerinden dolayı birlikte, işsizlik sigortası ayrı olarak⁵⁷ ve yaşlılık, ölüm, sakatlık sigortaları da birlikte çalışırlar. Bu Dağınık sistem Almanya'da görülür. İngiltere'de ise, Birlik sistemi uygulanır.

Bu çalışma sistemleri ülkenin bünyesine göre değişmektedir. İlk zamanlar bizde de iş kazası ve meslek hastalığı sigortaları birlikte çalışmakta idi. Bugün ise Ülkemizde işsizlik sigortası hariç diğerleri sosyal sigorta kurumu içinde yer almaktadır. Özellikle işkazası, meslek hastalığı, yaşlılık, sakatlık, ölüm, hastalık ve analık sigortaları birlikte olup, işsizlik sigortası ayrı olarak faaliyet gösterirler.

56- İZVEREN, Adil; a.g.e., s.179.

57- Almanya ve İsviçre'de İşsizlik Sigortası federal bir kuruluş tarafından tek elden idare edilir.

4. İŞSİZLİK KAVRAMI

A) İŞSİZ TANIMI

19. yüzyılda, işsiz denilince genellikle akla “kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinememiş veya geçimsizliği sebebi ile iş bulamamış, boş vakit geçiren bir insan” geliyordu. Fakat günümüzde bu düşünce tamamen değişmektedir.⁵⁸

Ekonomi politikası yönünden Fransız literatürüne göre “işsiz (chomeur), genellikle bir işveren tarafından çalıştırılmış en az öncekine eşit veya daha fazla ücretle çalışmayı isteyen ve çalışmaya yetenekli olup ta, iş bulamayan işçidir”⁵⁹. J.J.DUPEYROUX’a göre ise, “bir iş bulma zorunda kalmış, işinden uzaklaştırılmış ve isteği dışında ara vermiş durumda olan kimsedir”⁶⁰. Başka bir tanımla “işsiz, isteklerine rağmen çalışmadan oturan ve bir işte yetenekli kişilerdir”⁶¹.

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO)’nun 1919 yılındaki ilk toplantısında kabul edilmiş olan 2 sayılı işsizlik hakkındaki sözleşmesine⁶² göre “işsiz, bir ücret karşılığı istihdam edilmeyi isteyen fakat yeteneklerine ve oturduğu mahalli şartları ile bağdaşır bir işi bulunmayan kimselerdir.”⁶³ Bu tanım, yaşlılık, hastalık veya bedeni arıza sebebi ile olan işsizliklerle, çalışmayı arzulamayan yahut işe kendisini vermeyenleri (aylakları) kapsamamaktadır.

Yine Uluslararası Çalışma Teşkilatı’nın 1954 yılındaki çalışma istatistikleri sekizince uluslararası konferansında⁶⁴ kabul edilen bir tanıma göre ise;

İşsizler: Belli bir gün veya belli bir hafta içinde, belli bir yaşı geçmiş olup da aşağıdaki kategorilere dahil olan herkes işsiz sayılırlar; a- Bir işe girmeye hazır bulunan ve hizmet akdi sona eren veya geçici şekilde kesintiye uğrayan, işi olmayıp ücretli bir iş arayan işçiler, b- Belirlenen zaman süresinde çalışmaya hazır olan (geçici hastalıklar hariç) ve ücretli

58- ZÂİM, Sabahattin, Çalışma Ekonomisi, İÜ İktisat Fak.Yayını, No:229, İst. 1968, s.124.

59- RAYMOND, Barraine; Dictionnaire de Droit, LGDJ, Paris 1967, s.68.

60- DUPEYROUX, Jean - Jacques; a.g.e., s.1011.

61- SAVATIER, J. - RÎVERO, J.; Droit du Travail, PUF Themis, Paris 1970- s.357.

62- Ülkemizde 5543 sayılı ve 1950 tarihli kanunla, ILO Genel Konferansı tarafından Washington’daki 1919 yılı toplantısında kabul edilen “İşsizlik Hakkındaki 2 nolu Sözleşme” onanmıştır. - RG.; T: 18.2. 1950, S: 7436.

63- ARIKAN, İsmail; İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri, İİBK İşgücü Dergisi, Ocak 1977, Yıl:2, sayı:5, s.12

64- BIT; Recommandations Internationales Sur les Statistiques du Travail, Geneve 1975.

iş talep eden, daha önce hiç bir işi bulunmayan yahut iş deki son durumu belli olmayan veyahut çalışmayı bırakan kimseler, c- Hemen çalışmaya başlayabilecek olan ve belirlenen zamanı takip eden tarihte yeni bir işe girmeye hazır bulunan, işi olmayan kimseler, d- Ücret ödenmeksizin, geçici ve belirsiz bir süre için çalışıp da işten çıkarılmış kimseler.

İşsiz Olarak Kabul Edilmeyenler: a- Kendi hesabına bir iş yeri veya tarım işletmesi kurmak isteyen, fakat henüz bunu yapabilecek durumda olmayan ve ücretli bir iş talebinde bulunmayan kimseler, b- Ücretsiz aile efradı içinde çalışırken işi sona eren ve ücretli bir iş aramayanlar.⁶⁵

Türk literatüründe “işsiz, işi olmayan, kendini geçindirecek bir uğraşısı olmayan” şeklinde tanımlanmıştır.⁶⁶

DİE İstatistik Yıllığı ise, “işsizler, anket veya sayımdan önceki hafta içinde, çalışmayan fakat iş arayan kişileri kapsamaktadır.”⁶⁷

Diğer yandan 1970 yılı DİE işgücü istatistikleri işgücü hane halkı anketleri (1966-1969) içinde yer alan “İşsizler, adı geçen hafta içinde, iş aradığını beyan edenler ile iş bulma umudu olmadığından dolayı iş aramakla beraber iş bulsa çalışmaya hazır ve istekli olanlar”ı kapsamaktadır.⁶⁸

Prof. Dr. Sabahattin ZAİM’e göre, “işsiz çalışma arzu ve iktidarında olup, makul ve uygun bir iş bulmayan kimsedir”⁶⁹. Prof. Dr. Sabri ÜLGENER ise, A.C.Pigou’ya atıfta bulunarak işsizi şöyle tanımlamaktadır: “Çalışma irade ve iktidarında olup da cari ve geçer ücret üzerinden ve ayrıca kanun yahut örf ve adetle tayin edilmiş saatler zarfında bir iş aradığı halde bulamayan kimsedir.”⁷⁰ Prof. Dr. Cahit TALAS, çalışma isteğinde ve yeteneğinde ve çalışmaya hazır bir durumda olup da bir işe sahip olmayı işsiz olarak nitelemiş, işsiznin niteliğini dört gruba ayırmıştır: 1. Bedenen çalışma ve yeteneğine sahip olmak, hasta ve sakat olmamak, 2. Çalışmaya istekli olmak, kendi istek ve iradesiyle çalışmayı istemek, 3. Çalışmaya hazır olmak (kendisine bir iş önerildiğinde derhal işe başlayabilmeli), 4. Yeteneğine uygun bir iş bulamamak.⁷¹

65- BIT, Chomage; Annuaire des Statistiques du Travail, Geneve, 1980, s.274.

66- Meydan Larousse; Cilt 6, s.572.

67- DİE; 1981 İstatistik Yıllığı, s.572.

68- HAMURDAN, Yusuf; Türkiye’de İstihdam ve İşsizliğin Ölçülmesi Deneyleri, DPT Yayını, No: DPT: 1642- SPD: 309, Nisan 1978, s.49

69- ZAİM, Sabahattin; a.g.e., s.127

70- ÜLGENER, Sabri; a.g.e., s.109.

71- TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, AÜSBF Yayını No:337, Ank. 1972, s.108.

1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Sigortası ile ilgili kanuna göre **İşsiz ise**, “çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden” (Md.47/c) sigortalılar olarak tanımlanmaktadır.⁷²

Bu nitelikler işsizlik sigortasından yararlanabilme koşulları ve kapsamı açısından oldukça önemlidir.

Bu değerlendirmeler göz önünde tutularak kısaca diyebiliriz ki, **İşsiz; çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre, emeğini sunmasına karşın sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma olanağı bulamayan kişilerdir.**

Bu gibi kişilerin oluşturduğu duruma ise “işsizlik” diyoruz.

Yüzyılın sonunda ortaya çıkan kapitalist sanayi devrimi ile başlayan sosyal politikanın ekonomi politikası ile birlikte üzerinde durduğu en önemli sorunlardan birisi işsizlik olmuştur. Bugün de gerek ülkemizin ve gerekse dünya ülkelerinin içinde bulunduğu en önemli sorunlardan birisi hiç kuşkusuz işsizlik sorunudur.

Zira, günümüzde gelişmiş ülkelerde gerek tüketim yetersizliği gerek teknolojik gelişmeler ve gerekse bazı hammadde yetersizliği gibi nedenlerle ekonomik krizin başlaması, gelişme içindeki ülkelere de yansımakta, yatırım yetersizliğinden istihdam sorunu işsizlikle kendini hissettirmeye başlamaktadır.

Gerek ülkemizde ve gerekse OECD ülkelerine ait (Türkiye dahil 30 ülke) işsizlik sorununu yansıtan tablolarda bunu izlemek mümkündür. Şöyleki, Temmuz 2009 itibarıyla OECD ülkelerinde işsizlik oranı yıllık %8.5 olmuş ve bir önceki yıla göre %2.4 artmıştır. AB de ise yine Temmuz 2009 da yıllık %9.0 olmuş ve bir önceki aya göre %0.1 geçen yıla göre %2.0 artış olmuştur. Japonya’da Temmuz 2009 itibarıyla yıllık %5.7 ve bir önceki aya göre %0.3, Temmuz 2008’e göre %1.7 artış olmuştur. Ülkemizde ise Mart 2009 itibarıyla yıllık %12.5 ve geçen yıla göre %2.6 artış olmuştur.⁷³

B) İŞSİZLİĞİN MAHİYETİ, ÇEŞİTLERİ VE NEDENLERİ

a- İŞSİZLİĞİN MAHİYETİ

İşsizlik sigortası, açısından işsizliğin mahiyeti çok önemlidir. Her işsize işsizlik sigortası uygulamak ne mümkündür ne de yarar sağlar. Kaldı ki, işsizliğin mahiyeti ülkeden ülkeye devirden devire de değişmektedir.

72- Bkz. R.G.;T: 8.9.1999 – S:23810

73- OECD Harmonised Unemployment Rates, New Release, Paris, 14 September 2009.

Gelişmiş ülkelerde, gelişmemiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu ayrı ayrı özellikler taşır.⁷⁴ Genellikle işsizliğin önlenmesi için her ülkede ve her devirde başvurulmuş ilk sosyal politika önlemi, toplumun genel ekonomi düzeyinin, işsizliği mümkün olduğu kadar azaltacak şekilde ıslahıdır. Bu da devletin istihdam, para-kredi, ücret dolayısıyla genel ekonomi politikası ile ilgili bir konudur. İşsizlik, bir toplumun sosyal ve ekonomik hayatında işgücüne olan talebin, işgücü arzını karşılayamamasıdır. Talepte arta kalan işgücüne “işsizlik” denir. Böylece, işsizlik tembellik değil, toplumun sosyal ve ekonomik hayatı ile ilgili bir olaydır.⁷⁵

Ancak, işsizliğin ekonomik önlemlerle mutlaka ortadan kalkacağını söylemek mümkün değildir. Buna göre, bunun yarattığı olumsuz sonuçlarını kaldırmak için işsizlik sigortasına mutlaka gerek vardır.⁷⁶ Zira, “kapitalist ekonomik sistemler içinde, tam çalıştırma durumunu sağlamak her zaman için mümkün olmamaktadır. Esasen, tam çalıştırma durumu işgücünün %100 istihdamını da gerektirmez

Tam çalıştırma durumu içinde dahi, mevcut işgücünün %2-3’ü çeşitli nedenlerden ötürü uzun veya kısa süreler için işsiz kalabilir. İşsizlik oranının %10-15’e yükseldiği dönemler de görülmüştür. Şu halde, çalışma arzusunda ve yeteneğinde olup da işsiz kalan kimselerin kesilen gelirlerinin yerine geçmek üzere bir gelire gereksinimleri vardır. İşsizlerin çağdaş toplumlar içinde kendi durumlarına bırakılmaları kabul edilemez. Çünkü, işsiz kalmalarında genellikle kendilerinin bir kusuru yoktur. Böyle olunca İşsizlik Sigortasının, gelirin kesilmesi olgusunu karşılamayı hedef olarak alması⁷⁷ gerekmektedir.

74- TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.106-146. - BERKER, Yaman; Kalkınmakta olan Ülkelerde işsizlik sorunu ve çözüm yolları, Bursa İTİA Yayın No:27, Bursa 1977, s.77 ve devamı.

75- İzveren, Adil; a.g.e., s.116.

76- SAVATIER, Jean-RIVERO, Jean; Droit du Travail, PUF Themis, Paris 1970, s.490

77- TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e, s.537

b- İŞSİZLİK ÇEŞİTLERİ VE NEDENLERİ

Bu genel değerlendirmelerden sonra işsizliği tasnife tabi tutarak şöyle şematize edebiliriz:



aa) GİZLİ İŞSİZLİK

Joan ROBINSON'un "Gizli İşsizlik (Disguised Unemployment)" adlı 1936'da yayınladığı makaleye göre; "eğer bir toplumda işsizlik sigortası veya benzeri tedbirler yoksa, efektif talebin yetersizliği yüzünden normal işlerini kaybeden kimseler hayatlarını kazanmak için mutlaka bir şeyler yapmak zorunda kalacaklardır. Yani efektif talep yetersizliği, çeşitli endüstriler toplamının sağladığı istihdam hacmini daraltırken, yapacak hiç bir şeyi olmamak anlamında 'işsizliğe' yol açmayacak, normal işlerini kaybeden işçilerin başka işlere kaymalarına yol açacaktır". "Böyle bir durumda istihdam azalışından veya işsizlikten söz etmek kolay değildir. Çünkü, bir yerdeki işini kaybeden kimse başka bir yerde iş bulmuş olmakta

ve istihdam seviyesi değişmemektedir. Fakat işçilerin yeni işlerindeki verimlilikleri eski işyerlerindeki verimliliklerinden düşüktür. Çünkü, bir endüstride işine devam eden bir işçinin aldığı ücret, o endüstrideki işini kaybetmiş olan benzer bir işçinin marjinal fizik verimliliğinin ölçüsündedir. İşini kaybeden bu işçi kendisine daha yüksek bir ücret sağlayacak bir iş bulabilse idi o işi kabul etmek için eski işinden atılmasını beklemezdi. Şu halde çeşitli endüstriler toplamının üretime olan talepteki azalma, işgücünün yüksek verimli işlerden düşük verimli işlere kaymasına yol açar. Bu kaymanın sebebi, efektif talepteki azalma, normal anlamındaki işsizliğin sebebinin aynıdır ve işlerini kaybeden işçilerin düşük işleri kabul etmelerini Gizli İşsizlik olarak vasıflandırmak tabiidir.”⁷⁸

“Özetleyecek olursak, gizli işsizlikle mücadele için en etkin tedbir, milli hasılanın büyüdüğünü ve fert başına reel gelirin arttığı tam istihdam düzeyinde, fiyatlarda ılımlı bir artışla, iyi dengelenmiş yeterli bir yatırım artışını birleştiren bir politikadır.”⁷⁹

Prof. Dr. Sabahattin ZAİM’e göre, “gizli işsizlik, teknolojik bir değişme olmaksızın istihsal kapasitesine göre fazla miktarda işçinin istihdam edildiği bir hali ifade eder.”⁸⁰ Diğer bir deyişle, “çalışır görünen fakat çalıştığı işte iktisadi hasılaya bir ilavede bulunmayan insanların halini veya düşük verimle çalışmasını ifade eder.”⁸¹

Buna göre, Gizli İşsizlik, açık işsiz şeklinde belirgin bir işsizliği ortaya koymadığına ve gizli işsizin de bir gelire sahip olması nedeniyle işsizlik sigortası kapsamı içine giremeyeceği muhakkaktır. Zaten, **gizli işsizliğin, işsizliği tazmin edici** özelliği vardır. İşçi, üretime katkısı olmadığı halde çalışıyor gözükp ücretini almaktadır.

bb) AÇIK İŞSİZLİK

“İşsizlik genel olarak bir ekonomideki emek arzı ile emek talebi arasındaki farktır.”⁸² Ancak işgücü fazlası olarak nitelendirdiğimiz bu işsizlik hali çalışanın iradi (sübjektif) veya gayri iradi (objektif) nedenlere dayanarak işsiz kalmaları işsizlik sigortası açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle açık işsizliği işsizlik sigortası yönünden iradi ve gayri iradi işsizlik şeklinde ayırmakta yarar vardır.

78- TÜRKAY, Orhan; Gizli İşsizlik, AÜSBF Yayını, No:239, Ank., 1968, s.2

79- ORHAN, Zekai Osman; Az Gelişmiş Ekonomilerde Gizli İşsizlik (Makale), Alfredo Navvarete Jr. ve Ifigenia M.Navarete’den çeviri, İİTİA, Sayı:1 İst.1977, s.289.

80- ZAİM, Sabahattin; a.g.e., s.131

81- ZAİM, Sabahattin; a.g.e., s.125

82- SAATÇİ, Mustafa; Türkiye’de İşsizlik ve Açık İşyerleri Açısından İşsizlik Durumu (Makale), KÜ İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Aralık 19881, s.83.

aaa. İRADI İŞSİZLİK (SUBJEKTİF İŞSİZLİK)

Bu tip işsizlikte genellikle sübjektif unsurlar rol oynar. İşçinin cari ücretlerle, çalışma koşulları, vasıf ve yeteneğine uygun bulmadığı işte çalışmak istememesinden ortaya çıkan işsizlik halidir.⁸³

Prof. Besim ÜSTÜNEL'e göre, "İradi işsizliğin bir diğer sebebi bazı fertlerin veya ailelerin gelir talebinin çok düşük bir elastikiyete sahip bulunmasıdır. Bir ailenin birden fazla çalışabilecek üyesi bulunduğu halde, bazen o aileden sadece bir kişinin çalıştığı, diğerlerinin çalışmamayı tercih ettiği görülmektedir."⁸⁴

Uygulamalarda bu işsizliğin mahiyeti icabı, iradesi ile işsiz kalmış olması dolayısıyla, bu gibi kimseler işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmaktadır. Zira, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarından biri de işsiz gösterilen işte çalışma zorunluluğudur.

bbb. GAYRİ İRADI İŞSİZLİK (OBJEKTİF İŞSİZLİK)

İşsizlik sigortası açısından işsiz tanımı yaptığımız "çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma olanağı bulamayan kişiler"den kastettiğimiz bu kategori işsizler, işsizlik sigortası kapsamına girenlerdir. Ancak, bu tip işsizliği de bazı tasniflere tabi tutmak gerekir. Zira, bu tip işsizlik risklerinin hepsini tazmin etmek sigortacılık tekniği bakımından mümkün değildir. Bu nedenle, işsizlik sigortası uygulayan ülkelerin bu işsizlik tiplerinin oluş nedenlerini ve sürelerini çok iyi izlemeleri gerekmektedir.⁸⁵

aaaa) YAYGIN İŞSİZLİK (KÜTLEVİ İŞSİZLİK)

Gayri iradi işsizliklerden yaygın işsizlik dediğimiz bölümü genellikle gelişmiş sanayi ülkelerinde görülmektedir. Bu işsizlik, sürekli olabileceği gibi, kütleli özellikleri de vardır. Tamamen ekonomik nedenlerle oluşur. Nedenlerine göre çeşitleri vardır :

i. Efektif Talep İşsizliği: Efektif talep yetersizliğinden ileri gelenine "efektif talep işsizliği" denir. **Toplam tüketim ve yatırım azalmasından ileri gelir.** İlk defa 1929 dünya ekonomik krizinden sonra J. M. KEYNES

83- SAVER, Ertan Ziver; İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, DPT Yayını, No:DPT: 1067-SPD: 232, Ank. Mayıs 1971, s.4

84- ÜSTÜNEL, Besim; Makro Ekonomi, Ank. 1966, s.168.

85- TURNBULL, J.-WILLIAMS,A-CHETTE,E.'den SAVER, Ertan ZİVER; a.g.e., s.5

tarafından belirlenmiş bir işsizlik türüdür.⁸⁶ Ekonomilerin tam istihdamda dengede kalabileceği gibi eksik istihdamda da dengede kalabileceği ileri sürülmüş, aradaki emek gücü farkı da işsizleri oluşturacağı iddia edilmiştir.⁸⁷

ii. Konjonktürel (Devri) İşsizlik: İleri sanayileşmiş ülkelerde **aşırı üretimin neden olduğu işsizliktir**. Ortalama uzun zaman periyotları ile görülen ekonomik durgunluğun sonucu ortaya çıkar. Özellikle dayanıklı mal üreten sanayi dallarında görülür⁸⁸.

iii. Bünyevi İşsizlik: Üretim araçlarının ve kapasitelerinin yetersiz olduğu, buna karşılık nüfus artışının fazla olduğu gelişmemiş ekonomilerde görülen işsizlik şeklidir.⁸⁹ Bizde görülen yaygın işsizlik halidir.

Yaygın işsizlik türlerini kapsamına alacak bir **işsizlik sigortası**, her şeyden önce, **ülkenin ekonomik yapısını ve üretim araçlarının kapasitesini çok iyi belirlemek zorundadır**. Aksi halde, amaçlarını gerçekleştirme olanağını bulamaz.

bbbb) KISMİ (STRÜKTÜREL) İŞSİZLİK

Genellikle kısa periyotlarla, sınırlı işyeri veya kollarında belirli zamanda ortaya çıkan işsizlik halleridir. Mevsimlere bağlı olarak çıkan işsizliğe **“mevsimlik işsizlik”**, ekonomide emek arz ve talebi arasında toplam denge olmasına rağmen işçilerin kısa süreler içinde işyeri değiştirilmesi esnasındaki işsizlik halinde **“arızı (friksiyonel) işsizlik”**⁹⁰, teknolojik değişiklikten özellikle işgücünün yerini makinenin almasıyla ortaya çıkan **“teknolojik işsizlik”**⁹¹, moda, gelenek ve zevklerin değişmesi ile ilgili iş kollarında meydana gelen **“moda işsizliği”**, bölgeler arası yatırım yetersizliğinden veya iş gücünün yer değiştirmesinin güçlüğünden doğan **“bölgesel işsizlik”**⁹², toplu uyuşmazlıkların neden olduğu grev veya lokavt sonucu meydana gelen **“grev işsizliği”** gibi kısmi işsizlikler

86- KEYNES, J.M.; a.g.e., s.24

87- GUITTON, Henry; Economie Politique, Tome I, Precis Dalloz, Paris 1967, s.93 ve devamı.

88- ZAIİM, Sabahattin; Çalışma Ekonomisi, a.g.e., s.145

89- ÜLGNER, F.Sabri; Milli Gelir ve İktisadi Büyüme, a.g.e, s.148.

90- ZAIİM, Sabahattin; a.g.e., s.148.

91- BLOOM, F.Gordon- MORTHRUP, Herbert R.; Economics of Labor Relations; Seventh Edition USA 1973, s.458

92- REYNOLDS, Lloyd G.; Labor Economics and Labor Relations, 6th Edition USA 1974, s.133.

genellikle her ülkede rastlanan kısa süreli işsizlik tipleridir. Bunlar işsizlik sigortası uygulamalarında işsizlik ihtimalinin hesaplanması için en güç olan işsizlik tipleridir. Ancak, genellikle kısa sürede oldukları için sigortaya fazla külfet yüklemeyiz.

Sosyal Politikanın önemli araçlarından olan Sosyal Güvenlik kuruluşları, özellikle bağımlı çalışanların çalışma esnasında ve çalışmayacak duruma gelmeleri halinde, yaşamlarını devam ettirebilecek imkanları, Sosyal Devlet anlayışı içinde devletin kendilerine sağlamak zorundadır. Bu imkanlardan birisi de işsizlik riskine karşı Devlet tarafından kurulması gereken İşsizlik Sigortasıdır.

II. BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASININ MAHİYETİ

§ 1- İŞSİZLİK SİGORTASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

İşsizlik, toplumda rahatsızlık yaratan sosyal olaylardan biridir. Herkes o toplumda çalışmak istediği halde çalışma imkanı bulamıyorsa, o toplum yararlarından yararlanamıyorsa, üretime katılamıyorsa, o toplum rahatsız bir toplumdur. Zira, işsizlik toplumda ekonomik, sosyal ve politik çok büyük olumsuz etkileri ile kendini hissettiren bir olaydır. Bu etkilerin sonuçları toplumu bazen kısmen, bazen de tamamen değiştirebilecek niteliktedirler. Hatta eğer toplum kendini yenileyecek veya yeniden düzenleyecek önlemleri almazsa ve almakta gecikirse işsizliğin etkisi ile yok olma tehlikesiyle de karşı karşıya kalabilir. Zira, devletlerin siyasi tarihlerinde işsizliğin neden olduğu ayaklanmalar ve ihtilaller küçümsenemeyecek kadar önem taşımaktadırlar.⁹³

İşsiz o toplumdan adil olarak yararlanamaz veya yararlanma imkanı bulamazsa, toplumun o kişiye karşı görevini yaptığını söylemek mümkün değildir. Bu durumda o kişinin de topluma karşı görevini yerine getirmesini ısrarla istemek kişileri topluma karşı küskünlüğe, reaksiyona ve hatta isyana teşvik eder. Toplum o kişiye çalışma imkanı veremiyorsa, o halde kendisine yaşama imkanı vermelidir.

Kişinin çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen, elinde olmayan nedenlerle mevcut koşullarda çalışma imkanı bulamaması, toplumca tazmini gereken bir tehlikeyi oluşturmaktadır. İşte işsizlik sigortası bu anlayış içinde doğmuştur.

Bu günkü işsizlik sigortası sistemlerine ulaşıncaya kadar sosyal politikanın tarihsel gelişimi içinde oldukça değişik uygulamalara rastlamaktayız. Tarihsel bir sıralamaya tabi tutmaksızın bunların geçmişteki uygulanış biçimlerini incelemekte yarar vardır.

İşsizlik ile mücadelede hiçbir zaman tam bir başarı elde edilemeyeceği görülünce, işsizliğin meydana getirmiş olduğu riski ortadan kaldırmak için mücadele edileceği gerçeği ile karşı karşıya kalınmıştır. Özellikle sanayi devriminin gerçekleştiği 19.yüzyılda sermayenin emeğin yerine geçmesiyle başlayan büyük işsizlik olayı bunu daha da zorunlu hale getirmiştir.

93- DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s.1013

18.yüzyılın son çeyreğinden itibaren Avrupa’da doğup büyük bir hızla gelişmiş olan kapitalist sanayi, çalışanları büyük bir sefaletle itmiş, hatta çocuklar ve kadınlar utandırıcı çalışma koşulları karşısında ezilmiştir.

Liberal düşüncenin etkisi altında amme organları önceleri olayların seyircisi olmuşlar, herhangi bir önlemin ekonomik ve teknik gelişmeyi durduracağını sanmışlardır. Ancak zaman ilerledikçe, özellikle 1815 yıllarından itibaren başlayan ekonomik buhranlar kütle halinde işsizliğe neden olmuş, bu işsizlik kütlesi o devrin toplumu için endişe verici bir durum yaratmış, sosyal sorunlar daha da artmıştır. Sonuçta kapitalist sanayi ekonomisinin doğal sonucu olan kütleli işsizlik riskini karşılamak amacı ile bir çok sanayi ülkelerinde zorunlu olarak önlemler alınmaya başlanmıştır. Bu önlemlerin birisi de “İşsizlik Sigortası”nın ihdası olmuştur.⁹⁴

Bu nedenledir ki gerek işçi kesimi, gerek işveren kesimi ve gerekse devlet kesimi olayı oldukça önemsemiş ve işsizliğe karşı önlem alınmasının yanında işsizliğin yarattığı gerek kişisel ve gerekse toplumsal tahribatı ortadan kaldırmak için faaliyete geçmişlerdir. Bunun için işsizlik sigortası kuruluşlarının tarihsel gelişiminin bu her üç kesimin katkılarıyla oluştuğunu görüyoruz.

1. SENDİKALARCA KURULAN İŞSİZLİK YARDIM SANDIKLARI

İşsizlik riskine karşı ilk önlemler, sendikalaşma hareketlerinin geliştiği Avrupa sanayi ülkelerinde Loncalar Sistemi içindeki yardımlaşma sandıkları paralelinde, sendika teşekkülleri tarafından alınmaya çalışılmıştır.⁹⁵ Ancak bugünkü modern işsizlik sigortası sistemlerine kıyasla oldukça sınırlı ve tamamen ihtiyari, kendi bünyelerini kapsayan yardım sandığı şeklinde bir mahiyet taşımaktaydı.

Sendikaların işsizlikle ilgili bu tür sigorta faaliyetlerinin kesin tarihi bilinmemekle beraber, sendikacılığın gelişmeye başladığı 19. yüzyılda Almanya’da, Belçika’da, ABD’de, Fransa’da, İngiltere’de, Norveç’te, İsveç’te, İsviçre’de sendikaların üyelerine işsizlik ödeneği veren faaliyetlerine rastlanmaktadır.⁹⁶

94- TUNA, Orhan; “Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meseleleri” (Makale),İÜ İkt.Fak. Mecmuası, cilt 14, Ekim 1952-Temmuz 1953, s.212

95- R.J. WİLLEKE’den DİLİK, Sait; a.g.e., s.90

96- DENİZ, Aydın; İşsizlikle Mücadelede İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Haziran 1968, s.9.

Sendikaya üye olan işçiler aynı zamanda işsizlik tehlikesine karşı kendi bünyesi içinde oluşturulmuş sigorta sandığına da aidat ödemekte idiler. Bu sandıklara devletin veya işverenin herhangi bir katkısı bulunmamaktaydı.⁹⁷ Yasal herhangi bir dayanaktan da yoksundu. Sendikaların amacı işsizlere yardım ile ücretlerin düşmesini önlemektir.⁹⁸

Sendikaların bu faaliyetleri 20.yüzyılın başlangıcına kadar devam etmiştir. Hatta bugün bile Danimarka'da, İzlanda'da uygulamada işsizlik sigortası kurmuş sendikaya üye olan işçiler işsizlik yardımı alabilmektedirler.⁹⁹

2. İŞVERENLERCE KURULAN İŞSİZLİK YARDIM SANDIKLARI

Sendikaların kurmuş olduğu işsizlik yardım sandıklarından başka işverenlerin teşebbüsleriyle kurulmuş olan işsizlik yardım sandıklarına da rastlamaktayız. Bu sandıkların finansmanı işverenlerce karşılanmaktaydı. Ancak bu sandıklar beklenen yararı sağlayamadığından kısa ömürlü birer teşebbüsler olarak kalmışlardır.

İşveren yetenekli ve sürekli işgücünü elde tutabilmek için işletmesini cazip hale getirmek amacı ile kendi bünyesi içinde kurduğu bu nevi işsizliğe karşı sigorta sandıklarını üretimin düzenlenmesi programları ile birlikte yönetirdi.

“Bir müstakil işletmeyi kapsayan işveren sandıkları en ziyade Almanya'da ve ABD'de çok yaygınlaşmışlardı. Ancak bu neviden sandıklara Fransa ve İngiltere'de de rastlanmaktaydı. Genel kaideye göre; işveren, işsizlik sandığına her yıl muayyen bir meblağ yatırırdı. Bu meblağ, ücret bordrolarındaki net işçi ücretinin belirli bir yüzde nispetini teşkil ederdi. Sandık, o işletme işçilerinin geçici işsizliklerinde, işten çıkarılmalarında ve hatta bazen de kısmi işsizlik halinde onlara ödeme yapardı.”¹⁰⁰

Zamanla devletçe kurulmaya başlayan zorunlu işsizlik sigortası faaliyetleri sonucu, işverenlerin kurmuş oldukları bu sandıklar yavaş yavaş ortadan kaybolmaya başladılar. Fakat özellikle ABD'de bu sisteme ait bazı esaslar zorunlu işsizlik sigortası kuruluşunda göz önünde tutulmuştur.¹⁰¹

97- SAVER, Ertan Ziver; İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, DPT yayını, No: DPT: 1067, SPD: 232,1971, s.16

98- DİLİK, Sait; a.g.e., s.90.

99- Social Security Programs, Throughout the World: Europe US Department of Health and Human Services, 2006, s.82-150. – Avrupa Birliği- Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, TİSK,Nisan 2005, yayın no: 257, s.604.

100- DENİZ, Aydın; a.g.e., s.10

101- DENİZ, Aydın; a.g.e., s.11

3. KAMU KURULUŞLARINCA KURULAN İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARI

A) MAHALLİ İDARELERCE KURULAN YARDIM SANDIKLARI

Mahalli idarelerce önceleri İsviçre’de (Bale’de) 1789 yılında Datele işçileri için sigorta sandığı kurulmuş ise de, bu pek uzun ömürlü olmamıştır.¹⁰² Kamu organlarınca kurulmuş ilk uygulama 1893 yılında İsviçre’nin Bern Kantonunda görülmüştür diyebiliriz. İşsizlik sigortası şeklinde kurulan bu uygulama ihtiyari mahiyet taşımaktaydı. İhtiyari olması riskin yaygınlaşmasında ve finansman ihtiyacının karşılanmasında önemli güçlükler yaratmaktaydı. Fakat yine de bu uygulama İsviçre’nin diğer Kantonlarına yayılmasında öncülük etmiştir.

Bern Kantonunun bu öncülüğü, diğer ülkelerde işsizlik sigortasının yayılmasına neden olmuştur. Özellikle Almanya’da 1896’da Köln’de, 1905’de Leipzig’de aynı esaslara benzeyen ihtiyari birer işsizlik sigortası şeklinde “Komün Sandığı” kurulmuştur.

Diğer bir uygulama ile 1894 yılında yine İsviçre’nin Saint-Gall Kantonunda kurulan bir mahalli işsizlik sigortasına göre, kazancı belirli bir sınırın altında kalan çalışanların **sigortaya katılmalarını zorunlu** kılmıştır. Böylece kamu otoritesince zorunlu işsizlik sigortası uygulamasına ilk defa burada rastlamış olmaktadır. Ancak bu sigorta uzun ömürlü olmadı. Zira düzenli bir istihdama erişmiş olan çalışanlar bu sigorta sandığına girmekte hevesli görülmediler. Böylece sigortanın mecburilik özelliğinden dolayı uygulama 1897’de terk edildi.¹⁰³

İsviçre’de mahalli idarelerce kurulan işsizlik sigortası sandıkları yanında Fransa’da Dijon ve Limoj Belediyeleri’de 1896 ve 1897 yıllarından itibaren, Belçika’da Liej Eyaleti 1899 yılından itibaren işsizlik sigortası sandıklarına mali yardımlarda bulunmuşlardır.

Diğer yandan 19.yüzyılın Flaman ülkeleri içinde sosyal olayların en çok yoğun olduğu, ticaret ve dokumacılık merkezi olan Belçika’nın Gand şehrinde bir uygulamaya rastlamaktayız. “**Gand Sistemi**” olarak da isimlendirilen bu İşsizlik Yardımı bir önceki yıl ödenmiş meblağlara dayanan muntazam mali yardımlarla yürütülmekteydi.¹⁰⁴ Bu sistem diğer ülkelerdeki sistem uygulamalarına da önderlik yapmıştır.

102- DENİZ, Aydın; a.g.e., s.9

103- DENİZ, Aydın; a.g.e., s.11

104- SAVER, Ertan Ziver; a.g.e., s.17. - BABAN, Şükrü; İktisat Dersleri, İÜ Hukuk Fak. Talebe Cemiyeti Yayını, No:9, İst. 1942, s.246.

Gand Sistemi, esas itibariyle üyelerine yapılan yardımı artırabilecek şekilde özel işsizlik sandıklarına belediyeler tarafından mali yardım ödenmesini öngörmekteydi. Yıllık yardımlar, bir önceki yıl ödenmiş olan meblağlar esas alınmak suretiyle hesap edilmekteydi. Belediyelerin bu mali yardımından, uygulamada ancak yardımları düzenleyip dağıtan ve yardımdan yararlanan kimselerin gerçekten işsiz olup olmadıklarını bizzat tahkik eden sendikalara bağlı olarak kurulmuş özel işsizlik sandıkları yararlanmışlardır.¹⁰⁵

Gand Sistemi bazı değişikliklerle Belçika dışında Almanya'da, Danimarka'da, Finlandiya'da, Fransa'da, İngiltere'de, İtalya'da, Norveç'te, Hollanda'da, İsviçre'de benimsendi ve çabucak gelişip yayıldı. Başta Fransa 1905 yılında Gand Sistemini milli seviyede uygulamaya başladı. Ve diğer ülkelerde zamanla bunu izlediler. Hatta diyebiliriz ki, bu günkü işsizlik sigortası uygulamasının temelinde "Gand Sistemi" yer almaktadır.

B) DEVLETÇE KURULAN İŞSİZLİK SİGORTASI

Devlet tarafından yasayla ilk zorunlu karakterde işsizlik sigortası, 1911 yılında Lloyd GEORGE'un Başbakanlığı devrinde İngiltere'de kuruldu. Zorunlu karakterde böyle bir uygulamaya daha sonra 24 Mart 1920'de Avusturya'da başlandı. Bunu 1927 yılında Almanya izledi. 1929 dünya ekonomik krizi etkilerini hafifletmek amacıyla başlangıçta sınırlı bazı kategori işçilerini kapsayan işsizlik sigortası sistemi, sanayileşme sürecinin hızlanmasına paralel olarak geniş kapsamlı hale getirilmiş, sanayileşmiş Avrupa ülkelerine, Güney Amerika Ülkelerine, ABD ile Kanada'ya yayılmıştır.

1979 yılı itibariyle işsizlik yardımı ve zorunlu işsizlik sigortası şeklinde 38 ülkede uygulanan programların çoğu ikinci dünya savaşından önce kurulmuştur. 1940 yılında 21, 1949 yılında 22, 1958 yılında 26, 1967 yılında 34, 1977 yılında 38 ve SSCB'nin 1990 yılında dağılmasından sonra 1993 yılında 64 ülkede uygulamayı görüyoruz.¹⁰⁶

Fransa ve Almanya'da işsizliğin tazmini için **zorunlu işsizlik sigortası** ile devletçe finanse edilen ve gelir testine tabi tutarak faaliyet gösteren **işsizlik yardımı** şeklinde ikili sistem uygulanır.

105- DENİZ, Aydın; a.g.e., s.11

106- 1977 yılında Doğu Almanya Anayasasının 24.Md.si çalışmayı herkese garanti ettiği gerekçesi ile, bu ülkede işsizlik sigortası uygulaması kaldırılmıştır. Buna mukabil 1977 yılında Kıbrıs Türk Federe Devletin'de İşsizlik Sigortası kurulması suretiyle 1979'da 38 ülkede, SSCB'nin 1990 yılında dağılmasıyla 1993'de 64 ülkede, 1997 yılı sonunda Hong-Kong devlet olarak Çin Cumhuriyetine bağlandıktan sonra bugün için (1998 için) 63 ülkede uygulamaya rastlamaktayız.

Ayrıca bazı ülkelerde Bolivya, Kolombiya, Guatemala, Honduras, Hindistan, Libya, Meksika, Pakistan, Solomon Adaları, Tanzanya, Türkiye(1999 yılına kadar) gibi ülkelerde işten çıkarılmış işçilere her işverenin sadece kıdem tazminatı vermesi suretiyle işsizlik tazmin edilir. Ancak kıdem tazminatını işsizlik sigortasından ayırmak gerekir.¹⁰⁷

Devletçe kurulan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı sistemlerini uygulayan bazı ülkelere ilişkin yasa tarihleri şöyledir: Arnavutluk (1993), Arjantin (1967,1991), Ermenistan (1921,1991), Avustralya (1944,1947), Avusturya(1920,1977),Azerbaycan(1921,1991),Bangladeş(1965),Barbados (1982), Belarus (1921,1993), Belçika (1920,1963), Brezilya (1965,1986), Bulgaristan (1925,1989), Kanada (1935,1971), Kıbrıs Cumhuriyeti (1956,1980), Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (1977), Şili (1937,1980), Çin Halk Cumhuriyeti (1986), Çek Cumhuriyeti (1991), Danimarka (1907, 1970, 1976), Ekvator (1951,1988), Mısır (1959, 1975), Estonya (1991), Finlandiya (1917, 1960, 1984), Fransa (1905,1951, 1958, 1967, 1972, 1974), Gürcistan (1921, 1991), F.Almanya (1927,1969), Yunanistan (1945, 1954), Hong Kong (1977), Macaristan (1957, 1991), İzlanda (1936, 1981), İran (1987, 1990), İrlanda (1911, 1981), İsrail (1970), İtalya (1919, 1988), Japonya (1947, 1992), Kazakistan (1956, 1991), Kırgızistan (1921, 1991), Latvia (1991), Litvanya (1919, 1990), Lüksemburg (1921, 1978), Malta (1956, 1987), Moldova (1992, 1993), Hollanda (1916, 1987), Yeni Zelanda (1930, 1964), Norveç (1906, 1970), Polonya (1924, 1993), Portekiz (1975, 1989), Romanya (1991, 1992), Rusya (1921, 1991), Slovakya (1991), Slovenia (1927, 1992), Güney Afrika Birliği (1937, 1966), İspanya (1919, 1984, 1992), İsveç (1934, 1956, 1973), İsviçre (1924, 1951, 1976, 1977, 1982), Tunus (1982), Türkmenistan (1921, 1991), İngiltere (1911, 1992), ABD (1932, 1935, 1937), Özbekistan (1921, 1991), Uruguay (1944, 1945, 1958 1981), Ukrayna (1921, 1991), Venezüella (1989), eski Yugoslavya (1927, 1972) ve Türkiye (1999).

Bugün devletçe kurulan işsizlik sigortası programlarının birçoğu geniş bir sahaya yayılmış, zorunlu sigorta halindedir. Ancak Danimarka, Finlandiya, İsveç gibi İskandinav ülkelerinde bir sigorta esasına göre kurulmuş ise de zorunlu değildir. Ticaret birliklerinin oluşturdukları isteklilerce kurulan sigorta fonu tarafından işletilir. Ancak bu fonlar devletten önemli destek görürler.

İşsizlik sigortası sistemi bulunan Avustralya, Macaristan, Yeni Zelanda, eski Yugoslavya gibi ülkelerde geçimini sağlayacak belirli düzeyde geliri olan işsiz kişilerin hakları sınırlandırılmıştır.

107- İşsizlik sigortası yerine işsizliği tazmin edici bir sistem olarak kıdem tazminatı, konumuz dışında kaldığından burada değinilmemiştir. Geniş bilgi için -Bkz. ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası ve Kıdem Tazminatı, İİBK, İşgücü Dergisi, Yıl: 1, sayı:4, Ekim-Aralık 1979, s.13 ve devamı.

Ş 2- İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

İşsizlik sigortası, hemen herkesin hem fikir olduğu bir kavram özelliğini henüz taşımamaktadır. Zira, işsizlik sigortasının günümüzde gerçek fonksiyonunu yerine getiren bir kuruluş olduğunu söylemek kanımızca biraz iyimserlik olur. Ancak, gerçek fonksiyonun nelerden oluştuğunu belirtmek de oldukça güç bir sorundur. Çeşitli görüşlerle beraber çeşitli uygulamalara rastlamaktayız. Yalnız hemen şunu belirtelim ki, işsizliği önleyen bir faktör olarak anlaşılmamalı, aksine işsizlik olayı ortaya çıktıktan sonra, fonksiyonunu yerine getiren sosyal güvenlik aracı olarak düşünülmelidir. Kavram olarak açıklığa kavuşabilmesi için işsizlik sigortasının tanımında bir birliğe kavuşmak ve özelliklerini ortaya koymak gerekecektir.

1. İŞSİZLİK SİGORTASI TANIMI

İlk görünüşte, işsizlik sigortası genel bir kavram olarak işsiz bir kimsenin yaşamını devam ettirebilmesi için ekonomik ve sosyal güvenceyi ifade etmektedir. Ancak bu kavram irdelendiği zaman oldukça açıklık getirilmesi gereken bir kavram niteliğindedir. Bu irdelemeyi ele almadan önce işsizlik sigortası konusunda yapılmış tanımlara yer verdiğimiz takdirde ortak bazı unsurlarını ve açıklanması gereken özelliklerini de ortaya koymuş oluruz.

Sözlük anlamıyla hukuk dilinde işsizlik sigortası; “işini kaybeden işçiye, işverenin tazminat vermediği veya sosyal sigortaların bir başka dalından ödenek verilmeyen dönemde, yardım yapılması amacıyla kurulan sigorta”, ekonomi dilinde ise, “tam ve kısmi işsizlik halinde bulunan emekçilere yardım usulü”¹⁰⁸ şeklinde ifade edilmektedir.

Fransız literatüründe ise, işsizlik sigortası (Assurance Chomage); “kaynaklarının miktarı ne olursa olsun, sigorta tarafından işsizlere sağlanan mali yardım”¹⁰⁹ diye geçmektedir. Diğer bir tanımla; “sanayi ve ticaret işçisinin kazancının kısmen veya tamamen kayba uğramasından sonra, sigortalıya bir tazminat ödemeyi garanti eden sigorta kuruluşudur.”¹¹⁰

Amerikan literatüründe ise, işsizlik sigortası (Unemployment Insurance); “isteği dışında işsiz kalmış kimselere belirli bir süre için gelir sağlayan bir sosyal sigortadır.”¹¹¹

108- Meydan Larousse; Cilt 6, s.572.

109- Nouveau Petit Larousse, Paris 1972, s.206.

110- RAYMOND, Barraine; Dictionnaire de Droit, LGDJ Paris 1967, s.68.

111- Webster’s New Collagiate Dictionary, Merriam Philippines Copyright 1980, s.1216.

Ancak bu tanımlar oldukça genel olup, uygulamadaki işsizlik sigortası temel ilkelerini ihmal etmişlerdir. Bilimsel ve uygulama açısından yapılmış tanımları da eklersek, o zaman gerçeğe biraz daha yaklaşılarak bir tanım ortaya çıkarabiliriz.

Prof. J.H. RICHARDSON'A göre işsizlik sigortası; "kısa bir süre için işini kaybeden kimselere gelir garantisi sağlamak ve böylece onları yeni bir iş buluncaya kadar veya eski işine geri dönünceye kadar gelir desteğine sahip kılmaktır."¹¹² Bu tanıma göre işsizlik sigortasının amacı, kısa bir süre için işsiz kalan kimselere yeni bir işe girinceye kadar gelir sağlama olduğu belirtilmiştir. Fakat tanım eksiktir. Bir kere işini kaybeden işsizlik kasıt, kusur, yetenek, beceri, sağlık gibi koşullara uyup uymadığı, çalışmaya istekli olup olmadığına göre kendisine gelir desteği sağlanmaktadır. Ayrıca bu gelir desteği bir iane, yardım mahiyetinde değil ödenek şeklinde yani işçiden daha önce kesilen primlerin yeniden kendisine verilmesidir.

Bir diğer tanıma göre, "isteği dışında işsiz kalmış işçinin bir ölçüde güvenliğini sağlamak ve durgunluk dönemlerinde ekonomiye yeni satın alma gücü kazandırmak ve terfi oranı sistemi ile işçiye prim ödeyerek istihdama istikrar kazandırmak amacıyla kurulmuş bir kuruluştur."¹¹³ Bu tanımda ise, işsizlik sigortasının ABD'deki uygulama da gözönüne alınarak yalnızca genel amacı ortaya konulmuş, tamamen gelişmiş ülke şartlarına göre değerlendirilmiştir. Ekonomik ve sosyal yönden önemli etkileri olabilecek bu kuruluşun gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve sosyal nitelikleriyle bağdaşmamaktadır.

DPT-4BYKP Özel İhtisas Komisyonu Sosyal Güvenlik Raporuna göre, "işsizlik sigortası, çalışanların ekonomik nedenlerle tamamen kendi iradeleri ve kusurları dışında işsiz kalmaları halinde yeni bir iş buluncaya kadar asgari ihtiyaçlarını temin edecek bir gelir sağlama amacını güdecek"¹¹⁴ sosyal güvenlik kuruluşudur. Bu tanımda da belirtildiği gibi sosyal güvenlik aracı olarak işsizlik sigortası kendi isteği dışında işsiz kalan işçilere belirli bir ölçüde ve zaman içinde gelir sağlamaktır. Bu görüş bugün için bizim de görüşlerimize yaklaşmaktadır.

Diğer yandan ülkemizde 1979 yılında Çalışma Bakanlığı'nca hazırlanıp "Çalışma Dergisi"nin 1 Haziran 1979 tarihinde "Yasa Tasarı ve Taslakları Özel Sayısı 1978-1979" kitapçığında yayınlanan ve TBMM'ne sunulan işsizlik sigortası ile ilgili Yasa Tasarısının genel gerekçesinde

112- RICHARDSON, J.Henry; a.g.e., s.183.

113- CARTER, M.Allan-MARSHALL F.Ray; Labor Economics, USA Revised Edition 1972, s.459

114- DPT-4BYKP Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.272.

işsizlik sigortası; “bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, ücret karşılığı bir iş ya da iş yerinde çalışırken, çalışma istem, beceri, yetenek ve sağlığında olmasına karşın, tamamen isteği dışında ve herhangi bir kasıt ve kusur olmaksızın işini kaybeden işçilere; bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak ve böylece aile bireyleriyle birlikte yaşamlarını sürdürmelerine olanak sağlamak amacı ile belli bir süre ve ölçüde yapılan bir ödenektir.”¹¹⁵ Bu yasa tasarısı gerçekleşmemiş olduğuna göre geçerliliği tartışılabilirse de yine de tanımda kendi elinde olmadan işini kaybetmiş işçiye kapsama almış, ailesiyle birlikte bu işçinin yaşamını belli bir süre için ve ölçüde garanti altına almayı benimsemektedir.

Gerçekten sigortacılık açısından ele aldığımızda karşımıza iki tip işsiz kişi çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, daha önce bir işe girmemiş olan işçiler, diğeri ise; eskiden bir işi olup da bir takım nedenlerle işsiz kalan kişilerdir. İşsizlik sigortası açısından bir prim ödeme söz konusu olduğuna göre, eskiden bir işi bulunup da bazı nedenlerle ve isteği dışında işsiz kalanlar önem taşıyacaktır. Bu nedenle yasa tasarısında bu hususlar göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca tanım halen istihdam süresi içinde olup da istek dışı birtakım sebeplerle işini belirli bir süre içinde kaybeden birey ve ailesinin o süre içinde asgari gereksinimlerini karşılamak üzere yapılacak ödentileri de kapsamakta idi.¹¹⁶

Bugün 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanununa göre **İşsizlik Sigortası**: “Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” dır. (R.G.;T: 08.09.1999-S: 23810). Bir önceki yasa tasarısındaki tanıma uygun olarak yapılmış olan bu İşsizlik Sigortası tanımı, biraz daha gerçekçi bir tanım olarak bugün uygulamaya konulmuştur.

Yapılmış olan bu tanımlara ve işsizlik sigortasının diğer paragraflarda yerini belirlerken elde ettiğimiz sonuçlara da dayanarak kesin olmamakla birlikte tanımını şu şekilde yapabiliriz: **İşsizlik sigortası, kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta koludur.**

115- İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ank. 1980, s.9. - Ayrıca Bkz. ŞAHİN, Hasan; İşgücü Dergisi, İİBK Yayını, Yıl:1 Sayı: 3, Temmuz-Ağustos-Eylül 1979, s.15.

116- ŞAHİN, Hasan; a.g.e., s.14-15.

Bu tanımla işsizlik sigortasını sosyal sigortalar, sosyal güvenlik ve sosyal politika kavramlarından soyutlamadan, bunların bir parçası olarak düşünmek mümkün olacaktır. Zaten uygulamalarda da bu tanım önem kazanmaktadır.

2. İŞSİZLİK SİGORTASI ÖZELLİKLERİ

Sosyal sigortaların tüm özelliklerini taşımakla beraber, yapmış olduğumuz tanımın irdelenmesinden de çıkardığımız sonuca göre işsizlik sigortasının kendine özgü, sosyal güvenlik kuruluşlarından farklı bazı özellikleri vardır.

Bu özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

A) İŞSİZLİK RİSKİNİ TAZMİN ÖZELLİĞİ

İşsizlik sigortasının konusu işsizlerdir. Sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında geçici bir süre için işsiz kalmış çalışanları kapsamına alır. Bu gibi kişilerin tek gelir kaynağı ücret olduğuna göre bunların işsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri olanaksızdır. Öte yandan bu gibi kişilerin düşeceği zaruretler toplumda çok büyük bir sosyal, ekonomik ve politik sorunlar yaratmaktadır. Gerek insancıl ve gerekse toplumsal düşünceyle bu gibi kimseleri korumak zarurettir. Kendilerine yaşamlarını devam ettirebilmeleri için iş temin edilemiyorsa bunun tazmini gerekir. İşsizlik sigortası bunu sağlar.

Sosyo-ekonomik risk olan işsizlik, sosyal güvenliğin konusu olan diğer mesleki, fizyolojik ve sosyal risklerden farklıdır. Zira işsiz, kendi elinde olmadan çalışma arzu ve yeteneğinde olmasına rağmen sosyal ve ekonomik bir nedenle işsiz kalmış ve geliri kesilmiştir. Tekrar iş bulup çalışma ihtimali, işsizlik süresi uzadıkça zayıflamaktadır. Halbuki, mesleki ve fizyolojik risklerde tekrar aynı işine dönme hakkı saklıdır. Ancak eklemek gerekir ki her işsize de işsizlik sigortası uygulanması mümkün değildir. Kapsamına girecek işsizlerde bazı koşullar aranmaktadır.

B) ZORUNLULUK ÖZELLİĞİ

İşsizlik sigortasına katılmak zorunludur. Bu özelliği diğer özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayrılan en önemlisidir. Özel sigortalarda katılmalar ihtiyaridir. Halbuki sosyal, ekonomik ve politik sorun yaratan işsizlik riski için toplumsal ve insancıl açıdan konunun tazmini zorunluluk arzeder. Gerçi, trafik sigortası da zorunludur. Fakat mahiyeti değişiktir.

Yardım sandıklarından da bu özelliğinden dolayı ayrılır. Zira, bu ve buna benzer yardım sandıklarında da katılma ihtiyaridir.

İşsizlik sigortasında zorunluluk olmazsa, işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına düşer. Bu da devlete büyük yük yükler. Zarurete düşmeden bir kimse bunun faydasını anlayamayacağından zorunluluk esası getirilmiştir. İşsizlik sigortasının bu özelliği sayesinde asıl yararı, işsizlik tehlikesinden habersiz olanların da yararlanmasından sağlanmaktadır. Asıl yardıma muhtaç olan zümre, düşük gelirle çalışan geniş işçi kitleleridir. Bunlar kendi menfaatlerini önceden bilemedikleri için zorunluluk ilkesi getirilmiştir. İşçi çalışmaya başladığı andan itibaren sigortalandır. Hiç bir işçi buna itiraz edemez.

Uygulamada işsizlik sigortası sistemleri içinde en yaygın olan ilke budur. Zaten işsizlik tazminatı uygulayan 64 ülke (1993 için) arasından çoğu ülke, zorunlu işsizlik sigortası uygulamaktadır. Diğer bazı ülkeler isteğe bağlı sigorta veya kıdem tazminatı¹¹⁷ veya işsizlik yardımı şeklinde uygulama yapmaktadırlar.

Avusturya, Belçika, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Cumhuriyeti, Mısır, Fransa, Federal Almanya, Yunanistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Hollanda, Portekiz, Güney Afrika, Yugoslavya, İsviçre, İngiltere, ABD, Uruguay, Ekvator, Libya, İzlanda, Malta, Norveç, İspanya, Hong-Kong ve Türkiye gibi ülkeler bugün için zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkeler arasındadırlar.

Bazı ülkelerde ise, sendika girişimleri veya toplu sözleşme hükümleri ile isteğe bağlı olup ta devletçe tescili suretiyle dolaylı olarak zorunluluk kazanan işsizlik sigortası sistemine de uygulamada rastlamaktayız. Örneğin İsveç, Finlandiya, Danimarka, İsviçre'nin iki Kantonunda bunu görebiliyoruz.

Aşağıda ki tabloda¹¹⁸ Zorunlu İşsizlik Sigortası Sistemi, İhtiyari İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi Uygulayan bazı ülkeler toplu halde bir tablo yardımı ile gösterilmiştir.

117- İşsizlik Sigortası Yerine Sadece Kıdem Tazminatı Sistemi Uygulayan Bazı Ülkeler: Bolivya, Kolombiya, Ekvator, Guatemala, Honduras, Hindistan, Libya, Meksika, Pakistan, Solomon Adaları, Tanzanya. Bkz. Social Security Programs Throughout The World 1993

118- Tablonun hazırlanmasında, ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Üzerine Bir Araştırma, İşgücü Dergisi, İİBK, Yıl: 1, Sayı : 3, Temmuz-Eylül 1979, s.23-24'den yararlanılmıştır.- Bkz. TABLO I.

TABLO 1: ZORUNLU VE İHTİYARİ İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İŞSİZLİK YARDIMI ALAN BAZI ÜLKELER :

Ülke Adı	Zor.İşs. Sig.Sis.	İht.İşs. İşsizl. Sig.Sis. Yard.Sis.	AÇIKLAMA	
Arnavutluk	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Arjantin	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Ermenistan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl.yard.
Avustralya	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
Avusturya	+	-	+	Hemzorunlus hemişsizl. yard
Azerbaycan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Bangladeş	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
Barbados	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Belarus	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Belçika	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard
Brezilya	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Bulgaristan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard
Kanada	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Şili	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Çin Halk Cum.	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
KKTC	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Kıbrıs Cumh.	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard
Çek Cumh.	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
Danimarka	-	+	+	Hem ihtiyari s.hem işsizl. yard.

Ekvator	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Mısır	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Estonya	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
Finlandiya	-	+	+	Hem.ihtiyari.s.hem işsizl. yard.
Fransa	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Gürcistan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl.yard.
F.Almanya	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl.yard.
Hong-Kong	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Yunanistan	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Macaristan	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
İzlanda	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
İran	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
İrlanda	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
İsrail	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
İtalya	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Japonya	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Kazakistan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Kırgızistan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Latvia	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Litvanya	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Lüksemburg	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yar.
Malta	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Moldova	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Hollanda	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl.yar.
Yeni Zelanda	-	-	+	Sadece işsizlik yard

Norveç	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Polonya	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl.yard.
Portekiz	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Romanya	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Rusya	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Slovakya	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Slovenya	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
İspanya	+	+	+	Hem z.s.hem ih.s.hem işsizl. yard.
İsveç	-	+	+	Hem.ihtiyari s.hem işsizl.yard.
Tunus	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
Türkmenistan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Ukrayna	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Özbekistan	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
İngiltere	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
ABD	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Uruguay	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
İsviçre	+	-	+	Hem zorunlu s.hem işsizl. yard.
Venezüella	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta
Yugoslavya	-	-	+	Sadece işsizlik yardımı
Güney Afrika	+	-	-	Sadece zorunlu sigorta

TOPLAM **64** **52** **4** **47**

C) PRİM ÖDEME ÖZELLİĞİ

Sigortacılık tekniği gereği işsizlik sigortası işçinin prim ödeme esasına dayanır. Bu özelliğinden dolayı işsizlik halinde alacağı ödenek bir haktır. İane olarak değerlendirilmemelidir. Primler genel ilke olarak sadece sigortalılar tarafından ödenmekle beraber sosyal politika ilkelerine dayalı olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla buna işverenler ve gerekirse devlet özel veya genel vergilerle katkıda bulunur.

Devletin katkısı ancak bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması halinde görülmektedir. Eğer daha önce bir işte çalışmış, yetersiz prim ödemiş veya hiç prim ödememiş ya da hiç çalışmamış bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması gibi bir uygulama yapılacaksa, devlet bu sırada prim ödeme zorunda kalabilir. Fakat bugün için böyle bir uygulamaya rastlanmamıştır. Ancak, Hindistan'da böyle bir uygulamaya gidilmesi düşünülmüş ise de devlete büyük maddi külfet yükleme yanında diğer bir takım sorunları da beraberinde getireceği anlaşıncı bu düşünceden vazgeçilmiştir.¹¹⁹

Primlerin miktarı ve işçi-işverene düşecek nispetler aktüaryal hesaplarla tespit edilir. Sigortacılık tekniğine göre hesaplanır. Bu hesaplamada muhtemel işsizlik süresi içinde geçimini sağlayacak asgari ücreti karşılayacak prim miktarı belirli bir süre ödenmek koşuluyla ilgililerden kesilir. Ancak işçinin çalışırken geçimini tehlikeye sokmayacak bir miktar olması da gerekir.

İşçinin prim ödemesi ona bu sigortadan yararlanma hakkını verir. İşsizlik halinde alacağı ödenekler bir haktır. İane, sadaka, yardım değildir. Sosyal yardım kuruluşlarından bu yönü ile ayrılır.

İsteğe bağlı işsizlik sigortası sistemi, zorunlu işsizlik sigortası sistemi ve işsizlik yardımı sistemini uygulayan 64 ülkeden sigortalı, işveren ve devlet katkılarını gösteren tablo¹²⁰ aşağıda gösterilmiştir.

119- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Üzerine bir araştırma, İşgücü Dergisi, IIBK Yıl:1, Sayı:3, Temmuz-Eylül 1979,s.14.

120- Tablonun hazırlanmasında; ŞAHİN, Hasan; a.g.e., s.40-41'den yararlanılmıştır.-Bkz. Tablo IV

**TABLO II: İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK YARDIMI
UYGULAYAN BAZI ÜLKELERDE PRİMLERİN DAĞILIMI:**

Ülke Adı	Sigortalı İşveren Devlet			Ülke Adı	Sigortalı İşveren Devlet		
Arnavutluk	-	+	+	Japonya	+	+	+
Arjantin	+	+	-	Kazakistan	+	+	+
Ermenistan	-	+	+	Kırgızistan	-	+	+
Avustralya	-	-	+	Latvia	+	+	+
Avusturya	+	+	+	Litvanya	+	+	+
Azerbaycan	-	+	+	Lüksemburg	+	-	+
Bengladeş	-	+	+	Malta	+	+	+
Barbados	+	+	-	Moldova	-	+	-
Belarus	-	+	+	Hollanda	+	+	-
Belçika	+	+	+	Yeni Zelanda	-	-	+
Brezilya	-	-	+	Norveç	+	+	+
Bulgaristan	-	+	+	Polonya	-	+	+
Kanada	+	+	+	Portekiz	+	+	+
Şili	-	-	+	Romanya	+	+	+
Çin Halk Cum.	-	+	+	Rusya	-	+	+
KKTC	+	+	+	Slovakya	+	+	+
Kıbrıs Cum.	+	+	+	Slovenya	+	-	+
Çek Cumhuriyeti	+	+	+	Güney Afrika	+	+	+
Ekvator	+	+	-	İspanya	+	+	+
Danimarka	+	+	+	İsveç	+	+	+
Mısır	-	+	+	İsviçre	+	+	+
Estonya	-	-	+	Tunus	-	-	+
Finlandiya	+	+	+	Türkmenistan	-	+	+
Fransa	+	+	-	Ukrayna	-	+	+
Gürcistan	-	+	+	Özbekistan	-	+	+
F.Almanya	+	+	+	İngiltere	+	+	+
Hong Kong	-	-	+	ABD	-	+	+
Yunanistan	+	+	-	Uruguay	+	+	+
Macaristan	+	+	-	Venezuela	+	+	-
İzlanda	-	+	+	Yugoslavya	+	+	+
İran	-	+	+				
İrlanda	+	+	+				
İsrail	+	+	+				
İtalya	-	+	+				
				TOPLAM: 64	37	55	52
				<i>Kaynak: -US; Social Security Programs Throughout The World 1993.</i>			

Yukarıda ki tablonun incelenmesinde görüldüğü gibi İşsizlik Sigortası uygulayan ülkelerin çoğunda işçi primlere katılmakta olup, Avustralya, Brezilya, Şili, Estonya, Tunus, Yeni Zelanda gibi ülkelerde primleri sadece devlet ödemekte, Arnavutluk, Bangladeş, Moldova gibi ülkelerde sadece işveren ödemekte, Avusturya, Belçika, Kanada, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Cumhuriyeti, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Federal Almanya, İrlanda, İsrail, Japonya, Kazakistan, Latvia, Litvanya, Malta, Hollanda, Norveç, Portekiz, Romanya, Slovakya, Güney Afrika, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere, Uruguay gibi ülkelerde ise işçi, işveren ve devlet olmak üzere her üçü birden prim ödemektedirler. Ülkemizde de 4447 kanun gereğince primler işçi (%1 oranında), işveren (%2 oranında) ve devlet (%1 oranında) tarafından ödenmektedir.

D) DEVLETÇE KURULMA ÖZELLİĞİ

Günümüzde, işsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devlet tarafından özel yasalarla kurulmaktadır. Daha önceleri tarihsel gelişim seyrine baktığımızda, sendikalar tarafından, işverenler tarafından, mahalli idareler tarafından kurulmaktaydılar. Fakat, gelişen sosyal olaylar karşısında devlet bizzat sosyal önlemler almaya başlamıştır. Hatta, devletin yapısında da değişme olmuş, Mutlak Liberalist Devlet yapısı, Müdahaleci Sosyal Hukuk Devleti şekline dönüşmüştür. Bugün bütün uygulamalarda sosyal sigortalar gibi işsizlik sigortası da devlet tarafından özel yasayla kurulmakta ve yönlendirilmektedir.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ilkelerini benimsemiş her devlet gibi sosyal güvenlikle ilgili hükümler (İnsan Hakları Beyannamesinin 22. ve 25. Maddeleri hükümlerinde olduğu gibi) 1982 Anayasamızın 60. maddesinde yer almıştır. Sosyal devlet kavramının doğal bir neticesi olan bu madde aynen şöyledir: “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”. Şu halde sosyal güvenlik hakkını sağlamak için sosyal sigorta ve sosyal yardım kuruluşları kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir.

Anayasamızın bu hükmü gereğince 1475 sayılı eski iş kanunumuzun 96. maddesinde de aynen şöyle denilmekte idi: “Sosyal sigortalar devlet tarafından kanunla düzenlenir ve denetlenir”.

Bu hükümlere dayanılarak ülkemizde sosyal sigorta nitelikli daha önceleri kurulmuş bütün sandıkları da içine alan 1946 tarihli ve 4772 sayılı işçi sigortaları kanununu 1964 yılında “506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu” adı altında yeniden düzenlendi. Buna göre işçilerin sadece mesleki ve fizyolojik risklerini karşılayan, iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm sigortaları devletçe kurulmuş ve denetlenmiş oldu. Bu sigortalar “Sosyal Sigorta Kanunu” adı altında tek

bir yönetim altında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak kendi özel kuruluş kanunu (506 Sayılı Kanun) ile özel hukuk hükümlerine tabi yönetilmekte idi.¹²¹

Kurum mali ve idari bakımdan özerk idi. Ancak, doktrinde özellikle hukukçular arasında, Sosyal Sigortalar Kurumu tüzel kişiliğinin özel mi ya da kamusal mı sayılacağı konusu, taşıdığı niteliği bakımından tartışılmakta idi.

Bazı yazarlar Sosyal Sigortalar Kurumunun yasal tüzel kişi niteliği taşıdığı görüşünde olmakla birlikte, diğer bazıları kurumun daha çok özel tüzel kişi ya da tacir sayılacağını ileri sürmekte idiler. Diğer bir grup ise, kurumun hukuksal niteliğini saptamaya çalışmanın güç ve faydasız olduğu görüşünde idiler. Prof. Dr. F. H. SAYMEN'e göre, "SSK'yı diğer iktisadi devlet teşekkülleri ile birlikte hukuk düzenimizde doğmakta olan yeni bir tip tüzel kişiler arasında görmek gerekir. Gerçekte, kanunda SSK'nın tüzel kişilikte bir devlet kurumu olduğu belirtilmiştir. Bunun sonucu, Türk Ceza Kanunu'nun uygulaması bakımından kurum memurları devlet memurları sayılmakta, kurumun malları da devlet malı niteliği taşımaktadır. Kuruma işlem ve borçlarından dolayı iflas hükümleri uygulanmamaktadır."

Gerçekten Kurumun alacakları devlet alacakları niteliğinde idi. Bunlara karşı SSK özel tüzel kişilerin bazı niteliklerine de sahip idi. Kurum umumi muhasebe, artırma, eksiltme ve ihale kanunlarına bağlı değil idi. Kurumun işlem ve hesapları Sayıştay'ın vize ve kontrollerinden geçmemekte idi.¹²²

Bugün aynı yetki ve niteliklere sahip Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluş, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin usûl ve esasları düzenlemek amacıyla yeni bir uygulamayla 5502 sayılı ve 16.05.2006 tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu getirilmiştir. Bu kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum, bundan böyle Sayıştay'ın denetimine tâbi olacaktır. (mad.1) (R.G.;T:20 Mayıs 2006 -S:26173)

1982 Anayasamızın 60. maddesi hükmüne rağmen, ülkemizde sosyo-ekonomik riske karşılık işsizlik sigortası çok geç kurulmuştur. Gerekçe olarak sosyal devlet kavramının tabi sonucu olan bu madde hükmünün

121- TBMM Tutak Dergisi; Meclis Geçici Komisyon Raporu, Dönem VII, Cilt:18, 1945, s.120.

122- YELEKÇİ, Memduh; Sosyal Sigortalar Kanunu Külliyyatı, s.3.

ancak yine anayasamızın 65. maddesindeki sınırlar içinde uygulanacağı şeklinde gösterilmekte idi.

Anayasamızın 65. maddesi aynen şöyledir: “Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek **mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde** yerine getirir”. Adı geçen bu maddenin gerekçesi ise şu şekildedir: “Anayasada yer alan sosyal ve ekonomik hakların devlet tarafından gerçekleştirilmesi ancak mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde mümkündür.

Mali kaynakların yeterliliği devletin kaynaklarını zorlamadan tabi bir sınır teşkil eder.

Bu kaynakların zorlanması halinde ekonomik istikrarın bozulması mukadderdir. Ekonomik istikrarın bozulması ise, her şeyden önce devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin aksaması sonucunu doğurur.

Bundan ise, her şeyden önce bu haklardan yararlanacak olan şahıslar zarar görür.

Madde, hiç kimseye devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirlemektedir.”¹²³

Bu gerekçelere rağmen İşsizlik Sigortasının kurulması kaçınılmaz kabul edilerek ülkemizde 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanunu ile İşsizlik Sigortası devletçe kurulmuş oldu.

E) YENİDEN İŞE YERLEŞTİRME ÖZELLİĞİ

İşsizlik sigortaları genellikle işsize gelir kaybını telafi etmek için parasal destek olması yanında, kendisine en kısa bir zaman içinde iş bulmak zorundadır da. Zira, uzun süre işsize yardımcı olması kurumun masraflarının artmasına neden olacaktır.

Uzun süreli işsizlik, işsizin vasfını yitirmesine neden olmakta, psikolojik ve sosyolojik bunalımlara düşmesine, adi suçlar işlemesine sebep olmakta, çalışmaya karşı isteksizliği artırmakta, kişiliğini yitirmesini, sorumluluk duygusunun azalmasını oluşturmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortası eğitim programları düzenlemekte, işsizi yeniden çalışma hayatına katılmaya hazır vaziyette tutmak zorunda kalmaktadır.

Bu nedenlerle işsizlik sigortası işsizin kendi gayreti yanında işsize en kısa süre içinde iş bulup, yeniden işe yerleştirmek zorunda kalmaktadır. Bunun için işsizlik sigortası kuruluşları, iş ve işçi bulma kurumları ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdürmek zorundadır. Yine mesleki eğitim kuruluşlarıyla da ilişki içinde bulunmak gereğini hissetmektedir.

123- EKŞİOĞLU, Kani; Gerekçeli Anayasa, Ank. 1982, s.97.

Uygulamada, işsizlik sigortasının bu özelliklerine uyan sigortacılık tekniğine göre, işsiz de prim ödediği, katılmayı zorunlu kılan ve devlet tarafından işsizler için kurulmuş işsizlik sigortası kurumuna sahip (1979 yılı için) 25 ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler şunlardır: Avusturya, Belçika, Kanada, İspanya, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Cumhuriyeti, Ekvator, Fransa, Federal Almanya, Gana, Yunanistan, İrlanda, İsrail, Japonya, Libya, Malta, Hollanda, Norveç, Portekiz, Güney Afrika, İsviçre, İngiltere, ABD, Uruguay ve eski Yugoslavya. Bu özelliklere uygun olarak Ülkemizde de 1999 yılında zorunlu İşsizlik Sigortası kurulmuş bulunmaktadır.

§ 3- İŞSİZLİK SİGORTASI KAPSAMI

Sosyal politika açısından bakıldığında yapmış olduğumuz tanımdan da çıkardığımız sonuca göre, işsizlik sigortasının kapsamını şüphesiz bir iş yerinde bağımlı çalışıp da, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturur. Ancak konuya açıklık getirmek için, kapsama girecek kimseleri bazı unsurlarına göre ayırmamız gerekiyor.

1. BAĞIMLILIK (SUBORDINATION) UNSURUNA GÖRE KAPSAM

Klasik doktrine göre, bağımlılık, hukuki bir sorundur. Hukuk açısından değerlendirilmektedir. Bağımlılık bir hizmet akdi ile başkasına hizmet vermeyi ve buna karşılık bir ücret almayı taahhüt etmekle kurulan bir bağdır. Bağımlılık unsuru hizmet akdine özgüdür. Çalışan, çalıştırının hizmetine girmiş ve onun talimatıyla hareket etmektedir. Bağımlı çalışan işletmenin ekonomik riskini üzerine almamaktadır denilmektedir.

Ancak modern düşünceye göre, bağımlılık sadece hizmet akdi ile hukuki olarak işverene bağlanmak değildir. Bağımlılığın ekonomik yönü de vardır. Özellikle yönetime katılma (endüstriyel demokrasi) kavramının gelişmesiyle bu biraz daha hissedilmektedir. Çalışan ekonomik sorumluluğa da katılmaktadır.¹²⁴ Bu nedenle bağımlılığın ekonomik bağımlılık olması da gerekir.¹²⁵

124- ANDAÇ, Faruk; Yönetime Katılma ve Fransa Uygulaması (Tebliğ), Endüstriyel Demokrasi ve İşçilerin Yönetime Katılması Seminer Notları, TÜRK-İŞ/ICFTU Ortak Semineri (26 Şubat-2 Mart 1979, Ank.) TÜRK-İŞ yayını, No:24, S.130. - IŞIKLI, Alpaslan; Kuramlar Boyunca Özyönetim ve Yugoslavya Deneyi AÜSBF Yayını, No:456, Ank. 1980, s.3. - AKÇAYLI, Nurhan; Yönetime Katılma ve Özyönetim, Bursa Üniv. Yayını, No:2, İst. 1978, s.5

125- DURAND, P. -JAUSSAUD R.- GALAND, H.'den KUTAL, Metin; Asgari Ücret, İÜ İkt. ve İctimaiyat Enst. Yayını, No:49, İst.1969, s.4. -ESENER, Turhan; İş Hukuku, Ank. 1978, s.3

Bağımlılık, hukuki bir bağ olarak hizmet akdi ile sağlanır. Ancak, hizmet akdini istisna akdi ve vekalet akdi gibi hizmet görmeye ilişkin diğer akitlerden ayırmak gerekir. Hizmet akdinde kişisel bağımlılık ilişkisi söz konusudur. Bağımlı çalışan çalıştırana vereceği talimat ile sıkı sıkıya bağlıdır. İstisna akdin de müteahhit, iş sahibine ücret karşılığında bir şeyin (eserin) yapılmasını taahhüt eder (BK 355). Hizmet akdinde ise, bağımlı çalışan bir ücret karşılığında bir hizmet görmeyi taahhüt eder. Fakat müteahhit, serbestçe iş sahibinin talimatına tabi olmaksızın kendi sorumluluğu altında işi ifa ettiği halde, bağımlı çalışan, işini çalıştırana gözetimi altında yapar. Vekalet akdinde vekil, iş sahibini temsil ettiği, onun nam ve hesabına hareket ettiği halde bağımlı çalışan bu yetkiye sahip değildir. Hizmet akdi, nakliye mukavelesinden de farklıdır. Nakliye işi çalıştırana bağlı olarak yapılmıyorsa, bağımsız çalışma olup (serbest hamallar) ve nakliye mukavelesine göre, eğer bir çalıştırana talimatına bağlı olarak iş yerinde ve onun yönetimi ve gözetimi altında yapılıyorsa bağımlı bir iş ve hizmet akdi ile yapılan bir iş söz konusudur.¹²⁶

Ancak bu hukuki bağımlılık, bir hizmet akdi ile başkasının hizmetine giren bağımlı çalışanın haklarına, ücretine ve güvenliğine saygınlığı sağlamak amacıyla gerekli kanuni müdahaleleri de ihmal etmemektedir.¹²⁷

Böylece sosyal politika yönünden çalışanlar ve çalıştırana bağımlılık bakımından farklılık gösterirler. Genellikle bağımlı çalışanlar işçilerdir. Bağımsız çalışanlar da (veya çalıştırana) işverenlerdir. Aslında kapsama girecek grupları belirlemek için bağımlı ve bağımsız grupları iyice belirlemek gerekir.

A) BAĞIMLI ÇALIŞANLAR

Bağımlı çalışanların niteliği Türk iş hukukunda olduğu gibi diğer ülkelerin iş hukukunda da çeşitli şekillerde belirlenmektedir. Almanya, İtalya, Fransa, Belçika gibi bir çok batı ülkelerinde bağımlı çalışanlar memur, hizmetli ve işçi diye üç kategoriye ayrılmıştır.¹²⁸

a- MEMUR

Memur, üretime genellikle fikri iş gücü ile katkıda bulunan ve kamu kuruluşlarında çalışan kimsedir. Memurun çalışma şartları iş hukuku dışında düzenlenmektedir. İdare hukukunun kapsamına girer. Çalışma

126- TURÇOMAĞ, Kenan; Türk Borçlar Hukuku, Cilt:2, İst. 1977, s.806-846

127- CAMERLYNCK, G M. -LYON-CAEN Gerard; Droit du Travail, Precis Dalloz, Paris 1975, s.114.

128- ESENER, Turhan; İş hukuku, Ank. 1978, s.41.

şartları kanunla önceden belirlenmiştir. “Bunlarda, başkası hesabına bir iş görmekle beraber yerine getirmek zorunluluğunda bulundukları hizmet, bir özel hukuk hizmet akdinden doğmaz. Memurlar, devlet kamu hizmeti görmek için asli ve sürekli bir görevle memur statüsüne göre atanırlar. Devlet bütçesinden maaş almaları nedeniyle bir icra organı haline gelerek devlet otoritesini kullanırlar ve devlet bünyesinin bir unsuru olurlar.”¹²⁹

Türk hukukunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin (a) bendinden, Anayasamızın 128. maddesine dayanılarak memur tanımı şöyle yapılmıştır: “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer Kamu tüzel kişiliklerince genel idare esasına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır”. Buna göre yapılan işin kamu hizmetine ilişkin bulunması, bir ön şart olarak, memur niteliğini kazanmak için gereklidir, fakat yeterli değildir. Diğer şartlarında yani görülen görevin asli ve sürekli olması, genel idare esasları çerçevesinde yürütülmesi ve kanunla düzenlenmiş bir memuriyet statüsü içinde bulunması şartlarının da gerçekleşmiş olması zorunludur.

1982 Anayasasının 128. maddesinden çıkarılan anlama göre, bir kimse devlet kamu hizmeti görmek için asli ve sürekli olarak memur statüsüne göre atandığı ve devlet bütçesinden maaş aldığı, genel idare esasına göre kamu gücünü kullanmak suretiyle kamu görevini yerine getirdiği, devlet adına karar aldığı ve bunu yürüttüğü taktirde memur olarak nitelendirilir.¹³⁰ Anayasanın bu maddesine göre işe atandıkları için idare hukukunun kapsamına girer.

İşsizlik sigortası uygulamasında Hollanda (Özel), Güney Afrika (Geliri az olanlar), ABD (Özel), eski Yugoslavya, Kanada (isteğe bağlı), Şili, Ekvator, Macaristan gibi ülkeler işsizlik sigortası kapsamına kamu görevlilerini de almışlardır.

Ülkemizde, 1.784.000’e yakın (2009) memur statüsüne göre çalışanları kapsamına alan 5434 sayılı 1949 tarihli TC Emekli Sandığı Kanununu değiştiren 5510 sayılı 2006 tarihli Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile memur, sadece uzun vadeli sigorta kollarından olan emeklilik, malullük, dulluk ve yetimlik risklerine karşı kurulmuş emekli sandığından yararlanmaktadır. Bir sosyal güvenlik kuruluşu olan TC Emekli Sandığı memura; emeklilik aylığı, son hizmet zammı, dul ve yetim aylığı, harp malullüğü zammı, toptan ödeme, emekli keseneklerinin geri verilmesi, ikramiyeler, harp malullerine eksilen vücut organlarının tamamlanması, yurt içi veya dışında tedavi ettirilmesi, bakıma muhtaç kimsesizlerin

129- ESENER, Turhan; a.g.e., s.2.

130- TUNÇOMAÇ, Kenan; Türk İş Hukuku, Cilt:1, İst 1971. S.112.

yurtlarda bakılmasının sağlanması, çocuklarından birinin parasız yatılı okutulması, savaşta ölenlerin çocukları için de aynen uygulanması gibi hizmetler vermektedir.

Ülkemizde Anayasanın 128. maddesi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesi gereğince memur sürekli ve asli görevlendirilmiş olduklarından disiplin cezası hariç işsiz kalma ihtimali yoktur.

Buna göre Kamu görevlilerinin iş güvencesi, teminat altına alınmış olduklarından işsiz kalma ihtimali bulunmadığı için İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmamışlardır.

Dolayısıyla işsizlik sigortasından yararlanması söz konusu değildir şeklinde düşünülmekte ise de son yıllar da özelleştirme uygulamalarının başlaması ile memur statüsünde çalışanların da işsizlik sorunu ortaya çıkacağından bu statüde çalışanlar için de ayrıca işsizlik sigortası uygulaması düşünülmesi gerekmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre kamu kuruluşlarında asli ve sürekli kamu hizmeti yapan yardımcı hizmetler sınıfı statüsünde çalışan hizmetliler, üretime hem fikri hem de bedeni iş gücü ile katkıda bulunan ve daha çok bedeni işgücü ile büro hizmetlerinde çalışan personeldir. Hizmetli statüsünde çalışanlar, iş hukukunun geliştiği ilk zamanlarda işçi olarak düşünülmüş, fakat zamanla sanayinin gelişmesiyle ticaret sektörü de gelişmeye başlamış, büro personelinin sayısını artırmış ve birçok ülkelerde hizmetli statüsü ayrıca düzenlenmeye başlamıştır. Ancak, hizmetli-işçi ayrımı oldukça güç bir ayrımdır. Hollanda, Lüksemburg gibi ülkelerde bu ayrım yapılmamıştır.¹³¹ Alman hukukunda hizmetliler için ayrı bir statü uygulanmakta olup bunlar dışında çalışanlar işçi sayılmaktadır.

İş hukukumuzda, 3008 sayılı 1936 tarihli iş kanunumuzda bu ayrım yapılmış fakat 931 ve onu izleyen 1475 sayılı ve 1971 tarihli iş kanunumuz bedeni çalışma-fikri çalışma ayrımını kaldırmak suretiyle hizmetlileri işçi saymamıştır. Kamu kuruluşlarında hizmetli olarak çalışanlar da bundan böyle memur sayılmaktadırlar.

657 sayılı Devlet memurları Kanunu kapsamında ancak memur statüsü dışında görev yapan kamu personeli ile özellikle sözleşmeli personel ve geçici personel ve özel sektörde büro hizmetlerinde yönetici durumunda olmayan personelin işsizlik sorunu olacağından işsizlik sigortası kapsamına alınmaları gerekir.

Zaten 4447 sayılı kanuna göre; **(Değişik fıkra: 17/04/2008-5754 S.K./ 90.mad.)** 5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve

(c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar bu Kanun kapsamına dahil değildir. (Md.46)

b- İŞÇİ

İşçi, üretime genellikle bedeni iş gücü ile katkıda bulunan kimselerdir. İş hukuku kapsamı içinde yer alırlar. Esasında, “iş hukukunun en önemli sorunlarından birisi işçi niteliğinin tanımını yapmak suretiyle kimlerin işçi statüsüne girdiğini tayin ve tespit etmektir. Bu sorun her ülkede iyi veya kötü çözümlenmiş sayılmakta ise de, gerçek bir tanım yapmak mümkün olmamaktadır. Teorik olarak üretim faktörleri içinde sadece geçimini emeği karşılığı sağlayan kimseler işçi (emekçi) olarak kabul edilmekte olup, bu tanım oldukça geniş kapsamlıdır.”¹³² Bu günkü anlayışla işçi, kapitalist sanayi düzeninin bir sonucu olup “kendisi üretim araçları ile çalışana ve hür bir anlaşma ile sermaye sahibine emeğini satarak yaşayan kişidir.”¹³³

Alman iş hukukunda müstahdem ve işçi, Fransız iş hukukunda vasıflı ve vasıfsız işçi, 3008 sayılı (1936) iş kanununda bedeni ve fikri işçi gibi ayrımlara rastlanmaktadır.

1936 tarihli 3008 sayılı iş kanunumuzun 1. maddesinde, “bir iş akdi dolayısıyla başka bir şahsın iş yerinde bedenlen yahut bedenlen ve fikren çalışan kimseye işçi denir” denilmektedir. Bu tanıma göre, işçiyi belirlemek oldukça güç görülmektedir. Zira kimin bedenlen kimin fikren ne miktarda çalıştıklarını belirtmek güç olmuştur. Ancak, işçi niteliğini taşıyıp taşımadığına Çalışma Bakanlığı karar veriyordu. Son gelişmelere göre, bunlara karar vermeye İş Mahkemeleri yetkilidir.

132- ANDAÇ, Faruk; İşçi Kimdir (Makale), Türk-İş Dergisi, Haziran 1981, Sayı 147, s.33.

133- SENCER, Oya; Türkiye’de İşçi Sınıfı Doğuşu ve Yapısı, İst. 1969, s.12.

Borçlar kanunumuzun 313. maddesinden çıkarılan anlama göre işçi, ister fikren, ister bedenen, isterse her ikisiyle ücret karşılığı hizmet akdine dayanarak çalışan kimsedir.

Bugünkü iş mevzuatımız işçinin tanımında kıstas olarak hizmet akdini esas almıştır. Genel anlamda işçi, hizmet akdiyle çalışan kimsedir. Hizmet akdi de, Borçlar Kanunumuzun 313. maddesinde tanımlanmaktadır.

Uygulamada hizmet akdi kıstası çok güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bunun için durumu iş mevzuatı ile ilgili kanunlarımız bakımından ayır ayrı ele almamız gerekiyor.

1475 sayılı İş Kanunu'na göre işçi kavramı: İş kanunumuzun 1. maddesinde; "bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir" denilmekte idi. O halde bu kanuna göre işçi niteliğinin kazanılması için şu unsurların bulunması gerekiyordu: 1-Hizmet akdine göre çalışmış olmak, 2- Ücret karşılığında çalışmış olmak, 3- Ekonomik değer taşıyan herhangi bir işte çalışmış olmak.

1475 sayılı İş Kanununu değiştiren yeni **2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunumuzun** 2. maddesinde, "**bir iş sözleşmesine(hizmet akdi) dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi denir**" denilmektedir. O halde, bu kanuna göre işçi niteliğinin kazanılması için şu unsurların bulunması gerekir: **1- İş Sözleşmesi ile çalışmış olmak, 2- Ekonomik değer taşıyan herhangi bir işte çalışmış olmak.**

2821 sayılı Sendikalar Kanunun 2. maddesinin birinci bendine göre işçi sayılanlar sendika kurabilir veya sendikaya üye olabilir. Buna göre: 1- Hizmet akdine göre çalışanlar, 2- Nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışanlar (hamallar vb.), 3- Neşir mukavelesine göre eserini naşire terk etmeyi meslek edinmiş kimseler (yazarlar vb.), 4- Adi şirket mukavelesine göre ortalık payı olarak esas itibariyle fiziki veya fikri emek arzı suretiyle bir iş yerinde çalışanlar bu yasa kapsamı içine girerler ve işçi sayılırlar.

Burada yine esas, hizmet akdi kıstasıdır. Fakat bir şey önemli oluyor. Şöyle ki, işin niteliği icabı yapılan iş bedenen yapılsa bile, akdin mahiyeti önemli olduğu için çalışan hizmet akdi ile çalışmadığı takdirde işçi sayılmayacak ve bir sendikaya üye olamayacak. Ancak emekleri ile nakliye mukavelesine, neşir mukavelesine ve adi şirket mukavelesine göre çalışanlar ise istisnai olarak işçi sayılacaklar ve sendikaya üye olabilecekler. Fakat bunlar sendikalar kanununa göre işçi sayılmalarına rağmen hizmet akdi ile çalışmadıkları için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanunu kapsamı içerisine alınmamışlardır. Bu bir eksikliktir.

Yine aynı maddenin üçüncü bendinde bir kimsenin TC Emekli Sandığına tabi bulunmasına rağmen yine de işçi sayılabileceğinin mümkün olduğu belirtilmektedir.

2822sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, işçi tanımını yapmamıştır. Ancak sendikalar kanunun 2. maddesi uyarınca işçi sayılanlar, bu kanun kapsamı içine de girerler.

854 sayılı Deniz İş kanunun 1. maddesine göre işçi, “...denizlerde, göllerde ve akarsularda Türk bayrağını taşıyan ve 100 ve daha yukarı gross tonilatoluk gemilerde bir hizmet akdi ile çalışan gemi adamları...” olarak tanımlanmıştır. Yine 2. maddesinin (b) fıkrasına göre, bir hizmet akdine dayanarak gemide çalışın kaptan, zabıt ve tayfalarla diğer kimseler gemi adamı olarak kabul edilmiştir.

Basın mesleğinde çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin tanzimi hakkındaki **212 sayılı Basın İş** kanunun 1. maddesinde işçi, “Türkiye’de yayınlanan gazete ve mecmualarla, haber ve fotoğraf ajanslarında her türlü fikir ve sanat işlerinde çalışan ve iş kanunundaki işçi tarifi kapsamı dışında kalan kimseler” olarak tanımlanmıştır. Kanunun 4. maddesi işçi tanımında, yine hizmet akdini esas almıştır.

Eski 506 sayılı Sosyal Sigortalar kanunun ikinci maddesi “bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu kanuna göre sigortalı sayılırlar” demektedir. Ayrıca çiftçi mallarını koruma bekçileri de kanun kapsamına alınmış idi.¹³⁴ Ancak 2006 tarihli ve 5510 sayılı yeni Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunun 4/a maddesine göre işçi, “**Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar**” şeklinde tanımlanmaktadır.

1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanunu işçiyi, önce 506 sayılı kanunda ve 2006 yılından sonra 5510 sayılı kanunda yapılan tanımlar olarak almaktadır.

Şöyleki, ülkemizde ilk defa 1946 yılında 4772 sayılı yasa ile iş kazalarıyla, meslek hastalığı ve analık sigortası risklerine karşı faaliyete geçen hizmet akdi ile çalışan ücretli işçi ve hizmetlilere ait sosyal sigortalar kurumu; 506 sayılı kanunla 1964 yılından itibaren, kapsamını genişleterek iş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık, malullük, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı faaliyetlerini 2006 yılına kadar sürdürdü. Bugün yerini 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumuna devretti. Buna ayrıca T. İş Kurumu (İŞKUR) bünyesinde hizmet veren

134- YELEKÇİ, Memduh; Sosyal Sigortalar Kanunu Külliyatı, Ank.1979, s.8-10 - ÇENBERCİ, Mustafa; Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ank, 1977, 88-89

1999 yılından bu yana 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanunu ile işsizlik riskine karşı İşsizlik Sigortası eklenmiştir. 5510 sayılı kanun kapsamında işçi olarak çalışan sayısı 5.398.296 kadardır.¹³⁵ (Temmuz 2009)

Hizmet akdi ile çalışan işçiler hizmet akdinin feshi halinde işsizlik riski ile en fazla etkilenebilecek bağımlı çalışanlardır. Bunun için işsizlik sigortası kapsamına girecek en önemli grubu işçiler teşkil etmektedir.

4447 sayılı kanuna göre **(Değişik ikinci fıkra: 17/04/2008-5754 S.K./ 90.mad.)** kapsama, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan **bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar** ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar girmektedir. (Md.46) Buna göre işsizlik sigortası kanunu kapsamına girenler genellikle işçilerdir.

B) BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR

Sosyal politika açısından bağımsız çalışanlar, üretim faaliyetini kendi hesabına yürüten sermaye sahibi olanlardır. Kendi mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını yöneten, kullanan ve serbestçe kullanma olanağına sahip kimselerdir. Diğer bir tanımla üretime genellikle sermayeleri ile katkıda bulunan kimselerdir. Bunlar kendi iş güçleriyle birlikte yardımcı iş gücü kullanarak ya da kendileri bizzat üretim faaliyetinin içinde olmayıp iş gücü kiralayarak başka kimselere üretim yaptırırlar. Bu bakımdan iki gruba ayrılırlar: 1- İşverenler, 2- Serbest Meslek Sahipleri.

a- İŞVEREN

Sosyal politika yönünden işveren, bağımlı çalışan kimseleri çalıştırandır. Sermayenin mülkiyetini elinde tutan özel veya tüzel kişidir. Çok zaman üretim faaliyetinin bizzat içinde bulunmaz. Üretimi bağımlı çalışan iş gücüne yaptırır. Üretime genellikle sermayeleri ile katkıda bulunurlar.

İş hukukunda işveren, bir hizmet akdine dayanarak diğer kimseyi işçi olarak çalıştıran gerçek veya tüzel kimsedir. İşveren iş hukuku içinde, işçiden sonra gelen ikinci unsurdur.

İşçi daima gerçek kişidir. Fakat işveren hem tüzel hem de gerçek kişi olabilir. Devlet, Belediye gibi kamu kuruluşları ve çeşitli ticari şirket, sendika gibi özel kuruluşlar işveren olabilir. İşveren işletmenin sahibidir. İşletmenin mülkiyet hakkına sahiptir. İstisnai hallerde, örneğin işverenin iflası halinde iflas masası, ölüm halinde miras işlerini yürüten tenfiz

135- TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Şubat-Mayıs-Ağustos 2009, s.129.

memurları işveren olarak nitelendirilir. İşverenin tespiti hususunda herhangi bir uyuşmazlığa iş mahkemesi bakar.

Hizmet akdi (İş sözleşmesi), iş hukukumuzda bir kimsenin işçi niteliğini tayin ettiği gibi, işveren niteliğini de tayin eder.

4857 sayılı İş kanunumuzun 2. maddesinin 1. fıkrasında, “işçi çalıştıran tüzel veya gerçek kişiye işveren denir” denilmektedir. Yargıtay 9HD’nin bir kararı ise, hizmet akdini yapan bir işçi ücretini ödeyen müesseseyi, işçinin başka bir işverenin işyerinde çalıştırmakta olmasına bakmaksızın işveren olarak kabul eder. Ancak bu iş yerinin iş kanunu kapsamına girmiş olması gerekir.

Deniz iş kanununa göre, işveren donatandır. Kendisinin veya kendisinin olmayan bir gemiyi ticaret amacı ile işleten kimseye donatan denir.

2821 sayılı Sendikalar Kanununun 2. maddesinde “işveren: işçi sayılan kimseleri çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye ve tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarına denir” denilmektedir.

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun 62. maddesine göre iş yerinde işveren vekili durumda olan ve temsilci sıfatı ile toplu iş sözleşmesinde veya toplu görüşmede taraf olarak hareket eden kimse bu kanun bakımından işverendir denilmektedir.

Uygulamada işverenlerin işsizlik sigortası uygulamasına rastlanmamaktadır. Bu sosyal grup için işsizlik sorunu yok değildir. Ancak, bunlar özel sigorta şirketlerinden ya da ihtiyari işsizlik sigortası kuruluşlarından yararlanabilmektedir.

b- SERBEST MESLEK SAHİPLERİ

Sosyal politika yönünden bu gruptakiler işveren ile işçi arasında her ikisinin özelliklerini de taşıyan fakat onlardan farklı kişilerdir. Üretim faaliyetlerini bizzat kendisi bedeni ve fikri işgücü ile yerine getirmektedirler. Üretim faaliyetine bizzat kendi işgücü ile katkıda bulunurlar. Böylece geçimlerini emek faktörü (işgücü) ile sağlarlar. Bu yönü ile işçiyi andırırlar. Diğer yandan sermayenin (makine, alet-edevat vs.) mülkiyetine sahip bulunmaktadırlar. Gerekirse, miktarı genellikle az olan kendilerine yardımcı olabilecek iş gücü çalıştırabilirler. Bu özellikleri ile de işvereni andırırlar. Bu bakımdan bunlar genellikle üretime hem sermayeleri ile ve hem de emekleri ile katkıda bulunan kimselerdir.

Hukuk yönü ile de bazı ayrılıklar gösterirler. İşçi, işverene ekonomik ve hukuki bakımdan bağımlı kimsedir. Halbuki, bu gibi serbest meslek sahipleri hizmet gördüğü kimselere karşı hukuken bağımlı olup, ancak ekonomik olarak bağımsızdırlar. Bunlar, bir hizmet vererek müşterisine

karşı istisna akdi, vekalet akdi, nakliye mukavelesi veya herhangi bir akitle hukuki bir bağımlılık altına girerlerse de ekonomik bağımsızlıkları vardır. Üretimde bağımsız karar verebilirler.

Serbest çalışan mühendis, doktor, avukat, bakkal, berber vs. gibi meslek grupları bunun içine girer. Bunlar genellikle faaliyetlerini bir ücret karşılığı yaparlar. Fakat hayır amacıyla veya ücretsiz aile yardımları şeklinde fikri veya bedeni faaliyette bulunmaları onları yine hukuki bağımlılıktan kurtaramaz. Ücretsiz tedavi yapan bir hekimin yine hukuki sorumluluğu vardır.

Genellikle emekleriyle kazançlarını temin eden ve küçük sermaye ile üretim faaliyetinde bulunan kimselerin de tıpkı işçiler gibi gerek sosyo-ekonomik (işsizlik), gerek fizyolojik (hastalık, yaşlılık, sakatlık, analık, ölüm), gerekse mesleki (iş kazası, meslek hastalığı) ve sosyal (fakirlik) gibi risklerle karşılaşmaları mümkündür.

Bu nedenle bazı ülkelerde serbest meslek sahiplerini de kapsamına alan sosyal sigorta ve sosyal yardım kuruluşları bulunmaktadır.

Uygulamada Gana (isteğe bağlı), Norveç (65 yaşından büyük), İspanya (özel), Şili, Danimarka, Lüksemburg gibi ülkelerde bu tür serbest meslek sahipleri, işsizlik sigortası kapsamına alınmışlardır.

Bizde ise 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamı içine giren ve diğer serbest çalışanları ilgilendiren, 2.283 bin (2007) kişiyi kapsayan 1479 sayılı ve 1971 tarihli Esnaf ve Sanatkarlar ve diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu ile serbest çalışanların sadece malullük, yaşlılık ve ölüm riskleri ile ilgili sosyal güvenlik kuruluşu mevcuttu. Ancak, bugün için 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu ile işsizlik sigortası hariç diğer bütün risklere karşı sigortalanmış bulunmaktadırlar.

2. İŞSİZLİK UNSURUNA GÖRE KAPSAM

İşsizlik sigortası, tanımında da belirtilmiş olduğu gibi işsize hizmet eden bir kuruluştur. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, her işsize hizmet eden bir kuruluş değildir. Kapsama girecek işsiz, çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma olanağı bulamayan kişidir. Buna göre, gizli işsizlik ile açık işsizlik bölümünün iradi işsizlik kısmı kapsam dışı bırakılmış olup, geri kalan gayri iradi işsizlik kısmından yaygın işsizlik ve kısmi işsizlik kolları içinde de belirli bir süre prim ödeme fırsatı buluncaya kadar çalışabilmiş kimseler bu sigortadan yararlanabileceklerdir.

3. DİĞER UNSURLARA GÖRE KAPSAM

Sosyal güvenlik araçlarından olan işsizlik sigortasının kapsamını belirlemek, sosyal sigortaların diğer kolları kadar kolay olmamaktadır. Bir yandan işsiz sayısının tespitine çalışmak diğer yandan işçi sayısını tespit etmek istikrarlı bir çalışma piyasasının işleyişine bağlıdır. Çalışma piyasasının, emek arz ve talebinin her ülkede ve her zaman istikrarlı ve dengeli bir şekilde yürütüldüğünü ve belirlendiğini söylemek mümkün değildir. Her şeyden önce bunun o ülkenin ekonomik ve sosyal yapısıyla ilgisi vardır. Bu nedenle işsizlik sigortasının her ülkeye ve zamana göre kapsamı değişmektedir.

Zorunlu işsizlik sigortası sistemi uygulayan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda hiç bir ayırım yapmadan çalışanların tümünün bu sigortadan yararlanması genel ilke olarak benimsenmiştir. Ancak, uygulamada zorunluluklar nedeniyle bazı çalışanların yararlanma olanakları sınırlandırılmış ve hatta bazılarının da yararlanmaları olanak dışı bırakılmıştır. Özellikle geçici işlerde, organize olmamış sendikasıız işyerlerinde ve belli standart da ücret, çalışma süreleri ile diğer koşullara uymayan iş alanlarında işsizlik sigortası uygulaması mümkün olmamaktadır.¹³⁶ Daha çok sosyal güvenlik sisteminin organize olduğu sanayi ve ticaret üretim sektörlerinde uygulama alanı bulmaktadır. İnşaat, maden, denizcilik, rıhtım ve demiryolları ile ilgili işlerde çalışanlar için ayrıca özel işsizlik sigortası uygulamalarına rastlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulanabilir üretim sektörleri, genellikle üretimin sürekli organize ve kontrol edilebildiği, ücret karşılığı çalışan sayısının yoğun olduğu sektörlerdir. Bunun yanında işsizlik sigortasının uygulama zorunluluğu olan üretim sektörlerini de eklemek gerekir. Uygulanabilir üretim sektörlerinin her birinin özellikleri birbirine benzemediğinden, uygulamada her üretim sektörü için ayrı ayrı uygulamalara rastlanmaktadır. Yine, her ülkenin ekonomik ve sosyal yapılarındaki farklılık nedeniyle uygulamaya elverişli üretim sektörü olsa bile uygulamanın değişik veya hiç uygulanmadığı görülmektedir. Bu nedenlerle her üretim sektöründe işsizlik sigortasının uygulanmadığını veya değişik biçimlerde uygulandığını görmekteyiz.

Üretim sektörlerinden özellikle sanayi ve ticaret sektörü, işsizlik sigortası uygulamasına en uygun olanı görülmektedir. Tarım sektöründeki hava şartları nedeniyle süresiz üretim, dağınık organizasyon, kontrol güçlüğü ve her yaş ve cinsiyette aile işletmeciliğine yönelik çalışması nedeniyle yoğun belli standartlara uygun işçi çalıştırmayı gerektirmemesi, diğer yandan sanayi sektörüne kıyasla asgari bir düzeyde

136- CARTER,Allan M.- MARSHALL,Ray F. ; Labor Economics, Revised Edition, USA 1972, s.457.

bile olsa çalışanların her zaman için geçim imkanlarının bulunması, tarım sektöründe uygulamayı güçleştirmektedir.¹³⁷ Hemen hemen aynı özelliklere benzeyen diğer inşaat, denizcilik, demiryolu, liman, madencilik, havacılık, matbaa, balıkçılık gibi sektörlerde çalışanların işsiz kalmaları özel düzenlemeye kapsama alınmışlardır.

Ayrıca cinsiyetine ve yaşına göre ayrımlar da yapılmaktadır. Örneğin, İngiltere’de çalışmayan evli veya dul kadınların katılığı ihtiyaridir. Fransa’da devamlı ev işlerinde çalışanlar, İrlanda’da tarım sektöründe çalışan kadın işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. İsviçre’de uygulanan işsizlik sigortası sisteminde bazı kantonlarda çalışan evli kadınlar kapsam dışındırlar. Kıbrıs Cumhuriyeti’nde evli kadın eğer ailenin geçimini sağlayan tek kimse değilse kapsam dışı bırakılmışlardır.¹³⁸

Yaş sınırlamasına göre uygulamada bazı ülkelerde örneğin Finlandiya 17-68, Danimarka 18-65, İsviçre 21-64 kadınlar 65 erkekler, Kıbrıs Cumhuriyeti 15-65, İrlanda’da 16-65 yaş, arasında çalışanları kapsama almışlardır. Mısır’da 60, İngiltere’de erkeklerde 65, kadınlarda 60 yaşından küçükler, İsveç’te 17, yaşından büyükler kapsama alınırlar. Yaş sınırı İrlanda’da 65, Hollanda’da 65, F. Almanya’da 65, Belçika’da erkeklerde 65, kadınlarda 60, Fransa’da 65, Lüksembourg’da 64 dır.¹³⁹

Uygulamada bazı ülkeler part-time işlerde çalışanları, geçici olarak çalışanları, kar gayesi olmayan kuruluşlarda ve arasıra görülen işlerde çalışanları, öğretmenler, aile işçileri, yabancılar gibi çalışan grupları kapsam dışı bırakmışlardır.¹⁴⁰

4. UYGULAMAYA GÖRE KAPSAM

1979’da 30 ülkede zorunlu uygulanmakta olan işsizlik sigortası sistemi, genelde sosyal güvenliği sağlamaya olanak veren bir şekilde düzenlenmiş iş piyasasının var olduğu sanayileşmiş ülkelerde görülmektedir. Yürürlükte olan işsizlik sigortası sistemlerinin büyük bir

137- Tarım sektöründe çalışanları kapsama alan genel ya da özel, zorunlu veya ihtiyari işsizlik sigortası ile işsizlik yardımı programı uygulayan bazı ülkeler; Avusturya, Belçika, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kıbrıs Cumhuriyeti, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Danimarka, Mısır, Finlandiya, Fransa, F.Almanya, Gana, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Libya, Lüksembourg, Malta, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İngiltere, ABD, Uruguay, eski Yugoslavya. Bkz. US Social Security Programs Throughout The World, 1979

138- SAVER, Ertan Ziver; a.g.e., s.40.

139- SAVER, Ertan Ziver; a.g.e., s.39. -LEVINSON, Charles; Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenlik Sistemi, Çev.:ZEYTİNOĞLU, Yaver, İzmir 1981, s.95 ve devamı. Bkz. SSPTW-2006.

140- SAVER, Ertan Ziver; a.g.e., s. 40

kısmı ikinci dünya savaşından önce kurulmuştur. Ancak, bir kaç yeni uygulamalar yakın yıllarda ortaya çıkmıştır. Uygulamada genel ilke olarak tüm çalışanlar kapsama alınmış olup ancak özelliklerinden dolayı bazı iş yerleri ve işsizler kapsam dışı bırakılmıştır.

Zorunlu işsizlik sigortası uygulamalarının hemen hemen yarısı sanayi çeşidini gözetmeksizin ülkede çalışan kişilerin çoğunluğunu kapsar. Diğer bazılarında ise, sanayi ve ticaret sektörü de dahil bazı işçilerle sınırlanmıştır. Bazıları ise, belli bir miktardan fazla kazanan ücretli işçileri hariç tutar. Bazılarının ise, geçici ve mevsimlik işçilerin sigorta miktarını göz önünde bulunduran özel provizyonları vardır. Bir kaç ülkede, genellikle inşaat işleri, rıhtım, demiryolları ve denizcilikle uğraşanlar için işle ilgili özel işsizlik programları vardır.

Bazı ülkelerde sendikalaşmamış işkolları kapsam dışı kalıyor. Bazı ülkelerde ise, sendikaların işsizlik fonu kurduğu ve kendi iş kolu alanlarında bu işin sendika teşkilatınca yürütüldüğü görülmektedir. Kapsama alınmış iş kollarında sendika işsizlik sigortasına üye olmak, sendika üyeleri için genellikle zorunludur. Sendika üyesi olmayanlara da bazı koşullarda imkan sağlanmaktadır. Danimarka ve İsveç'te sendika işsizlik sigortasının üçte ikisini gönüllü sigortalılar oluşturur. Bu ülkelerde sigortasız çalışanlar (yeni okuldan mezun olanlar veya serbest iş sahipleri) işsiz kaldıklarında devletçe ödenen işsizlik yardımından yararlanırlar.¹⁴¹

Zorunlu, işçinin prim ödediği, devletçe kurulup ve yönetilen işsizlik sigortası sistemini uygulayan bazı ülkelerde kapsama giren işsizler ve işyerlerini şöyle özetleyebiliriz.¹⁴²

Amerika Birleşik Devletleri: Federal yasaya göre, sanayi ve ticaret şirketlerinde çalışan işçiler ile yılda 20 hafta süre ile 4 veya daha çok işçi çalıştıran ve kar gayesi gütmeyen kuruluşlarda çalışan işçileri kapsama almaktadır. Tarım işçileri, ev hizmetlileri, dini kuruluş personeli, süreksiz, gelişigüzel işlerde çalışan işçiler, aile işlerinde çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Demiryolu personeli, federal personel ve eski askerler için özel federal programlar vardır. Ocak 1978'den itibaren de tüm eyalet ve yerel idare personeli, ev hizmetlileri ve tarım işçilerinin beş de ikisi kapsama alınmışlardır.

Arnavutluk: İşçileri kapsıyor.

Arjantin: İşçileri kapsıyor. Yapı işçileri, aile içinde çalışanlar ve devlet memurları kapsam dışında tutulmuştur.

Avustralya: Gelir getirici bir işte çalışanlar.

141- US ; Social Security Programs Throughout The World, 1993

142- US ; Social Security, a.g.e.

Azerbaycan: Çalışma yaşında olan ülke vatandaşları.

Bangladeş: Ticari ve sanayii kuruluşlarında çalışanlar.

Barbados: 16-64 yaşları arasında çalışanlar. Kendi işinde, aile işinde ve memur olarak çalışanlar kapsam dışında tutulmuştur.

Avusturya: Ayda 3.102 Şiling'den fazla ücret alıp da bir iş yerinde çalışanları ve çırakları kapsar. Aile içinde çalışanlar ile gelişigüzel işlerde çalışanlar ve devlet personeli kapsam dışı bırakılmışlardır. İnşaat işçileri için özel bir sistem vardır.

Belarus: 16-59 yaşları arasında çalışan erkek ve 16-54 yaşlar arasında çalışan kadınlar.

Belçika: Bir işyerinde çalışanları ve çırakları kapsar. Devlet personeli, aile içinde çalışanlar, özel hizmetçiler ve gelişigüzel işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Liman işçileri, deniz işçileri, inşaat işçileri, dükkan sahipleri için özel sistemler bulunmaktadır.

Brezilya: Tüm çalışanlar.

Bulgaristan: Tüm çalışanlar ve yüksek okul mezunları .

Çek Cumhuriyeti: 15 yaşında, çalışabilir çek vatandaşları.

Çin Halk Cumhuriyeti: Devlet işletmelerindeki sürekli ve taşeron işçiler.

Danimarka: Sendikalar tarafından kurulan gönüllü işsizlik fonlarına üye olan işçiler ve serbest çalışanlar kapsama dahildir. 16 yaşın altındakiler, 65 yaşın üstündekiler, çalışmaya elverişli olmayanlar, sanayide 5 haftadan az çalışanlar ve geçici olarak serbest çalışanlar bu fonlara dahil edilmezler.

Ekvator: Kamu ve özel sektörde çalışanlar. Sanatçılar ve gönüllü çalışanlar kapsam dışıdır.

Estonya: Çalışabilir durumda, 16 yaşından emeklilik yaşına kadar olan kişiler.

Fransa: Sanayi, ticaret ve tarım alanında çalışan işçiler ile bazı kamu hizmeti dışındaki sözleşmeli personel ve kamu işçileri kapsama alınmışlardır. Ev hizmetlileri ve mevsimlik işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. İnşaat ve dok işçileri, ticari gemi tayfaları ve havacılar için özel sistemler bulunmaktadır. Yardım programlarında ise iş arayan gençler, yeni dul kalan ve boşananlar, yalnız yaşayan çocuklu kişiler, işten yeni çıkarılan asker emeklileri, mahkumlar ve işsizlik sigortasından yararlanamayan uzun süreli işsizler yararlanır.

Federal Almanya: Uzun süreli tarım işçileri, ev işçileri, çıraklar, stajyerler ve tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır. Sürekli olmayan yani gelişigüzel işlerde çalışan işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. Madenciler, inşaat ve dok işçileri için özel sistemler vardır.

Finlandiya: İşsizlik sigortasından 17-64 yaşları arasında çalışanlar, işsizlik sigortasından 17-64 yaşları arasında ülkede ikamet edenler faydalanır.

Gürcistan: 19-59 yaşlarındaki erkekler ve 16-54 yaşlarındaki kadınların hepsi.

Güney Afrika Birliği: 1991 yılına göre yılda 53.040 Rand ya da daha az kazanan işçiler kapsama alınmışlardır. Tarım işçileri, ev hizmetlileri, demiryolu işçileri, süreksiz gelişigüzel işlerde ve aile işlerinde çalışanlar, yılda 546 Rand'dan az kazanan zenci işçiler ve kamu personeli kapsam dışı bırakılmışlardır.

Hindistan: Sosyal Sigorta Kanunu kapsamında bulunanlar. Bunun dışında serbest çalışanlar, isteğe bağlı sigortalılar, emekliler, sakatlar, yapı işleri sigortası kapsamında olanlar da kapsama dahildirler.

Hollanda: Bütün çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ev hizmetlileri, geçici olarak çalışanlar ve devlet personeli kapsam dışı tutulmuştur. İşçilerin büyük bir çoğunluğu "Beklemeli Yardım" sistemi ve "Genel İşsizlik Yardımı Sistemi" kapsamı içindedirler. Bazıları ise yalnız ikinci sistemden yani genel işsizlik yardımı sisteminden yararlanırlar. Kamu personeli için özel bir sistem uygulanmaktadır.

Hong-Kong: 15-64 yaşları arasında, sınırlı gelire sahip olan ve bu ülkede yaşayan herkes kapsama alınmıştır.

İngiltere: Haftada en az 54 Sterling (1991'e göre) kazanan tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ancak, serbest çalışanlar ve evli kadınların kapsama girmesi kendi isteklerine bağlıdır.

İrlanda: Tüm çalışan kişiler kapsama alınmışlardır. Gelişigüzel, süreksiz işlerde çalışan kişiler, aile içinde çalışanlar ve kamu işçileri kapsam dışı bırakılmışlardır. İnşaat işkolunda bedenen çalışanlar için özel sistem vardır.

İspanya: Sanayi ve ticaret işçileri kapsama alınmışlardır. Kısa süreli ve süreksiz, gelişigüzel işlerde çalışan işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. Tarım, demiryolu, maden, serbest meslekler ve kooperatif işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır.

İsrail: 18 yaşından büyük ve emeklilik yaşından (erkekler için 15, kadınlar için 60) küçük işçiler ve kısmen ailesine katkıda bulunan 15-

18 yaşındaki işçiler yada ailesi olmayan ve eğitimlerine devam edenler kapsama alınmışlardır. Kendi hesabına çalışanlar, kooperatif üyeleri, küçük işyeri sahipleri ve hiç çalışmamış kişiler kapsam dışı bırakılmışlardır.

İsveç: Sendika ilişkili programlar: Sendikalar tarafından kurulan işsizlik fonlarına üye olanlar kapsama alınmışlardır. Bu fonlar sendika üyeleri için zorunludur, ancak fonlar sendika üyeleri dışındakilere de açıktır. 64 yaşın üstünde, aile içinde çalışanlar üye olamazlar. İş piyasası destek programı: 20 yaşın üstünde çalışanlar ve iş arayanlar, sendika ilişkili programlara uygun olmayanlar kapsama alınmışlardır.

İsviçre: Ticaret, sanayi ve tarım işçileri kapsama alınmışlardır. Ancak, İsviçre'deki Kantonların bu konuda uyguladıkları kendi yasaları da bulunmaktadır. Bu nedenle, kantonlar arasındaki uygulamalarda bazı farklılıklar görülmektedir. Kantonlardan çoğu bu sistemin kapsamına girmeyi zorunlu tutarken, bazıları ise, isteğe bağlı olma esasını kabul etmişlerdir. Genellikle her kantonda, Federal kanunun asgaristandartlarına bağlı ve kocasının işinde çalışan kadınlar kapsam dışı bırakılmışlardır.

İtalya: Mevsimlik işçiler ve kategorilerde çalışanlar hariç özel sektörde çalışan tüm çalışanlar. Yapı işlerinde çalışanlar özel ek ödeneklerden yararlanırlar. İsteğe bağlı sigortalı olarak çalışanlar dışında bütün işyerlerinde çalışanlar. 65 yaşın üstünde çalışanlar. Mevsimlik çalışanlar, tarımda ihtiyari sigortalı olanlar, balıkçılar, orman işçileri sisteme dahildirler. Devlet memurları ve denizciler için özel sistem uygulanmaktadır.

İzlanda: Sendika üyelerini kapsamaktadır.

Japonya: Beş ve daha çok sayıda sürekli işçi çalıştıran sanayi ve ticaret işyerinde çalışan işçiler kapsama alınmışlardır. Dört ay ya da daha az süre ile çalışan mevsimlik işçiler, başka işsizlik sigortası kapsamına giren kamu görevlileri kapsam dışı kalmışlardır. Tarım, orman ve balıkçılık iş kollarıyla beş den az sürekli işçiler çalıştıran işyerlerinde çalışan işçiler kendi istekleriyle bu kapsama girebilirler. Gündelikli işçiler ve denizciler için özel bir sistem uygulanmaktadır.

Kanada: Devlet personeli, kendi hesabına çalışan balıkçılar dahil bütün ücretliler ve özel çalışanlardan kendi isteği ile işsizlik sigortası primi ödeyenler işsizlik sigortası kapsamına dahildirler. Kendi hesabına çalışanlardan bir birliğe üye olanlar, belli bir gelir sınırının altında ve üstünde ücret alanlar (haftada 149 Dolar'dan az ücret alanlar ile aynı işveren için haftada 15 saatten az çalışanlar), 65 yaşın üstündeki çalışanlar ve geçici işçiler kapsama girmezler. Ancak yerel devlet memurlarının kapsama girmesi isteğe bağlıdır.

Kıbrıs Cumhuriyeti: 16-63 yaşları arasında tüm çalışan kişiler, yurtdışında Kıbrıslı işverenlerden isteğe bağlı sigortalılar kapsama dahildirler. 64-65 yaşları arasında emekli aylığı almayan çalışanlar, ev işlerinde ve çalışanlar -time çalışanlar kapsam dışındadırlar.

Kırgızistan: 15-59 yaşları arasında erkekler ve 16-54 yaşları arasında kadınlar.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: Tarım, orman ve hayvancılık kesimi de dahil olmak üzere bir hizmet ya da çıraklık akdine dayanarak çalıştırılanlar kapsama alınmışlardır. Devlet personeli, kendi hesabına bağımsız çalışanlar ve işveren durumundaki çiftçiler (tarım, ormancılık ve hayvancılık kesimlerinde ortakçı, yarıcı, kiracı vb. dahil) kapsam dışı bırakılmışlardır.¹⁴³

Latvia: Çalışma yaşında, iş arayan, Latvia'da sürekli ikamet edenler.

Litvanya: Ücretliler.

Lüksemburg: Çalışanlar, belirli koşullar altında serbest çalışanlar, okullardan yeni mezun olanlar ve yaşı 16-24 arası olanlar.

Macaristan: Ücretli ve maaşlı çalışanlar.

Malta: Kendi hesabına çalışanlar dışında kalan tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır.

Mısır: Tüm çalışanlar. Tarım işçileri, ev hizmetlerinde ve aile işlerinde çalışanlar, devlet memurları, 60 yaşın üstündekiler kapsam dışındadırlar.

Moldova: 18-59 yaşları arasındaki erkekler ve 18-54 yaşları arasındaki kadınlar.

Norveç: İşçiler, kamu personeli dahil denizciler ve 64 ve daha yukarı yaştaki kendi hesabına çalışanlar kapsama alınmışlardır.

Özbekistan: Çalışma yaşında olan Özbek vatandaşları.

Polonya: İşçiler ve tüm çalışanlar.

Portekiz: Tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ancak, ev hizmetlerinde, geçici, süresiz, gelişigüzel işlerde ve dini kurumlarda çalışanlar kapsam dışı tutulmuşlardır. Tarım işçileri, liman işçileri ve diğer gruplar için özel sistemler uygulanmaktadır.

143- 16/1976 sayılı Kıbrıs Türk Sosyal Sigortalar Yasası (4.Md.).

Romanya: Tüm çalışanlar, askerden yeni gelenler ve 18 yaşını doldurup iş bulamayanlar.

Rusya: 16-59 yaşları arasındaki erkekler ve 16-54 yaşları arasındaki kadınlar.

Slovakya: 15 yaşın üstünde çalışabilir Slovak vatandaşları.

Slovenya: Ticaret, tarım, endüstride çalışanlar, balıkçılar ve devlet memurları.

Şili: Tüm çalışanlar.

Tunus: Tarım sektöründe çalışmayan bütün ücretliler Ulusal Sosyal Güvenlik Fonunun kapsamı altındadır.

Türkmenistan: Çalışabilir yaşta olanlar, sürekli ikamet edenler.

Ukrayna: Çalışabilir yaşta bulunan ukraynalılar.

Uruguay: Sanayi ve ticaret kurumları işçileri kapsama alınmışlardır. Bankalarda, tarım kesiminde ve ev hizmetlerinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Et kombina ve yün sanayii işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır.

Venezuela: Özel ve kamu sektöründe çalışan işçiler kapsam içindedir. Geçici ve gelişigüzel çalışanlar ve ev hizmetlerinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmıştır.

Yeni Zelanda: Kazanç getiren işte çalışanlar (emekliler ve full-time öğrenciler hariç). Belirli kurslara gidenler için eğitim ödenekleri veriliyor. Ayrıca 16-17 yaşları arasında evlerinden ayrılan ve eğitim kurslarını bitirenler işsizlik yardımı alır.

Eski Yugoslavya: Sanayi, ticaret, tarım, kamu sektörü, el işleri dahil tüm çalışan işçileri kapsar.

Yunanistan: Sanayi, ticaret ve bunlarla ilgili meslek ve işlerde çalışanlar kapsama alınmışlardır. Denizciler ve basın işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır.

Türkiyede ise: "Sigortalı İşsiz: ...bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken ...işini kaybeden ve ...çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimse" (Md.47) olarak belirtilmiştir. Buna göre iş sözleşmesiyle çalışan bütün işçiler kapsama alınmaktadır.

§ 4- İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMANI, FİNANSMAN SİSTEMLERİ, GELİR-GİDER HESAPLARI VE FİNANSMAN UYGULAMALARI

1. İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN KAYNAĞI

İşsizlik sigortası finansman endişesiyle kurulması en güç sigorta kolu olduğu düşünülmekte ise de¹⁴⁴, gerçekte kolay olması gerekir. Çünkü, diğer sosyal sigorta kolları gibi, hastane, sağlık personeli, ilaç vs. gibi büyük masrafları gerektirmez. Ancak, güçlüğü şuradan gelmektedir; işsiz sayısını ve işsizlik zamanını tayin ve tahmin etmek zordur. Gerçekten İngiltere’de ilk uygulamaya başlandığı sıralar XIX. yüzyıldan itibaren konjonktürel hareketler göz önüne alınmış, her on yılda bir ekonomik buhranların olacağı tahmin edilmiş, bu varsayıma göre işsizlik sigortası finansmanı düzenlenmiştir. Ancak, bu sigorta kurulduktan hemen sonra I. Dünya Savaşı çıkmış, sigorta büyük sıkıntılara düşmüş, fakat savaştan sonra tekrar normal olarak çalışmaya devam etmiştir.

Yine 1929 ekonomik krizinde meydana gelen yaygın işsizlik hali kesin tespit edilememiş, işsizlik sigortaları büyük finansman güçlüğü çekmiştir. Bu krizde F. Almanya’da 6 milyon, İngiltere’de 3,5 milyon işsiz vardı.¹⁴⁵ Bir sigortanın bu kadar işsize yardım etmesi elbetteki imkansızdır. Bu gün Türkiye’de bu oran 2009 Mart ayı için %12,5 ve işgücü fazlası da 3.000 bin olarak tahmin edilmektedir.¹⁴⁶ İşsizlik sigortası bu gibi durumlarda devletin yardımına elbetteki müracaat edecektir. Bunun için devlet işsizlik sigortalarını önceden desteklemeyi taahhüt edecektir.

Ancak, sosyal sigortaların finansmanı kısmında belirtildiği gibi İşsizlik Sigortası tıpkı bir özel sigorta gibi sigortacılık tekniğine göre kendi primleriyle kendini finanse eden bir kuruluştur. Bu nedenle devlet, tahmini güç ve beklenmeyen ekonomik kriz karşısında ancak yararlanma koşullarını yerine getiren işsizler için sigortaya destek olacaktır. Bunun dışında devlete fazla yük yüklememek gerekir. Zira işsizlik sigortası, sigortacılık tekniğine göre çalışan, finansmanını ilgilinin kendisi tarafından karşılaması gereken bir kuruluştur. Devlet fevkalade durumlarda ancak açıklarını kapatır. Devlet, **İşsizlik Yardımı** Kuruluşunun finansmanını karşılamak zorundadır. **İşsizlik Sigortası** kuruluşunun finansmanını karşılamak zorunda değildir.

144- Bkz. 1961 Anayasası 53. Md. Gerekeşi.

145- BABAN, Şükrü; İktisat Dersleri, a.g.e., s.246

146- TÜİK: İstatistik Yıllığı, 2009.

A) SOSYAL SİĞORTA FİNANSMAN KAYNAKLARI

a- PRİMLER

Primler, genellikle sigortalılarla, bunların işverenlerinden alınmaktadır. Bazen, primlerin yalnız işçilerden ya da yalnız işverenlerden alınması da mümkündür. Ancak, primin yalnız işçilerden alınması uygulamada az rastlanmaktadır. Primlerin işçiden veya işverenden ve ne nispette alınacağına ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal ve mali politikaları etkili olmaktadır.¹⁴⁷

Bazı istisnalar dışında, tüm ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin başlıca gelir kaynağı, işçi ve işverenlerden alınan primlerden oluşmaktadır. Bizde açıkları kapatmak şeklinde devlet desteği sağlanmaktadır.

b- DEVLETİN GENEL BÜTÇEDEN SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA KATKISI

İşçi ve işverenlerin yanında, devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katkısı genellikle olmaktadır. Devletin, sosyal güvenliğin finansmanına katkısı; primlere benzer bir biçimde ödemelerde bulunmak, sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılmak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini karşılamak, bu kurumların gider açıklarını kapatmak, bu kurumlara vergi indirimi gibi bazı kolaylıklar göstermek şeklinde gerçekleşmektedir.¹⁴⁸

c- FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK VERGİLER

Sosyal Güvenliğin finansman kaynağı olarak bazı ülkelerde mali önlemlere de başvurulmaktadır. Örneğin ek vergilerle Sosyal Sigorta Kurumları finanse edilebilmektedir. Ancak, bu tercihi yaparken yine ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal ve mali koşulları göz önünde tutulmalıdır. Zira ek vergi, yararı olduğu kadar sakıncası da olan bir tercihtir.¹⁴⁹

B) İŞSİZLİK SİĞORTASININ FİNANSMAN KAYNAKLARI

İşsizlik sigortasının finansman kaynakları, sosyal sigortaların finansman kaynakları gibi primlerdir. Primler, genellikle işçi- işveren-devlet üçlüsünden alınmaktadır. İlgili işçi dışında işveren ve devletin katkısı sosyal devlet anlayışının bir gereğidir. Hatta bazı ülkelerde sigortalılar hiç prim ödemezler. Örneğin, Avustralya, Bulgaristan, Mısır,

147- DİLİK,Sait; Sosyal Güvenlik,Ank.1992,s.211

148- GÜZEL,Ali-OKUR,Ali ; Sosyal Güvenlik Hukuku,İst.1992, s.72

149- GÜZEL,Ali- OKUR,Ali; a.g.e., s.74-75

Macaristan, İzlanda, İtalya, Lüksemburg, Yeni Zellanda gibi ülkelerde primleri işverenle devlet öder. Örneğin Brezilya'da primleri sadece devlet ödemektedir. Eski Yugoslavya'da ise sadece işçi prim ödemekte idi.

Uygulama tamamen o ülkenin ekonomik ve sosyal anlayışına ve politik düzenine bağlıdır. Örneğin eski doğu bloku ülkelerin çoğunda işsizlik sigortası finansmanının tek kaynağı sadece devlet idi. Bu onların politik anlayışından ileri gelmekteydi. İşçinin kendisinin prim ödemediği ülkelerde, işsizlik sigortasından çok işsizlik yardımı kuruluşundan söz etmek doğru olacaktır. Çünkü işsizlik sigortası, sigortacılık tekniğine göre ilgilinin bizzat prim ödemesi esasına dayanır. Aksi halde işsizlik ödeneği bir hak olmaktan çıkar, işsizlik yardımı şekline dönüşür.

Primler genellikle ücret geliri üzerinden belirli bir nispette hesaplanır. Ancak, bazen de yüksek ücret gelirine göre artan (müterakki vergi sistemi gibi) prim nispeti de uygulanabilir. Hatta bazı uygulamalarda özellikle zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde belirli bir ücret geliri altında olanlar kısmen veya tamamen prim ödemelerinden muaf tutulurlar.¹⁵⁰

İşsizlik sigortasını finanse etmede kullanılan metotlar diğer sosyal sigorta dallarında kullanılanlarla hemen hemen aynıdır. Şöyle ki aidatlar planlanmış bir tabandan ödenir ve ücretin sabit bir yüzdesini teşkil eder. Bazı ülkelerde devlet ayrıca özellikle bağış şeklinde, 26 haftadan 52 haftaya kadar prim bağışında bulunur. Çeşitli sosyal sigorta dallarında birleşik prim ödeyen ülkelerde işsizlik sigortası için ayrıca prim ödenmeyebilir.

Çoğu ülkelerde işsizlik sigortası primleri eşit olarak işçi ve işverene bölüştürülür. Diğerlerinde bütün prim işveren tarafından ödenir. Mamafih gönüllü ve zorunlu işsizlik sigortalarına devletin yaptığı prim yardımı çok büyük olabilir. Bazı durumlarda bu miktar sigorta harcamalarının üçte ikisine kadar ulaşır. Gelir testine tabi tutularak verilen işsizlik yardımı için işçi ve işveren bir prim ödemediği yalnızca devletin geliriyle finanse edilir.¹⁵¹

C) İŞSİZLİK SİGORTASINA KATKI BİÇİMLERİ

İşsizlik sigortası primlerinin belirlenmesinde Tek Tip Katkı, Oransal Katkı, Ücret Sınıflandırmasına göre Katkı, Kamusal Katkı şeklinde çeşitli katkı biçimleri oluşturulmuştur.¹⁵² Bunların hangisinin uygulanacağına o ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal, mali yapısı etkili olmaktadır.

150- DİLİK,Sait;a.g.e.,s.288.

151- DİLİK,Sait; a.g.e., s. 288.

152- TÖRÜNER,Mete; İşsizlik Sigortası,Friedrich Ebert Vakfı yayını,İst.1991,s.36.

a- TEK TİP KATKI BİÇİMİ

Aynı nitelikteki işçiler ile işverenin, belirli bir miktar primi birlikte ödemeleri söz konusudur. Bu belli miktar prim ay, hafta, gün gibi her bir çalışılan zaman birimi için ödenecektir. Çeşitli düzeyde ücret alan işçilerin herbirinin katkı payı, aynı düzeyde olacaktır. Ancak gerekli görülürse katkı payı oranı, cinsiyet, yaş ve bölgelere göre değiştirilebilir. Tek tip katkı sistemine bağlı olarak da işsizlerin herbirine tek tip ödenek verilecektir.

b- ORANSAL KATKI BİÇİMİ

İşsizlik sigortasının primlerini ödemede en yaygın uygulama biçimidir. Oransal Katkı Biçiminde, işçi ve işverenler, işçinin ücretinin bir oranı kadar katkıda bulunmaktadırlar. İşçilerin katkısı ücretinin belli bir yüzdesi kadardır. İşveren de, toplam ücret ödemelerinin belirli bir yüzdesi kadar bir miktar ödeyecektir. Oransal Katkı Biçimi, ödeneklerin derecelenmiş olarak ödenmesi sistemine daha uygundur. Yüksek düzeyde ücretliler daha çok katkıda bulunduklarından, haklı olarak işsizlik yardımlarını da daha yüksek düzeyde alacaklardır. Yüksek düzeydeki ücretler için yardım oranı yüksek olacağı için, genellikle ücretlere bir tavan miktar konulmaktadır. Bu tavan miktarın oranından fazla yardım yapılamayacağı gibi, katkılar hesaplanırken de ücretlerden alınacak primler bu tavan miktara göre belirlenir. Ancak bu tavan miktar, işçilerin büyük kısmının gelirlerini dışarıda bırakmayacak bir düzeyde belirlenmelidir.

c- ÜCRET SINIFLANDIRMASI KATKI BİÇİMİ

Bu katkı biçiminde, ücretler, alt ve üst sınırlar içinde ücret sınıflarına ayrılır. Her bir ücret sınıfı için belli bir dönemde sabit miktarda işçi ve işverenin bir katkı payı belirlenir. Bu dönem içinde işçinin ücretinin hangi sınıfa gireceği ve o ücret sınıfında ne kadar katkıda bulunacağı ortaya çıkmış olmaktadır.

Ücret sınıflandırması biçimi, tek tip ve oransal katkı biçimlerinin karışımıdır. Bu yöntemle, yüksek ücretliler için daha yüksek, düşük ücretliler için daha düşük katkı payı sağlanmış olmaktadır. Aynı zamanda her bir ücret sınıfı için tek tip katkı payı miktarı belirlenmektedir.

D) İŞSİZLİK SİGORTASINA DEVLET KATKILARI

Devletin işsizlik sigortasına katkıları konusunda da çeşitli yöntemler uygulanmaktadır.¹⁵³

153- TÖRÜNER, Mete; İşsizlik Sigortası, a.g.e. s.37.

i. Ücretlere Dayalı Devlet Katkıları: İşçinin ücretinin belirli bir oranı kadar bir miktar devlet tarafından sigortaya ödenmektedir.

ii. Toplam Katkılara Dayalı Devlet Katkıları: İşçi ve işverenlerin toplam katkılarının bir yüzdesi olarak belirlenmektedir. Tek tip katkıların uygulandığı sistemde, kamunun katkısı işçi ve işverenlerin ödediği tek tip katkıların belli bir miktarı olarak belirlenmektedir.

iii. Ödenek Miktarına Dayalı Devlet Katkıları: Devlet katkıları, ödenek yardımı şeklindedir. Yapılan fiili ödenek harcamalarına bağlı olarak hesaplanır. Ücretle bir ilişkisi yoktur. Devletin katkıları, işsiz sayısının büyüklüğüne bağlı olarak değişir. Çok işsiz olduğu dönemlerde devlet katkısı artarken, işsiz az olduğu dönemlerde azalır. Devlet katkısının miktarı, ya ödenen her ödenek yardımı için tek tip bir katkı olabilir veya her ödeneğin veya toplam ödeneklerin yüzde oranı olarak belirlenebilir.

iv. Sigorta'nın Finansman Açığına Dayalı Devlet Katkıları: Sigorta harcamaları gelirlerini aşır, açık ortaya çıktığında devlet aradaki farkı kapatır. Devlet, açığın tümünü karşılayabileceği gibi belli bir oranını karşılamayı yüklenir.¹⁵⁴

2. İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN SİSTEMLERİ

Sosyal sigorta kuruluşlarında olduğu gibi işsizlik sigortasında da, özel sigortalar ve yardım sandıklarında uygulanan sigortacılık tekniği açısından başlıca iki tür finansman sisteminden yararlanılmaktadır: 1- Repartisyon (Repartition = Paylaşım) Sistemi, 2- Kapitalizasyon (Capitalisation = Birikim) Sistemi.¹⁵⁵ Ancak, Prof. Dr. Sait DİLİK, bunların her ikisini de birleştiren üçüncü bir sistem olarak karma sistemden söz eder.¹⁵⁶

Hangi finansman sisteminin uygulanacağı o ülkenin sosyal sigorta uygulama geleneğine bağlı olduğu gibi, ülkenin ekonomik sosyal ve politik yapısıyla çok yakından ilgilidir. Bunun yanında özellikle şu üç unsur önemli rol oynar; 1- İşsizlik riskine karşı müracaatların yıldan yıla istikrarlı (stabl) olup, olmaması. 2- Müracaatların muntazam ve ödenek derecelerinin belirli olup, olmaması. 3- Müracaatların muntazam ve ödenek derecelerinin belirli olmasına karşılık, ülkede enflasyonist bir ekonomi politikası uygulanıyor olup, olmaması. Bu olayların seyrine göre ülkeler finansman sistemlerini seçmek zorunda kalırlar.

154- TÖRÜNER, Mete; İşsizlik Sigortası, Frederich Ebert Vakfı, Ank.1989, s.5.

155- DUPEYROUX, Jean-Jacques; Droit de la Securite Sociale, a.g.e.,s.179-180

156- DİLİK,Sait; Sosyal Güvenlik,Ank.1992,s.251

A) REPARTİSYON (PAYLAŞIM) SİSTEMİ

Bu sistemin temel koşulu, sigortanın gelir ve gider arasında bir denge sağlamak için yıl içinde toplanan prim gelirlerinin yine aynı yıl içinde harcanmasıdır.¹⁵⁷ Her dönemin tahmin olunan gider miktarı o dönemde toplanacak primler ile sağlanır. Böylece bir fon birikimine gerek kalmaz. Fakat yine de ileride beklenmeyen olaylar için bir fon ayrılabilir.¹⁵⁸

Toplanan primler herkesin ayrı ayrı hesaplarında toplanmamakta, ileride meydana gelecek ödemeler toplanan tüm primlerle ödenmektedir.¹⁵⁹ Biraz daha açık şekilde ifade edersek, bir önceki dönemde prim ödeyenler, bu dönemde işsizlik riski ile karşı karşıya kalmış kimselerin riskini bir önceki dönemdeki kimseler paylaşmış olmaktadırlar. Bir önceki dönemin çalışanları, bu dönemin işsizlerine yardımcı olmaktadırlar.

Türkiye’de hastalık, analık, meslek hastalığı, iş kazası ve işsizlik sigortası bu Paylaşım sistemine dayanmaktadır. Paylaşım Sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri vardır:

Sistemin Olumlu Yönü: - Enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelerde paranın değerini kaybetmesine karşılık ödeneklerin reel değerinin düşmesini önler. - Çalışanların çalışmayanları desteklemesi ile sosyal adalet ilkeleri kendiliğinden gerçekleşir.¹⁶⁰

Sistemin Olumsuz Yönü: - Sistemin sağlıklı işlemesi işsizlerin sayısına bağlıdır. Bu dönemde sayı fazla ve tahmini zor olursa sigorta ödeme gücüne düşer. Bu da devletin yükünü artırır. - Özellikle isteğe bağlı sigorta sisteminde bir önceki dönemde sigortaya bağlanan kişiler sayısında düşme olması halinde bu dönemde taahhüt edilen ödemelerde sigorta yine zor duruma düşebilir.¹⁶¹

Bu sistem, genellikle müracaatların muntazam olduğu ve istikrarlı istihdam politikası uygulayan ülkeler için tavsiye edilebilir.

B) KAPİTALİZASYON (BİRİKİM) SİSTEMİ

Sistemin esası, yıllar süren bir devre boyunca prim ödeyen sigortalıların meydana getirdiği bir fondan yararlanılmasıdır.¹⁶² Özellikle yardımlaşma sandıklarında olduğu gibi her sigortalının ayrı ayrı bir

157- TALAS,Cahit; Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ank.1953,s.65

158- DÜNDAR,Faik Birol; a.g.e.,s.47. - DİLİK,Sait; a.g.e.s.255.

159- DİLİK,Sait; a.g.e. s.255.

160- DUPEYROUX,J.J.; a.g.e. s. 184

161- DUPEYROUX, J.J. a.g.e. s.185.

162- TALAS,Cahit; Sosyal Güvenlik a.g.e., s. 66.

hesabı tutulur ve karşılaştıkları işsizlik riski karşısında bu birikmiş fondan kendisine ödeme yapılır.¹⁶³ Böylece sigortalıdan alınan primlerle bu sigortalıya ödenecek ödenek arasında bir denge kurulmuş olur.¹⁶⁴

Genellikle özel sigortaların uyguladığı bu sistem bizde de malullük, ölüm ve yaşlılık sosyal sigorta kollarında uygulanmaktadır.

Birikim Sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır:

Sistemin Olumlu Yönü: -İşsizin daha önce yatırmış olduğu primlerin kendisine tekrar ödenek olarak geri verilmesiyle ilgilinin bunu istemeğe hakkı doğuyor. İşsiz kendini daha fazla güvencede hisseder. Yasaların teminatı altında görür.¹⁶⁵ -Biriktirilen bu fonlar başka yerlere plase edilerek yeni istihdam olanakları yaratılır. Sigorta kendisine yeni gelir kaynakları bulma imkanına kavuşur. -Sigortalı kendi primleriyle kendi riskini karşıladığından devlete pek yük yüklemmez. Devlet ancak kuruluş masraflarını karşılar.

Sistemin Olumsuz Yönü: -Enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelerde işsizin eline geçecek ödeneğin reel değeri düşük olur. -Ferdietçi düşüncüyü artırır. Kişilerin ekonomik gelişmeye veya durgunluğa katılmalarına pek imkan vermez. - Plasmanlara yatırılmasında hataya düşülebilir. - Uzun dönemde sigortacılık tekniğini gerektirdiğinden kısa sürede işsizlik tehlikesine maruz kaldığı takdirde, sigortalının yararlanma olanağı zayıftır.¹⁶⁶

Kapitalizasyon sistemini uygulayacak ülkelerin enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelere olmaması gerekir. Enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülke ise o zaman biriken primlerin, en az enflasyon artış hızına uygun bir biçimde değerlendirilmesi gerekir. Bu sistem devlete pek mali yük yüklenmediğinden, özellikle bizdeki gibi istikrarsız istihdam ekonomi politikası izleyen ülkeler için tavsiye edilir.

163- DİLİK, Sait ; a.g.e., s.256

164- BOZER, Ali ; a.g.e., s.8.

165- DUPEYROUX, J.J.; a.g.e., s. 179.

166- DUPEYROUX, J.J.; a.g.e., s. 180

3. İŞSİZLİK SİGORTASI GELİR- GİDER HESAPLAMA YÖNTEMİ VE ÖRNEKLER

A) HESAPLAMA YÖNTEMLERİ

a- GELİR HESAPLARI

(Y) - Sigortanın Günlük Gelir Toplamı,

(n) - Sigorta Kapsamına Girenlerin Sayısı,

(n) - Ortalama Günlük İşçi Ücretleri,

(o) - Sigortaca Tespit Edilen Prim Ödeme Yüzdesi.

$$Y = n.o.p / 100$$

Finansman biçimine göre, işçi-işveren-devlet taraflarından aynı esasa göre tahsil edilen primlerin toplamı Toplam Geliri verir.

b- GİDERLER HESAPLARI

E- Sigortanın Günlük Gider Toplamı,

n- Sigorta Kapsamına Girenlerin Sayısı,

w- Ortalama Günlük İşçi Ücreti,

t- İşsizlik Eğiliminin Yüzdesi.

$$E = n.w.t / 100$$

Ortalama günlük gider riskinin getireceği mali yük, işsizlik ödeneklerinin de yasal olarak ücret yüzdesi şeklinde belirlenen ödenek miktarına ve yine aynı şekilde yasal olarak belirlenen ödenek devam süresine bağlıdır.

(B) - Toplam olarak dağıtılacak işsizlik ödeneği miktarı,

(b) - Yasal ödenek devam süresi,

(m) - Ücret yüzdesi olarak işsizlik ödeneği,

$$B = E.b.m / 100.$$

Bulunan toplam ödenek miktarı, muhtemel fiili işsizlik süresi içinde, işsizlik ödeneği verilebilecek yasal işsizlik süresini belirtmektedir.

B) ÖRNEK HESAPLAMALAR

a- 1. ÖRNEK

Bu örnek **Repartisyon (Paylaşım)** yöntemine göre hesaplanmıştır.

aa) TAHMİNİ GELİR DURUMU

Sigortalı işçi sayısı : 3.271.013

Prim ve ödeneğe esas günlük ve aylık kazancın alt ve üst sınırları :

Alt sınır; Günlük : 13.80 TL, Aylık : 414.00 TL.

Üst sınır; Günlük : 75.09 TL, Aylık : 2.252.70 TL.

Ortalama kazanç; Günlük : $13.80 + 75.09 / 2 = 44.447$ TL,

Aylık : $414.00 + 2.252.70 / 2 = 1.333.35$ TL.

3.271.013 sigortalının,

1 aylık kazancı: $3.271.013 \times 1.333.35 = 4.361.601.405.18$ TL.

1 yıllık kazancı: $4.361.601.405.18 \times 12 = 52.336.862.150.00$ TL.

Her bir taraftan %2 prim kesilmesi halinde :

3.271.013 sigortalı işçiden %2 oranında kesilecek, 1 yıllık prim tutarı:

$52.336.862.150.00 \times \%2 = 1.046.737.243.00$ TL.

İşverenden %2 oranında kesilecek 1 yıllık prim tutarı: 1.046.737.243.00 TL.

Devletin %2 oranında 1 yıllık katkısı : 1.046.737.243.00 TL.

1 yıllık toplam prim miktarı: $1.046.737.243.00 \times 3 = 3.140.211.725.00$ TL.

1 yıllık toplam prim miktarının %10 üzerinden banka faizi tutarı :

$3.140.211.725.00 \times \%10 = 314.021.172.50$ TL.

1 yıllık toplam prim gelir miktarı:

$3.140.211.725.00 + 314.021.172.50 = 3.454.232.897.50$ TL.

bb) TAHMİNİ GİDER DURUMU

İlk kuruluş giderlerini Devlet karşılamaktadır.

Toplam yıllık prim gelir miktarının %20'si kadar sigortanın sabit masrafları kesintisi: $3.454.232.897.50 \times \%20 = 690.846.579.40$ TL.

İşsize dağıtılması gereken Net Toplam Yıllık İşsizlik Ödeneği :

$$3.454.232.897.50 - 690.846.579.40 = 2.763.386.318.10 \text{ TL.}$$

İşsizlik Sigortası kıstaslarına göre yıllık ortalama işsiz sayısını, toplam sigortalı sayısının %20 i olarak tahmin edersek, bu durumda Yıllık Ortalama İşsiz Sayısı:

$$\times \%20 = 654.202 \text{ olur.}$$

Net Toplam Yıllık İşsizlik Ödeneğini, Yıllık Ortalama İşsiz Sayısına paylaştırsak bir işsizin 1 yılda sigortadan alabileceği ödenek ortaya çıkar.

$$2.763.386.318.10 / 654.202 = 4.224.05 \text{ TL.}$$

$$1 \text{ ayda alması gereken işsizlik ödeneği: } 4.224.05 / 12 = 352.00 \text{ TL.}$$

İşsiz işçinin daha önce aldığı ortalama ücret; 1.333.35 TL idi.

$$\text{Önceki ücretine göre yüzdesi : } 352.00 \times 100 / 1.333.35 = \%26 \text{ dır.}$$

Bu durumda her işsiz işçinin aylık alacağı ödenek, çalışırken aldığı ücretinin %26 ını geçmemesi gerekir. Aksi halde sigorta bunu ödeyemez duruma düşer.

b- 2. ÖRNEK

Bu hesaplamada **Kapitalizasyon (Birikim)** yöntemi uygulanmaktadır.

İşçinin en az 2 yıl çalıştığını ve her yıl için en az 200 gün işsizlik sigortası primi ödediğini, toplanan prim gelirlerinin %20 i kadarının yönetim giderlerine ayrıldığını, prim gelirlerinin enflasyona uygun olarak %10 banka faizi ile değerlendirildiğini, ve işçi, işveren, devletin her birinin %2 oranında işsizlik sigortası primlerine katkıda bulunduklarını varsayalım.

İşçinin günlük ücreti : 10.00 TL diyelim.

$$2 \text{ yılda ödediği prim gün sayısı: } 2 \times 200 = 400 \text{ gün.}$$

$$2 \text{ yılda işçiden alınan prim tutarı: } 400 \times 10 \times \%2 = 80 \text{ TL.}$$

$$2 \text{ yılda işverenden alınan prim tutarı : } 80 \text{ TL.}$$

$$2 \text{ yılda Devletin katkısı: } 80 \text{ TL.}$$

2 yılda 1 işçi için toplanan Toplam Prim Geliri : 240 TL.

%20 Yönetim giderleri: $240 \times \%20 = 48$ TL.

Net Prim Geliri: $240 - 48 = 192$ TL..

2 yılda 1 işçinin Net Prim Gelirine uygulanacak yıllık %10 banka faiz geliri:

1 yıl için: $192 \times \%10 = 19.2$ TL.

1. yıl sonu Gelir toplamı: $192 + 19.20 = 211.20$ TL.

2 yıl için banka faizi:

$211.20 \times \%10 = 21.12$ TL.

2 yıl sonu Toplam Prim ve Faiz Geliri : $211.20 + 21.12 = 232.32$ TL.

i. 8 aylık (240 gün) ödenek ödenmesi halinde:

İşçiye 1 gün için ödenmesi gereken ödenek miktarı:

$232.32 / 240 = 0.96$ TL.

Aldığı ücretinin %9.6 kadarı kendisine ödenek olarak ödenecektir.

ii. 6 aylık (180 gün) ödenek ödenmesi halinde :

İşçiye 1 gün için ödenmesi gereken ödenek miktarı :

$232.32 / 180 = 1.28$ TL.

Aldığı ücretin %12.8 kadarı kendisine ödenek olarak ödenir.

iii. 4 aylık (120 gün) ödenek ödenmesi halinde :

İşçiye 1 gün için ödenmesi gereken ödenek miktarı :

$232.32 / 120 = 1.93$ TL.

Aldığı ücretin %19.3 kadarı kendisine ödenek olarak ödenir.

iv. 2 aylık (60 gün) ödenek ödenmesi halinde :

İşçiye 1 gün için ödenmesi gereken ödenek miktarı :

$232.32 / 60 = 3.86$ TL.

Aldığı ücretin %38.6 kadarı kendisine ödenek olarak ödenir.

Görüldüğü gibi, işsizlik sigortası ödeneği, ödenecek süre kısaldıkça işçinin işsiz kalmadan önce almış olduğu ücretine kıyasla oranı gittikçe artmaktadır. Ancak bu oranı geçirdiği takdirde sigorta ödeyemeyecek duruma düşer.

c- 3. ÖRNEK

Bu hesaplama da **Kapitalizasyon (Birikim)** yöntemine göre yapılmıştır.

İşçinin günlük ücreti 20.00 TL olsun ve hiç enflasyon artışı olmasın.

4447 sayılı Kanun'a göre; işçi 3 yılda en az 600 gün sigortalı olacak ve prim ödeyecek.

Primler; %1 işçi payı, %2 işveren payı, %1 devlet payı olacaktır.

İşçiye ücretinin %40'ı oranında ödenek verilecektir.

600 gün prim ödeyen işçiye 180 gün,

900 gün prim ödeyen işçiye 240 gün,

1080 gün prim ödeyen işçiye 300 gün ödenek verilecektir.

Bu varsayımlara göre;

600 gün prim ödeyen işçinin durumu;

$600 \times 20.00 = 12.000.00$ TL. İşçinin ücret toplamı.,

İşçi prim ödemesi; $12.000.00 \times \%1 = 120.00$ TL.

İşveren prim ödemesi; $12.000.00 \times \%2 = 240.00$ TL.

Devlet prim ödemesi; $12.000.00 \times \%1 = 120.00$ TL.

Bu işçi için 600 gün içinde toplam olarak ödenen prim tutarı: 480.00 TL.

Bu işçiye ücretinin %40' ı kadar ödenek verilecek;

Buna göre $20.00 \times \%40 = 8.00$ TL.

Bu işçiye 180 gün ödenek ödenecek;

Buna göre bu işçi toplam olarak alacağı ödenek tutarı;

$8.00 \times 180 = 1.440.00$ TL.

O halde sigorta; $1.440.00 - 480.00 = 960.00$ TL. açık verecektir.

900 gün prim ödeyen işçinin durumu;

$900 \times 20.00 = 18.000.00$ TL. İşçinin ücret toplamı,

İşçi prim ödemesi ; $18.000.00 \times \%1 = 180.00$ TL.

İşveren prim ödemesi; $18.000.00 \times \%2 = 360.00$ TL.

Devlet prim ödemesi ; $18.000.00 \times \%1 = 180.00$ TL.

Bu işçi için 900 gün içinde toplam olarak ödenen prim tutarı :

720.00 TL.

Bu işçiye ücretinin %40 'ı kadar ödenek verilecek;

Buna göre $20.00 \times \%40 = 8.00$ Tl. Günlük ödenek,

Bu işçiye 240 gün ödenek ödenecektir;

Buna göre bu işçinin toplam olarak alacağı ödenek tutarı:

$8.00 \times 240 = 1.920.00$ Tl.

O halde sigorta; $1.920.00 - 720.00 = 1.200.00$ Tl. Açık verecektir.

1080 gün prim ödeyen işçinin durumu ;

Aynı hesaplar sonunda ;

İşçi için 1080 gün içinde toplam olarak ödenen prim tutarı:

864.00 Tl.

Bu işçinin 300 gün ödenek üzerinden toplam olarak alacağı ödenek tutarı: 2.400.00 Tl. dır.

O halde sigorta ; $2.400.00 - 864.00 = 1536.00$ Tl. Açık verecektir. Bu açığın içinde %10 yönetim giderleri yoktur.

Açık vermemek için ya ödenek gün sayısını azaltmak gerekir veya prim gün sayısını artırmak ya da ödenek nispetini düşürmek gerekir. Buna göre ;

600 gün prim ödeyen bir işçi için;

Toplam Prim miktarı $480.00 \times$ Yönetim giderleri $\%10 = 48.00$ Tl..

Net Toplam Prim miktarı $432.00 /$ Günlük Ödenek miktarı $8.00 = 54$ gün.

O halde en fazla 54 gün ödenek vermek gerekir ki sigorta açık vermesin.

4. UYGULAMADA FİNANSMAN KAYNAKLARI

Uygulamada, zorunlu işsizlik sigortası uygulayan bazı ülkelerde, işçi, işveren ve devletin prim ödeme nispetleri aşağıdaki gibidir.¹⁶⁷

A.B.D. : Alaska, New Jersey ve Pennsylvania eyaletleri hariç, sigortalı finansmana katılmıyor. İşveren vergiye esas kazancın %0,8'ini ödüyor. Eyaletlerde ise %0-10 arasında değişiyor. Bu oran 1992'de ortalama %2 dir. Devlet yönetim masraflarına katkıda bulunuyor. Prim ve sigortaya tabi azami gelir, Federal vergi ve 13 eyalet programına göre 7.000 Dolar olup, diğer 42 eyaletten daha yüksektir.

167- Bkz. US; Social Security Programs Throughout The World 1993

Arnavutluk: İşveren, ücret tutarının %6'sını öder. İşçi ve devlet finansmana karışmaz.

Arjantin: Sigortalı, ücret gelirinin %1'i, işveren ücret tutarının %1'ini öder. Devlet finansmana katılmıyor. Ancak bütçesinden bir pay ayırabiliyor.

Avustralya: Sigortalı ve işveren finansmana katılmıyor. Devlet tümünü karşılıyor.

Avusturya: Sigortalı, ücret gelirinin %2,65'ini, öder. İşveren ücret tutarının %2,65 'ini öder. Devlet herhangi bir açığı ve acil yardım tutarını öder. Prim ödeme ve sigortadan yararlanmak için azami aylık geliri 33.600 şiling (1993) olması gerekir. Bu ortalama milli gelirdeki değişikliğe göre ayarlanır.

Azerbaycan: İşçi finansmana katılmıyor. İşveren ücret tutarının %1'ni ödüyor. Devlet gerekli ilaveleri yapıyor.

Bangladesh: Sigortalı ve devlet finansmana katılmıyor. İşveren finansmanın tamamını karşılıyor.

Barbados: Sigortalı aylık kazancının %2,75'ini, işveren aylık ücret toplamının %2,75'ini ödüyor. Devlet finansmana katılmıyor.

Belarus: İşçi finansmana katılmıyor. İşveren ücret tutarının %1'ini ödüyor. Devlet gerekli ilaveleri yapıyor.

Belçika: Sigortalı kazancının %0,87'ini, işveren ücret tutarının %1,33'ünü ve önceden hesaplanan ek yardım tutarının tümünü ödüyor. Devlet açıkları karşılıyor. Prime tabi en yüksek aylık gelir 31.475 BF (1979) olup bu, fiyat değişmelerine göre ayarlanmaktadır.

Brezilya: Sigortalı ve işveren finansmana katılmıyor. Devlet tamamını karşılıyor.

Bulgaristan: Sigortalı finansmana katılmıyor. İşveren ücret tutarının %7'sini ödüyor. Devlet işsiz devlet memurları ve yüksek okul mezunlarının finansmanına katılıyor.

Çek Cumhuriyeti: Sigortalı gelirinin %1'ini, işveren ücret tutarının %3'ünü öder. Devlet açıkları kapatır.

Çin Halk Cumhuriyeti: Sigortalı prime katılmıyor. İşveren ücretin %1'ini ödüyor. Devlet gereken para yardımını yapıyor.

Danimarka: Sigortalı, günlük en yüksek kazancının 8 katı fazlası yıllık katılım payıdır. İşveren, vergiye esas kazancının %1'nin 1/10'na eşit düz bir oranda öder. Devlet, sigortalının ve işverenin ödeyeceği miktarın üstündeki masrafları karşılar.

Ekvartor: Sigortalı kazancının %2'sini, işveren ücret tutarının %1'ini öder. Devlet finansmana katılmıyor.

Ermenistan: İşçi prime katılmıyor. İşveren %1'ni ödüyor. Devlet destek veriyor.

Estonya: İşveren ve sigortalı finansmana katılmıyor. Devlet tümünü karşılıyor.

F. Almanya: Sigortalı prime esas olan kazancın %3,25'ini, işveren ücret tutarının %3,25'ini öder. Devlet açıkları kapatır. Ayrıca, işsizlik yardımlarını ve işsizlerin sosyal sigorta primlerini öder. Prime ve aylığa tabi azami yıllık gelir 86.400 DM (1993) dır.

Finlandiya: Sigortalı işsizlik fonunun %5,5'ini, işveren %47'sini, devlet %47,5'ini ve temel masrafları karşılar. İşsizlik yardımının tamamı devletçe finanse edilir.

Fransa: Sigortalı aylık kazancı 12.610 FF olanlardan kazancının %2,42'sini, aylık kazancı 12.610 ile 55.440 FF (1993) arasında olanlardan kazancının %2,97'i kadar öder. İşveren %4,18'ini öder. Devlet sigortanın finansmanına katılmaz. İşsizlik yardım programlarının ise tümünü karşılar. Yıllık prime esas azami gelir 599.280 FF (1993) dır. Yönetici personel için sigortalı ve işveren ek prim öder.

Güney Afrika: Sigortalı kazancının %0,9'unu, işveren ücret gelirinin %0,9'unu öder. Devlet sigorta primlerinin %25'ini karşılar. Prime esas azami gelir yılda 7 milyon Randdır. Bu primler hastalık ve analık sigortasını da kapsar.

Gürcistan: İşçi finansmana katılmaz. İşveren ücret gelirinin %1'ini öder. Devlet gerekli ilaveleri yapar.

Hong-Kong: Sigortalı ve işveren primlere katılmıyor. Devlet finansmanın tümünü karşılıyor.

Hollanda: Sigortalı kazancının %1,79'unu, işveren bordronun %1,79'unu öder. Devlet finansmana katılmaz. Prime ve yardıma tabi azami gelir 1993 için günde 286 guldendir.

İngiltere: 1993 yılı için haftada en fazla 54 sterlin alan sigortalı işçi ücret gelirinin %2'sini, 54 ile 405 sterlin arasında alan %9'unu, evli ve dul kadınlar %3,85'ini, kendi hesabına çalışanlar haftada 5,35 sterlin veya yılda 6.120 - 21.060 sterlin arasında kazananlar yıllık kazançlarının %6,3'ünü öder. İşveren ücret tutarının %4,6 - 10,4'ünü öder. Devlet toplam gelir testine tabi aylıkların ise tamamını öder. Bu primlere diğer sigorta kolları dahildir.

İran: Sigortalı finansmana katılmıyor. İşveren, ücret tutarının %3'ünü ödüyor. Devlet açıkları kapatıyor.

İrlanda: Haftada en fazla 54 Sterlin alan sigortalı kazancının %2'sini, 54 Sterlinden fazla alan %9'unu, en fazla 405 Serlin alan öder. Ayrıca belirli bir kazancın üstü için %2,25 ilave ödeme yapar. İşveren, ücret tutarının %12,20'sini öder. Bu oranlar içine diğer sigortalar dahildir. Devlet, masraflar ve prim gelirleri arasındaki farkı karşılar. İşsizlik yardımlarının tümünü finanse eder.

İspanya: Sigortalı kazancının %1,1'ini öder ve çalışanlar 11 sınıfa ayrılmıştır. İşveren ücret tutarının %6,2'sini öder. Devlet destekliyor. İşsize verilen ödenek 68.130 ile 338.130 Peseta arasında değişir.

İsrail: Sigortalı kazancının %0,15'ini, işveren ücret tutarının %0,04'ünü, devlet %0,11'ini öder. Prim ve aylığa esas azami kazanç 3.128 NS (1993) dır.

İsveç: Sendika ilişkili programlarda sigortalı ayda 32 ile 100 Kron öder, iş piyasası destek programına sigortalı katılmıyor. İşveren her iki program için %2,14 oranında prim öder. Devlet sendika ilişkili programlarda maliyetin %95'ini karşılar. İş piyasası destek programında ise maliyetin tamamı devletçe karşılanır.

İsviçre: Sigortalı kazancının %1'ini, işveren bordronun %1'ini öder. Devlet açıkları kapatır.

İtalya: Sigortalı finansmana katılmaz. İşveren endüstri kesiminde bordronun %1,61'ini, ticari kesimde bordronun %1,91'ini öder. Ayrıca, işveren munzam işsizlik sigortası için bordro tutarının %0,3'ü oranında katkıda bulunur. Sanayide ücret tutarının %2,2'si oranında primi kısmi işsizlik için işveren ücret destek fonuna öder. Devlet, yönetim maliyetlerine ve ücret destek fonuna katkıda bulunur.

İzlanda: Sigortalı finansmana katılmıyor. İşveren ücret tutarının %2,5'i ile %6'sını ödüyor. Devlet, işverenin ödediğinin %0,15'ini öder.

Japonya: Sigortalı ücret gelirinin %40'ını, mevsimlik ve inşaat işçisi %0.50 'sini, işveren bordronun %75'ini, mevsimlik ve inşaat işçisinin %0.85 -0.95'ini öder. Devlet harcamaların %20'sini ve yönetim masraflarını karşılar.

Kanada: Sigortalı prime esas kazancının %3'ünü, işveren ise sigortalının 1,4 katı fazlasını ödüyor. Devlet prime katılmıyor. Ancak Federal hükümet, işsizlik oranı %4'ü geçtiği zaman, yardım fazlalığını öder. Ayrıca uzun süre işsiz kalanlara ödenen aylığı da karşılar. Prime tabi azami haftalık gelir 745 dolar, asgari 149 dolar (1993) olup bu limit, gelir indekslerine göre yeniden ayarlanmaktadır.

Kazakistan: Sigortalı %1'ini, işveren %37'sini öder. Devlet sosyal yardımın tamamına ve sigortaya destek verir.

Kıbrıs Cumhuriyeti: Sigortalı ücret gelirinin %6,3'ünü, serbest çalışan %11,6'sını, isteğe bağlı sigortalı %10'unu öder. İşveren ücret tutarının %6,3 'ünü öder. Devlet %4'ü tutarında katkıda bulunur. Bunun içerisine diğer sigorta primleri dahildir. Primi esas azami gelir tutarı haftalık 247 dolardır.

Kırgızistan: İşçi finansmana katılmıyor. İşveren, ücret tutarının %1'ini öder. Devlet destek yardımlarda bulunuyor.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: Sigortalı ücret gelirinin %1'ini öder. İşveren ücret tutarının %1'ini öder. Devlet %3 tutarındaki işsizlik sigortası priminin 1/3'ü kadar yani %1'i kadar katkıda bulunur. İşveren ve işçi de aynı oranda katkıda bulunur.

Latvia: Sigortalı, ücret gelirinin %1'ini, işveren bordronun %37'sini öder. Devlet bütçeden kaynak ayırır.

Litvanya: Sigortalı kazancının %1'ini, İşveren bordronun %30'unu öder. Devlet bütçeden gerekli desteği yapar.

Lüksemburg: Sigortalı kazancının 5'ini öder. İşveren finansmana katılmaz. Devlet işsizlik fonunu finanse eder.

Macaristan: Sigortalı kazancının %1'ini, işveren ücret tutarının %5'ini öder. Devlet kendi işçilerinin primlerini öder.

Malta: İşçi haftada en az 3.05 sterlin ve en fazla 9.38 sterlin alanların, 18 yaşından küçüklerin haftalık 1.69 sterlin kazancı (1993) olanların, haftalık 4.90 ile 14.20 sterlin arasında geliri olan serbest çalışanlar aylık kazancının %8,3'ünü öder. İşveren 3.66 ile 11.25 sterlin arası haftalık geliri olanların, 18 yaşından küçüklerin haftalık 2.02 sterlin kazananların bordrolarının %10'unu öder. Devlet, toplam primlerin %50'ini karşılar. Bu primler ayrıca diğer sigorta primlerini ve aile yardımlarını da kapsar.

Mısır: Sigortalı prime katılmıyor. İşveren ücret tutarının %2'sini ödüyor. Devlet açıkları kapatıyor.

Moldova: İşçi ve devlet finansmana katılmaz. İşveren, tarım ve endüstri kesiminde ücret gelirinin %38'ini, devlet destekli bütçesi olan organizasyonlarda %30'unu, yardım derneklerinde %4,7'sini öder.

Norveç: Sigortalılar emeklilik sağlayan kazancın %7,8'ini, serbest çalışanlar %10,7'ini, işveren bordronun %16,7'ini öder. Devlet açıkları kapatır. Bu oranların içinde diğer sigorta kolları dahildir.

Özbekistan: İşçi finansmana katılmıyor. Devlet destek veriyor. İşveren bordronun %3'ünü ödüyor.

Polonya: Sigortalı finansmana katılmıyor. İşveren bordronun %3'ünü ödüyor. Devlet açıkları kapatıyor.

Portekiz: Sigortalı kazancının %11'ini, serbest çalışanlar %15 'ini, işveren bordronun %24,5 'ini öder. Devlet destek sağlıyor.

Romanya: Sigortalı kazancının %1'ini, işveren bordronun %5'ini öder. Devlet açıkları kapatıyor.

Rusya: İşçi finansmana katılmıyor. İşveren bordronun %2'ini ödüyor. Devlet destekliyor.

Slovakya: Sigortalı kazancının %1'ini, serbest çalışanlar %4'ünü ödüyor. İşveren, bordronun %3'ünü ödüyor. Devlet açıkları kapatıyor.

Slovenya: İşveren ve devlet finansmana katılmıyor. Sigortalı bölgelere göre değişik oranlarda prim ödüyor.

Şili: Sigortalı ve işveren prime katılmıyor. Devlet aile ödenekleri ve işsizlik fonundan finansmanı sağlıyor.

Tunus: Sigortalı kazancından katkıda bulunmaz. İşveren de finansmana katılmaz. Devlet bütün finansmanı karşılar.

Türkmenistan: İşçi finansmana katılmaz. İşveren bordronun %2'ini öder. Devlet destekliyor.

Ukrayna: İşçi finansmana katılmıyor. İşveren bordronun %3'ünü prim olarak öder. Devlet destekliyor.

Uruguay: Ticaret ve sanayi kesiminde çalışanlar %13, kamu kesiminde çalışanlar %13 oranında prim ödüyor. İşveren %16,5 oranında prim ödüyor. Devletin ödediği primin belirli bir oranı yok. Kamu işverenleri %15-20 arasında prim ödüyor.

Yeni Zelanda: Sigortalı ve işveren finansmana katılmıyor. Devlet tümünü karşılıyor.

Eski Yugoslavya: Sigortalı eyaletlere ve özel bölgelere göre değişen oranlarda en fazla %1,2'sini, işveren en fazla %1,2'sini öder. Devlet katılmaz.

Yunanistan: Sigortalı kazancının %2,35'ini, işveren %5'ini öder. Devlet finansmana katılmıyor. Prime ve aylığa esas maksimum kazanç (1993 için) yılda 4.991.000 drahmidir.

TÜRKİYEDE İSE: İşçinin prime esas aylık brüt kazançları üzerinden işçi %1, işveren %2 ve devlet %1 oranlarında kesilen primlerden oluşmaktadır. (Md.49)

§ 5 - İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI

1. GENEL KOŞULLAR

A) İRADESİ DIŞINDA İŞSİZ OLMA KOŞULU

İşsiz kim olduğu ve işsizlik hakkında gerekli bilgi geçen paragraflar içinde verilmiştir. Ancak unutmamak gerekir ki, her işsiz işsizlik sigortasından yararlanacaktır diye bir kural yoktur. Bu nedenle bazı özel koşullara uymak zorunluluğu vardır. Şöyle ki, işsiz sosyo-ekonomik nedenlerle kendi isteği dışında, çalışma istek ve yeteneğinde olan kimsedir. Şu halde: 1- Çalışma yeteneğinde olacaktır, 2- Kendi isteği ile işsiz olmayacaktır. Diğer bir deyişle sosyal veya ekonomik gereklerden dolayı işsiz olacaktır, 3- Çalışma isteğinde olacaktır.

B) PRİM ÖDEME KOŞULU

İleride tahmin edilecek işsizlik sürelerine ve işsiz sayısına yetecek ödemeleri karşılayacak, belli bir süre için işçinin çalışması esnasında prim ödenmesi gerekmektedir.

Prim miktarı, nispeti, işçi-işveren-devlet hissesi ve asgari prim ödeme süresi her ülkenin saptayacağı sosyal politika koşullarına bağlı olarak değişir.

C) BELİRLİ BİR SÜRE BEKLEME KOŞULU

Bir yandan sigortanın gerek idari ve gerekse mali gücünü hafifletmek, diğer yandan işsizi tekrar iş bulmaya zorlamak amacıyla işsize ödemeler belirli bir süre geçtikten sonra yapılır. Bu süreyi iyi ayarlamak gerekir. Uzun sürerse işsizi yoksulluğa sevk eder. Bu süre içinde işsiz, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na şahsen başvurup işsiz olduğunu ve iş aramakta olduğunu belgelemek zorundadır. (Yargıtay 10. HD E.2005/2928, K. 2005/4933, T. 3.5.2005)

D) GÖSTERİLEN İŞİ KABUL ETME KOŞULU

Genellikle işsiz, kurumca kendisine gösterilen işi kabul etmek zorundadır. Ancak, her ülke saptadığı sosyal politika koşullarına uygun olarak mesleklerine, cinsiyetine ve yaşına uymayan, aradığı çalışma koşullarını bulamayan, arzu ettiği ücreti alamayan işsizlerin bir veya bir kaç defaya mahsus olmak üzere o işi kabul etmeme halinde de sigorta ödenekleri devam ettirilebilir.

2. UYGULAMADA İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI

Uygulamada işsizlik sigortasından yararlanabilmek için işçinin belirli vasıflara haiz olması gerekir. Öncelikle işçinin isteği dışında işsiz olması gerekmektedir. Aynı zamanda belirtilmiş asgari prim ve sigortalı iş şartlarını da yerine getirmiş olmalıdır. Bu koşullar işsiz kimsenin düzenli bir iş gücüne sahip olduğunu, işsizlik sonucu ücret sıkıntısı çektiğini saptamak için gereklidir. İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için genellikle işsizlik durumu başlamadan önceki yıl içinde en az altı aylık sigortalı olması gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde istisnai olarak hemen iş bulamayan yeni okul mezunları ve yüksek öğrenim mezunları için özel bir program uygulanır. Bu kişiler bir sigorta veya çalışma sicilleri bulunmadıkları halde, işsizlik haklarından yararlanabilmektedirler. Bu program özellikle ekonomik durgunluk hallerinde okuldan iş hayatına geçişi kolaylaştırır.

Yaklaşık bütün işsizlik sigortası programları, işsizlik primi ödeyenlerle birlikte, haktan yararlanmak isteyenlerin iş için yetenekli ve istekli kişiler olmasını öngörür. Bunun için işsiz kişi, eğer yeteneksizse veya başka nedenlerle iş teklifini kabul edemeyecekse bu haklardan yararlanamaz. Hemen bütün ülkelerde işsiz kişi, prim ödemediği sürece bir iş bürosuna başvurmakta ve prim ödemeleri devam ettiği sürece büroya rapor vermektedir. Böylece işsizlik sigortası ile iş bulma bürosu arasındaki bu yakın ilişki, yardımın işsize yalnız iş teklifi yapıldığında ve teklif edilen işin uygun olmadığı takdirde ödenmesini sağlar.

Çoğu ülkelerde makul bir neden olmaksızın uygun iş teklifini reddeden işsizin hakları geçici olarak veya sürekli olarak askıya alınır. Buradaki gerekçe işi reddeden işçinin işsizliğinin nedeni istemeyerek değil isteyerek işsiz olduğudur. Böyle bir halde bütün uygulamalarda açıkça teklif edilen işin uygun olmasını şart koşarlar. Mamafih, bazı uygulamalarda yapılan uygun iş tarifi değişiktir. Bu tarifler değişik ve karışık olduğundan ülkelerde iş uygunluğu kriterlerini gösteren bir gösterge yoktur. Genellikle bu kriterler şöyle gösterilir; 1- Teklif edilen işin ücretinin daha önceki işin ücretine oranı, 2-İşyerinin işçinin evine olan uzaklığı, 3- Yetenek ve eğitime uygunluğu, 4- İşin işçinin önceki durumuyla olan ilgisi, 5- İşin tehlikeli veya sağlıksız olması hali.

İşsiz kişi işsizlik yardımı için gerekli şartlara haiz olmakla beraber geçici veya sürekli olarak sigortadan yararlanmayabilir. Bunun nedeni önceki işinden nasıl ayrıldığıdır. Yaklaşık bütün işsizlik sigortası kuruluşları, daha önceki işinden geçerli bir neden olmaksızın gönüllü olarak ayrılmış veya kanun dışı sendika mücadelesinde işi durdurmaya

liderlik etmiş işsizleri sigortadan yararlandırmazlar. Bu durumun ne kadar devam edeceği bir kaç haftadan sürekli diskalifiyeye kadar olmak üzere, her ülkede değişir.

A) BAZI ÜLKELERDE İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI

Zorunlu işsizlik sigortası uygulayan bazı ülkelere 1993 yılı için sigortadan yararlanma koşulları ülkelere göre şöyledir:¹⁶⁸

Arnavutluk: 1 yıl prim ödemesi, başka yardımlardan yararlanmaması, işçi bulma kurumuna kayıtlı olması, eğitime devam etmeye istekli olması gerekir.

Arjantin: Son 12 ay prim ödemesi, işçi bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya hazır ve istekli olması, diğer sosyal sigorta yardımlarından yararlanmaması gerekir.

Avustralya: 16 yaşından emeklilik yaşına kadar olması (erkek 65, kadın 60), ülkede ikamet etmesi, yeniden çalışma arzu ve isteğinde olması, işçi bulma bürosuna kayıtlı bulunması, iş arama çabası içinde olması, işsizliğin işçinin hatası sonucu olmaması gerekir.

Azerbaycan: İşçi bulma bürosuna kayıtlı olması, çalışma istek ve yeteneğinde olması gerekir. Eğer işsiz kişi kendisine teklif edilen uygun işi kabul etmezse yardımlar azaltılabilir.

Barbados: 65 yaşın altında olması, 52 hafta sigortalı olması, işsizlikten önceki son 20 hafta prim ödemiş olması gerekir.

Belçika: Son 10 ay içinde 75 gün sigortalı olması veya 36 ay içinde 600 gün sigortalı olması gerekir. Bu süre hak sahibinin yaş durumuna göre uzatılabilir. İş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli, istekli ve hazır olması gerekir. Kendi isteği üzerine işten ayrılma, kötü hal, kanun dışı greve katılma veya teklif edilen uygun işi gerekçesiz olarak ret etme diskalifiye sebebidir. Diskalifiye olma süresi 1-26 hafta olup, işlenen hatanın önemine ve tekrarına göre uzatılabilir.

Brezilya: Son 4 yıl içinde 36 ay sigortalı olması, işsizliğin kendi hatası sonucu olmaması, sigortalının kendini ve ailesini geçindirecek kaynaklardan yoksun olması gerekir.

Bulgaristan: İşsizlikten önceki son yıl içinde 6 ay çalışması (okulunu yeni bitirmişler hariç), işsizliğin sigortalının iradesiyle olmaması, işsiz kaldıktan sonraki 7 gün içinde işsizlik bürosuna başvurması gerekir.

168- Bkz. US; Social Security Programs 1993.

Kanada: Bölgedeki işsizlik oranına göre farklıdır. Haftada en az 15 saat çalışmış olması, işçi bürosuna kayıtlı olması, çalışma istek ve yeteneğinde olması, hastalık veya sakatlık dolayısıyla çalışamayacak durumda olmaması gerekir. Asgari işsizlik aylığını alabilmesi için sigortalı olarak son yıl içinde 10-14 hafta çalışması, tam aylığını alabilmesi için ise en az 20 hafta çalışması gerekir. Bu süreye hastalık ve analık süreleri dahildir. Eğer işsizlik, sigortalının kendi hatası sonucu ortaya çıkmışsa o zaman yeniden gerekli şartları yerine getirene kadar sigortadan yararlanamaz. Eğer önerilen uygun işleri kabul etmezse, eğitime devam etmek istemezse, 7 ile 12 hafta sigorta yardımından mahrum kalır veya ödeme %50 oranında yapılır. İşsizlik iş uyuşmazlığı, tutukluluk veya evini Kanada dışına taşıma yüzünden olmuşsa, ilgili bir süre için diskalifiye olur. Ayrıca 16 yaşından küçük ve 70 yaşından büyük olanlar sigortadan yararlanamazlar.

Şili: Son iki yıl içinde 52 hafta sigortalı olması, büroya kayıtlı olması, kendi isteğiyle işsiz olmaması gerekir.

Çin Halk Cumhuriyeti: İşçinin işten isteği dışında çıkarılmış olması, sözleşmesinin sona ermiş olması, işyerinin kapatılmış olması gerekir.

Kıbrıs Cumhuriyeti: İşsizlik sigortası ödeneği alabilmesi için 26 hafta prim ödemesi veya borçlanmış olması gerekir. 20 hafta prim ödeyenler için aylık miktar azaltılır. 16 yaşından küçükler ve 65 yaşından büyükler bu kapsama girmezler. Çalışmaya yetenekli, istekli ve hazır olması, iş aramakta olması, haftada bir defa iş bürosuna rapor vermesi gerekir. İşsizlik kendi isteği üzerine olmaması, kötü halinden olmaması, iş uyuşmazlığı ile doğrudan ilgili olmaması, uygun iş teklifini ret etmemesi, bulunan işe gelmemesi gibi nedenlerle olmaması gerekir. Bu nedenlerle işsiz kalan sigortalıya 6 hafta ödeme yapılmaz.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için, son 15 takvim ayı içinde en az 180 gün prim ödemiş olması, işsizliğini iş ve işçi bulma servisine başvurmak suretiyle kaydettirmesi, gerekir. İşini kendi isteğiyle ve yasal nedeni olmaksızın terk edenler, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan hareketleri nedeniyle işine son verilmiş olanlar, suç sayılan bir hareketi yüzünden 7 günden fazla hapis cezası alanlar, iş ve işçi bulma servisine gönderildiği uygun işe gitmeyenler ya da işveren tarafından verilen uygun işi ret edenler, en az yasal asgari ücret tutarında günlük gelir sağlayan bir işte çalıştığı saptananlar, iş kazası ile meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortalarından iş göremezlik ödeneği alanlar ya da malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortasından aylık bağlanmış olanlar, gerçeğe uymayan bilgi veren ya da hile yoluna başvuranlar, asker olanlar, yasal bir nedenle hizmet akitleri askıya alınanlar, uygun bir iş bulma olanak ve teklifinden kaçınanlar, işsiz iken iş olanağı olmayan bir görevde iş isteyenler işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamazlar.

Çek Cumhuriyeti: Çalışma kurumuna kayıtlı olması, geçen 3 yıl içinde en az 12 ay çalışmış olması gerekir.

Danimarka: Son 3 yıl içinde 26 hafta çalışması, ve son 12 ay işsizlik fonuna üye olması, çalışabilir durumda olması, irade dışı işsiz kalması gerekir.

Ekvator: İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmesi için 24 ay prim ödemesi, en az 60 gün çalıştıktan sonra işine son verilmiş olması gerekir.

Mısır: Sürekli 3 ay olmak üzere 6 ay prim ödemesi, çalışma arzusunda olması, işçi bulma bürosuna kayıtlı olması, iradesi dışında işsiz kalması gerekir.

Estonya: İstihdam servisine kayıtlı olması, işsizlikten önceki 12 aylık dönem içinde en az 180 gün çalışmış olması gerekir.

Finlandiya: 3 aydan bu yana çalışmakta olması, ya da aktif olarak iş arıyor olması, işsizlik fonuna üye olması, 24 aylık süre içinde en az 26 hafta çalışması, iradesi dışında işsiz kalması gerekir.

Fransa: İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için son 12 ay içinde en az 91 gün ya da en az 520 saat süre ile ücretli bir işte çalışmış olması, 60 yaşın altında olması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve hazır olması, işsizliğin kendi isteği sonucu ya da kötü hali veya uygun iş teklifini ret etme sonucu olmaması gerekir.

Ermenistan: İşsizlik bürosuna kayıtlı olması, çalışmaya istekli olması gerekir. Eğer işsiz kalması kendi hatasından kaynaklanıyorsa ödeneklerde azaltma yapılabilir.

F. Almanya: İşsizlik ödeneği için son 3 yıl içinde 360 gün sigortalı olması (mevsimlik işçiler için 180 gün), haftada 20 saatten az çalışmış olmaması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve istekli olması, işsizlik kendi isteği sonucu ya da kötü hali, kanun dışı greve katılması veya uygun iş teklifini ret etmesi, eğitim ve yeniden eğitim tekliflerini ret etmesi sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye olma süresi 2-4 haftadır. İnşaat işlerinde çalışanlar Kasım-Mart ayları arasında kötü hava şartları nedeniyle çalışmıyorsa özel ödemelere hak kazanırlar. Özel durumlar nedeniyle işveren tarafından geçici kazanç kaybını önlemek üzere çalışma saatleri azaltılan işçilere özel ödemeler yapılır. Bir önceki yıl içinde 150 gün işsiz kalan ve işsizlik statüsünden dolayı ödeme süresi dolan kişiler işsizlik yardımı alırlar. Ayrıca mesleki eğitim kurslarına katılanlar ilave olarak nakdi yardım alırlar.

Yunanistan: İşsizlik ödeneği için son iki ay içinde çalışılan günler hariç, son 14 ay içinde 125 gün prim ödemesi, ilk kez ödenek alacaklar için son iki yıl içinde her yıl 180 gün prim ödemesi gerekir. Aynı işte

çalışan benzeri işçinin 1/3'ü kadar ücret kazanma yeteneğinde olması, çalışmaya hazır olması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, işsizlik kendi isteği sonucu veya kötü hali veya kanun dışı grev ve lokavt veya uygun iş teklifini ya da eğitim önerisini ret etme sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye genellikle süresizdir.

Hong-Kong: 1 yıl sürekli ikamet etmesi, kayıtlı olması, belirlenmiş ücret derecesinin altında gelire sahip olması gerekirdi.

Macaristan: İşsizlikten önce 48 ay çalışmış olması, iradesi dışı işsiz olması gerekir.

İzlanda: 16 yaş ile 71 yaş arasında olması, İzlanda'da ikamet etmesi, geçen 12 ay içinde 425 gün sigortalı çalışması, istihdam bürosuna kayıtlı olması, istihdam bürosunca 3 ile daha fazla gün işsiz olduğunun tescil edilmiş olması gerekir.

İran: İşsizlik gerçekleşmeden önce 6 ay sigortalı olması, kayıtlı olması, çalışabilir durumda olması, iradesi dışında işsiz kalmaması gerekir.

İrlanda: İşsizlik ödeneği için 39 hafta prim ödemesi, 18 ile 66 yaşları arasında olması, çalışmaya elverişli olması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, işsizliğin kötü hal, işyerinde kanun dışı sendikal uyuşmazlık veya uygun iş teklifini ret etmesi sonucu ortaya çıkmaması, irade dışı işsiz kalması gerekir. Diskalifiye süresi 6 haftaya kadardır.

İsrail: İşsizlik ödeneği için sigortalı ücretli kişi, bilfiil çalıştığı 360 iş günü için 180 gün prim ödemiş olması veya bilfiil çalışılan 540 iş günü için 270 gün prim ödemiş olması gerekir. Sigortalı maaşlı kişi ise, çalışılan 360 iş günü için 150 gün prim ödemesi veya 540 iş günü için 225 gün prim ödemesi, yeni göçmen işçiler ise işsizliğin başladığı ayın ilk gününden önceki çalışılan 360 iş günü için 75 gün prim ödemesi veya 540 iş günü için 125 gün prim ödemesi gerekir. Azınlıklar için çalışılan 360 iş günü için 100 gün prim ödemesi gerekir. İş bulma kurumuna kayıtlı ve çalışmaya yetenekli olması, işsizlik kendi isteği ile veya uygun iş teklifini ret etme sonucu olmaması gerekir.

İtalya: Son iki yıl içinde 52 hafta prim ödemek ve en az iki yıl sigortalı olması gerekir. Yapı işçileri için iki yıl içinde 43 hafta prim ödemesi, ofise kayıtlı olması, irade dışı işsiz kalması gerekir. İşsizlikten önce 13 hafta kesintisiz çalışanlara 13 hafta özel aylık verilir.

Japonya: İşsizlik ödeneği için son 12 ay içinde 6 ay sigortalı olması (hastalık, kaza, analık vs. durumunda bu süre 48 aya çıkarılır), kamu iş güvenliği kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve istekli olması, 4 haftada bir kuruma başvurması, işsizlik kendi isteği sonucu veya ciddi kötü hal, uygun iş teklifini reddetme veya teklif edilen eğitim kursunu reddetme sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye olma süresi 1-2 aydır.

Kırgızistan: İstihdam bürosuna kayıtlı olması, çalışmaya istekli olması, (işçinin kusuru sonucu işsizlik gerçekleşmişse ödeneklerde azaltma yapılır), irade dışı işsiz kalması gerekir.

Latvia: Geçen 12 ay içinde en az 6 ay prim ödemesi gerekir.

Litvanya: Geçim kaynaklarının yetersiz olması, istihdam bürosuna kayıtlı olması gerekir.

Lüksemburg: Son 12 ay içinde 26 hafta çalışması, serbest çalışanlar, için 3 ay, yeni mezunlar için 26 hafta kayıtlı işsiz olması, irade dışı işsiz olması gerekir.

Malta: İşsizlik ödeneği için 50 hafta fiilen prim ödemiş olması ve son 12 ay içinde 50 hafta prim ödemiş veya borçlanmış olması, (20-49 hafta prim ödemiş olanların aylık ödenek miktarı azaltılır), iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve hazır olması, işsizlik kendi isteği sonucu, kötü hal nedeniyle işten çıkarılma, kanundışı iş uyuşmazlığına doğrudan katılma veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye olma süresi 6 haftadır.

Moldova: İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için büroya kayıtlı olması, çalışmaya istekli olması, irade dışı işsiz kalması gerekir.

Hollanda: Temel işsizlik ödeneği için; ilgili endüstride geçen son 12 ay içinde 26 hafta çalışmış olması, Fazlaştırılmış ödenek için; önceki 5 yıl içinde 3 yıl çalışmış olması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve hazır olması, iş aramakta olması, işsizlik kendi isteği ve kusuru sonucu olmaması, kanundışı grev ve lokavta katılmamış olması, uygun iş teklifini veya eğitime katılmayı reddetmemiş olması, gerekir. Geçici düşük ücret ve normal ücret arasındaki farkı kapatmak için ek ödeme yapılmaktadır.

Yeni Zelanda: İşsizlik yardımından yararlanabilmesi için 18 yaşında olması, ülkede 12 ay ikamet etmiş olması, irade dışı işsiz kalması gerekir. Eğitim yardımı alabilmesi için 16 yaşın üstünde olmaması ve diğer koşulları taşıması gerekir. Kendi kusuruyla işsiz olanlar için 26 hafta ödenek verilmez.

Norveç: İşsizlik ödeneğinin, işçinin işsizlikten önceki bir yıllık gelirinin (veya işsizlik öncesi 3 yıl içindeki ortalama yıllık gelirden daha yüksek ise bu ortalama yıllık gelirin) en az %75'i kadar olması, kamu iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve istekli olması gerekir. İşsizliğin kendi kötü halinden veya kanundışı iş uyuşmazlığına katılmış olmasından, uygun iş teklifini veya eğitim teklifini reddetmesinden kaynaklanmaması gerekir. Diskalifiye olma süresi en az 4 haftadır.

Polonya: İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için, işsizlikten önceki yıl 180 gün çalışmış ve sigortalı olması veya askerden yeni dönmüş olması veya hamilelik iznini tamamlamış olması veya cezaevinden yeni çıkmış olması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması gerekir.

Portekiz: İşsizlik ödeneği için işsizlikten önceki 24 ay içinde 540 gün kazanç getiren bir işte çalışmış olması gerekir. Sosyal yardım için işsizlikten önceki 12 ay içinde 180 gün çalışmış olması gerekir. Büroya kayıtlı olması, çalışmaya elverişli olması, irade dışı işsiz kalmaması, teklif edilen işi ve eğitimi reddetmemesi, yaşlılık sigortasından yararlanmamakta olması gerekir.

Romanya: İşsizlik ödeneği alabilmesi için asgari ücretin yarısından fazla geliri olmaması, emekli aylığı almaması, iki hektarda az tarımsal araziye sahip olması, iş bürosuna kayıtlı olması gerekir.

Rusya: İşsizlikten önceki 12 ay içinde en az 12 hafta çalışmış olması, çalışmaya istekli olması, büroya kayıtlı olması gerekir. İşsizlik kendi kusurundan kaynaklanmış ise ödenekleri azaltılmaktadır.

Slovakya: İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için son üç yıl içinde en az 12 ay çalışması, büroya kayıtlı olması gerekir.

Slovenia: İşsizlik ödeneği alabilmesi için geçen 9 ay içinde çalışmış olması, işsiz kalmadan önceki 18 ay içinde 12 ay çalışmış olması, büroya 30 gün içinde kayıt yaptırmaması gerekir.

Güney Afrika: İşsizlik ödeneği için son 52 hafta içinde 13 hafta prim ödemiş olması, çalışmaya yetenekli ve hazır olması, kamu iş bulma kurumuna kayıtlı olması ve hastalık veya hamilelik dışında devamlı olarak kuruma başvurulması gerekir. İşsizliğin kendi isteği sonucu veya kötü hali nedeniyle, kanun dışı greve katılma veya uygun iş teklifini veya eğitim teklifini reddetme sonucu meydana gelmemiş olması gerekir. Diskalifiye olma süresi en fazla 13 haftadır.

İspanya: İşsizlik ödeneği için son 6 yıl içinde 12 ay prim ödemesi, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, iradesi dışında işsiz kalması, işsizlik uygun iş teklifini veya eğitim teklifini reddetme sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye süresi en fazla 6 aydır.

Srilanka: İşsizlik yardımı alabilmesi için ayda 700 Rupe'nin altında kazanmakta olması gerekir.

İsveç: İşsizlik fonuna 12 ay üye olması, büroya kayıtlı olması, çalışmaya hazır olması, iradesi dışında işsiz olması gerekir.

İsviçre: İşsizlik ödeneği alabilmesi için son iki yıl içinde 6-18 ay çalışmış olması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya istekli ve yetenekli olması (malullük derecesi %30'dan az olması), işsizlik kendi isteği sonucu olmaması, kötü hal veya iş sözleşmesini ihlal nedeniyle işten çıkarılmış olmaması, iş yerinden uyuşmazlık nedeniyle ayrılmamış olması, uygun iş teklifini veya eğitimi reddetmemiş olması gerekir. Diskalifiye olma süresi işlenen kusurun önemine göre 1-48 gündür.

Tunus: İşsizlik ödeneği alabilmesi için Ulusal Sosyal Güvenlik Fonuna 1/12 oranında prim ödemesi, büroya kayıtlı olması, irade dışı işsiz kalması, başka geliri olmaması, bakmakla yükümlü olduğu kişilerin olması gerekir.

Türkmenistan: İşsizlik yardımı alabilmesi için büroya kayıtlı olması, çalışmaya istekli olması, geliri olmaması gerekir. İşsizlik kendi kusuru sonucu ise yardımda indirim yapılabilir.

Ukrayna: İşsizlik yardımı için çalışma istek ve yeteneğinde olması, büroya kayıtlı olması gerekir. İşsizlik kendi kusuru ise yardım miktarında indirim yapılabilir.

İngiltere: İşsizlik ödeneği için son 1 yıl içinde 25 hafta fiilen prim ödemiş olması, son yıl içinde 50 hafta prim fiilen ödemiş veya borçlanmış olması (26-49 hafta prim ödemesi halinde aylık ödenek miktarında indirim yapılır), iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve hazır olması, işsizlik kendi isteği sonucu, kötü hali, kanun dışı iş kolu uyuşmazlığına doğrudan katılma, uygun iş teklifini ve eğitim imkanlarını reddetme sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye olma süresi en çok 6 haftadır.

ABD: İşsizlik ödeneği için eyaletlerin en az 3/4'ü, bir önceki temel yıl içerisindeki asgari geliri esas almaktadırlar. Bu gelir, işsizlikten önceki yılın kazancının haftalık ücret miktarına veya belirlenen toplam gelire eşit olması gerekir. 8 eyalet belirli sayıda hafta süresince (14-20 hafta) çalışmış olmak şartını aramaktadır. Ayrıca iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya hazır ve yetenekli olması, işsizlik kendi kusuru sonucu veya kötü hali, kanun dışı iş uyuşmazlığı veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye olma süresi eyaletlere göre değişir.

Uruguay: İşsizlik ödeneği için işsizlikten önceki 12 ay içinde maaşlılar için 6 ay, ücretliler için 150 gün çalışmış ya da asgari ücretin 6 katı kadar kazanmış olması, en az 2 yıl ülkede yaşamış olması, çalışmaya yetenekli olması, başka geliri olmaması, işsizlik kendi isteği sonucu veya kanun dışı greve doğrudan katılma sonucu olmaması gerekir.

Özbekistan: İşsizlik yardımı alabilmek için, büroya kayıtlı olması, çalışmaya istekli olması, başka geliri olmaması gerekir. İşsizlik kendi kusuru sonucu ise ödeneklerde indirim yapılabilir.

Venezuela: İşsizlik ödeneği alabilmesi için son 24 ay içinde 52 hafta prim ödemesi, çalışmaya hazır olması gerekir.

Eski Yugoslavya: İşsizlik yardımı için son 18 ay içinde 12 ay ya da son 9 ay sürekli çalışmış olması gerekir. Aile fertlerinin toplam gelir düzeyi belirli miktardan fazla olmaması gerekir. Çalışmaya yetenekli, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, kuruma sürekli başvuruda bulunması, işsizlik kendi isteği sonucu olmaması, kötü hali nedeniyle işten çıkarılmamış olması, teklif edilen uygun işe sebepsiz itiraz etmemiş olması gerekir.

B) TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI

Ülkemizde 4447 sayılı yasaya göre Hizmet akdinin feshinden önceki 120 günü sürekli olmak üzere, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile prim ödemiş olup da kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanlar esas olarak işsizlik sigortasından yararlanabilmektedirler. (Md.51)

Buna göre; - İhbar önellerine uygun olarak Hizmet akitleri, işveren tarafından sona erdirilmiş olanlar, -Hizmet akdini, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin sağlık sebepleri, işverenin kanunda belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları ve işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebepler nedeniyle sigortalı işçinin kendisi tarafından feshedenler, -Hizmet akdi, sağlık sebepleri veya işyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan bir zorlayıcı sebebin ortaya çıkması halinde işveren tarafından feshedilenler, -Belirli süreli hizmet akdi ile çalışanlardan, bu sürenin bitiminde işsiz kalanlar, -İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olanlar, -Özelleştirme nedeniyle işsiz kalanlar, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmektedirler.

İşsizlik ödeneğine hak kazananların, bu ödenekten faydalanabilmeleri için İşten Ayrılma Bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde, İŞKUR'a doğrudan başvurmaları gerekmektedir. (Md.48) (Yargıtay 10. HD E.2005/2928, K.2005/4933, T.3.5. 2005).

§ 6- İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI YARARLAR

1. ÖDENEK MİKTARI

İşsizlik sigortasının ödediği ödenek genellikle nakdi ödemelerdir. Halbuki sosyal yardımlar, bazen aynı şekilde de yapılabilmektedir. Örneğin, elbise yardımı, çocuk bakım hizmeti yardımı, lojman yardımı gibi yardımlar genellikle bu tür aynı yardımlardır.

Ancak diğer paragraflarda da söylediğimiz gibi bu yardımlar sigortacılık tekniği ile bağdaşmamaktadır. İşsizlik sigortası yalnız nakdi ödenek vermek suretiyle yardımda bulunur. Yapılacak nakdi ödenek yardımı miktarı her ülkenin sigorta sistemine göre değişmektedir.

Yapılmış olan aktüaryal hesaplar sonucu, işsize sağlanacak olan işsizlik ödeneği miktarında iki unsur göz önünde bulundurulmaktadır: 1- Ödenecek ödenek işsizlik süresince işsizin asgari geçimini sağlayacak miktarda olmalıdır. Bu da **asgari ücretin altında olmamalıdır.**¹⁶⁹ 2- Sigortanın ödeme gücünü geçmemelidir.

Özerklik ilkesine göre Sosyal Sigortalar kendi finansmanlarını kendileri hazırlarlar. Buna göre iyi bir finansman uygulayamayan bu tür kuruluşlar görevini yerine getirmekte güçlük çekerler. Gerçi açıklarını devletten karşılarılsa da devletin sürekli bu açığı karşılaması, yatırım dolayısıyla esas olan istihdama yönelik fonksiyonunu yerine getiremez. Bu da işsizlik sorununu sürekli hatta artırıcı olarak yaratır. Bizde ki gibi nüfus artışı fazla olan bir ülkede bu sorun daha da fazladır.¹⁷⁰ Zaten işsizlik sigortasına en büyük eleştiri bu yönüyle olmaktadır. Denilmektedir ki; işsizlik sigortası için ayrılacak fonların istihdama ayrılması işsizliği önler. Halbuki görülmüştür ki, işsizlik her ülkede hatta tam istihdama erişmiş ülkelerde bile vardır. Önemli olan bu miktarın artmamasıdır. Bu nedenle sigorta, yapacağı ödeneğin devlete yük olmayacak şekilde miktarını belirlemek zorundadır.

Öte yandan ödenilmesi istenilen ödenek miktarı, hem işsizi fazla ödenek almasından ötürü tembelliğe sevk etmeyecek ve hemde işsizi az ödenek almasından ötürü yoksulluğa sevk etmeyecek miktarda olmalıdır. **Buna ait Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO)'nın Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmesi'nin 67. Maddesine göre ödenmesi gerekli işsizlik ödeneğinin miktarı, işsizin son aylığının %45'inin altında olamaması şeklinde asgari bir miktar belirlenmiştir.**

169- ANDAÇ. Faruk; Salaire Minimum en France et en Turquie, Strasbourg 1976, s. 160.

170- ANDAÇ, Faruk; Türkiye'de Demografik Hareketler (Makale), Türkiye İktisat Gazetesi, 8 şubat 1968, s.2.

Uygulamada da her ülkenin kendine özgü sigorta işletmeciliğine uygun olarak sağladığı yararların değişik olduğunu görmekteyiz. İşsize ödenecek ödeneklerin çoğu, işsizin yakın tarihte aldığı ücretlerin ortalaması olarak belirlenir. Bazı ülkeler tek sabit yüzdeden bir ücret sınıflandırması sistemini tercih ederler. İşsizlik ödenekleri oranı, ortalama kazancın %40'ı ile %75'i arasında sabitleştirilmiştir. Bazı ülkelerde de hesaplama kolaylık sağlama amacıyla işçinin kazançlarında bir tavan esas alınmıştır.

Bazı ülkelerde işsizlere geçmişteki ücretleri göz önünde bulundurulmaksızın tek miktar üzerinden ödeme yapılır. Bu miktar sadece aile yapısı ve bazen çalışanın yaşı göz önüne alınarak değiştirilir. Örneğin, Bulgaristan, Kıbrıs, İzlanda, İtalya, Malta gibi ülkelerde tek miktar işsizlik yardımı ödenir. İngiltere ve İrlanda'da bu tek miktar yardıma ilave olarak, kazanç ortalamasının belirlenen yüzdesine eşit dereceli destek de ödenir. Genellikle aile reisi olan işsizin temel yardımına karısı ve çocukları için destek ilave olunur. Bu destekler ya tek ödeme ya da kazançların ortalama yüzdesinin ilavesi şeklinde olur.

İşsizlik sigortası uygulayan bazı ülkelerde sağlanan yararlar şöyledir: (1993)¹⁷¹

Arnavutluk: En az hayat standartlarını sağlamak için Bakanlar Konseyi'nce belirlenen tek bir oran üzerinden ödenir. Bakıma muhtaç 15 yaşın altındaki her çocuk için işsizlik yardım miktarı %5, maksimum %20 artırılır. Eğer ebeveynlerden biri çalışıyor veya emekli maaşı alıyorsa bu miktar %50 azaltılır. Mal ve hizmet fiyatlarındaki değişikliklere göre oranlar yıllık olarak endekslenir.

Arjantin: İşsizlik ödeneği olarak, işsizlikten önceki son altı ay içinde işçinin aldığı en yüksek ücretin %60'ı aylık olarak ödenir. Sağlanan en az yardım 1 aylık en düşük ücrete, en fazla yardım 4 aylık en düşük ücrete eşittir. Yapım işçileri için emekli maaşından ayrı olarak işverenler 10 yıla kadar hizmetli olan her işçiye 1 aylık ücretini kıdem tazminatı olarak öder. Bu en fazla asgari ücretin 3 katı tutarında olabilir.

Avustralya: İşsizlik yardımı olarak, eğer evli ise ve evin geçimini sağlıyorsa, haftalık 260,30 Dolar, eğer bekar, 21 yaşında ve tek başına yaşıyorsa 140,5 Dolar, 18-20 yaşında ve tek başına yaşıyorsa 78,05 Dolar, 18 yaşın altında, bekar ve tek başına yaşıyorsa 64,90 Dolar, bekar ve bakmakla yükümlü olduğu kimseler varsa 156,05 Dolar ödenir. 1 haftalık bekleme süresi vardır. Çocuk sayısına ve kira miktarına göre 42 Dolara kadar kira yardımı yapılır. İşsizlik ödenekleri Mart ve Eylül aylarında fiyat değişikliklerine göre uygulama yapılır. 21 yaşın altında, bakmakla yükümlü olduğu kimsesi olmayan bekar için değişiklik yapılmaz.

171- US; Social Security Programs, a.g.e.

Avusturya: İşsizlik ödeneği, 113 ücret grubuna göre ve ters orantılı olarak gerinin takriben %40-50'i kadardır. Azami aylık ayda 12.435 Şiling, asgari 1.605 Şiling olup (1993) ayrıca konut yardımı yapılır. Bakıma muhtaç olanlar için ek yardım, bakılan her kişi için ayda 678 Şilingdir. Azami tavan, gelirin %80'i kadardır. Muhtaç işsizlere sigorta yardım süresinden sonra yapılacak yardım, işsizlik yardımının %92-95'i kadar olup baktığı kişi sayısına göre değişir. İş kazası sonucu işsizlik halinde ilk 4 hafta hastalık sigortasıyla tıbbi yardım ve rehabilitasyon yardımı yapılır. Ayrıca eğitim ve yeniden işe yerleştirme için ücret ödenir.

Azerbaycan: İşsizlik ödeneği olarak, 10 yıl sigortalı olanlar için ilk 13 hafta işsizlikten önceki kazancının %75'i, ondan sonraki 13 hafta %60'ı ödenir. 10 yıldan az sigortalı için ise ilk 13 hafta ortalama kazancının %70'i, sonraki 13 hafta %55'i ödenir. Ayrıca bakmakla yükümlü olduğu her ikisi için işsizlik ödeneğinin %10'u ilave edilir. İlk defa iş piyasasına girenlere ise asgari ücretin tamamı ödenir. 58-59 yaşındaki erkekler ve 53-54 yaşındaki kadınlar, emekli olana kadar emekli maaşlarının tamamını işsizlik ödeneği olarak alırlar.

Bangladesh: İşsizlik yardımı olarak işverenler ve sürekli işçiler için 60 gün, geçici işçiler için 30 gün ortalama çıplak ücretin yarısı ödenir. Ayrıca işçi, çalıştığı her yıl için 14 günlük ücretini toptan ödeme olarak almaktadır.

Barbados: İşsizlik ödeneği olarak, ilk 10 hafta prime esas kazancın %60'ı, kalan 16 hafta %40'ı ödenir. 21 hafta ya da daha fazla bir süredir işsiz olanlar için 3 günlük bekleme süresi iptal edilir.

Belarus: İşsizlik ödeneği olarak, sürekli çalışanlar ya da 12 aylık süre içinde en az 12 hafta çalışmış olanlara ilk 13 hafta için ortalama kazancının %70'i, sonraki 13 hafta için ortalama kazancının %50'si ödenir. Sürekli çalışmayanlar için ilk 13 hafta en az kazancının tamamı, sonraki 13 hafta %75'i ödenir. 1 yıldan az çalışmış vasıfsız işçilere ilk 13 hafta asgari ücretin %85'i, son 13 hafta ise %70'i ödenir. Ödeme periyotları hayat pahalılığına göre uyarlanır.

Belçika: İşsizlik Ödenekleri 3 faktöre bağlı olarak hesaplanır; 1. Kazanç kaybının miktarı, 2. Medeni durumu, 3. Üç yıla bölünen yardım süresi. İşsiz kişi bakmakla yükümlü olduğu kimsesi varsa, bu üç yıl için prime esas kazancının %60'ını, yalnız yaşayanlar için 1. Yıl %60, 2. Yıl %40 ve 3. Yıl toptan ödeme alırlar. Dul olanlar ise, 1.yıl %55, 2. yıl %35, 3. yıl için ise, ayda 12.064 BF (1993) alırlar. 20 yıldır sigortalı ve 50 yaşın üstünde olanlar 12 aydır işsiz ise, kazanç kayıplarının derecesine göre aylık ilavelere hak kazanır. İşsiz gençler için medeni durum ve yaşa bağlı olarak bazı indirimler yapılır. Ödemelerde perakende fiyatlardaki değişimlere göre uyarlamalar yapılır.

Bolivia: İşverenler, işçilerine kıdem tazminatı öderler. Ayrıca işsizler sağlık ve hamilelik yardımı alırlar.

Botswana: 60 aylık bir çalışma süresi için kıdem tazminatı ödenir.

Brezilya: İşsizlik ödeneği, son 3 aylık kazancının ortalama %50'si kadardır.

Bulgaristan: İşsizlik ödeneği olarak ailenin ve toplam gelirin durumuna göre günde 1,8 Levadır.

Kanada: İşsizlik ödeneği önceki sigortaya tabi ortalama kazancının %59'u olarak ödenir. Bu ödeme haftada maksimum 745 Dolardır.

Şili: İşsizlik ödeneği olarak, ilk 90 gün ayda 12.106 Pezo, 91-180 gün ayda 8.071 Pezo, 181-360 gün ayda 6.053 Pezo (1993) ödenir. İşsizlik yardımından yararlananlar ayrıca hamilelik ve sağlık yardımları almaya devam ederler.

Çin Halk Cumhuriyeti: İşsizlik ödeneği, 5 yıldan az sigortalı olanlara 1 yıl, 5 yıldan fazla sigortalı olanlara 2 yıl ücretinin %50-75 arası ödenek verilir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: Sigortalıya ödenecek işsizlik sigortası ödeneğinin günlük miktarı, geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler de dikkate alınarak işsizlik ödeneği tarifesine göre saptanmaktadır. Sigortalıya, iş ve işçi bulma servisine müracaat ettiği tarihten sonra geçecek 4. İş gününden itibaren 156 güne kadar işsizlik sigortası ödeneği verilmektedir.

Kıbrıs Cumhuriyeti: İşsizlik ödeneği olarak, işsizlikten önceki yılın ortalama kazancının %60'ı verilir.

Çek Cumhuriyeti: İşsizlik yardımı olarak ilk 3 ay kazancının %60'ı, sonraki 3 ay %50'si ödenir. Bu miktar aylık 1.440 Kron'dan (1993) az olamaz.

Danimarka: İşsizlik ödeneği işsizliğin ilk gününden itibaren haftada 6 gün kazancının %90'ı ödenir. Ayrıca başka bir bölgede iş bulursa yerleşme ve yol masrafları ödenir.

Ekvator: İşsizlik ödeneği olarak, işsizliğin 60. gününden sonra hizmetin uzunluğuna ve kazanca bağlı olarak toptan ödeme yapılır.

Mısır: İşsizlik ödeneği olarak, son ay aldığı ücretin %60'ı ödenir.

Estonya: İşsizlik yardımı olarak, 180 takvim günü minimum ücretinin %80'i ödenir. Bazı istisnai durumlarda 90 gün daha uzatılabilir. Yeniden eğitim için kurslara katılanlar işsizlik yardımının 1,5 katı fazlasını alırlar.

Finlandiya: İşsizlik Ödeneği ve Yardımı günde 116 Markdır (1993). 1 çocuk için günde 24, 2 çocuk için 34, 3 ve daha fazla çocuk için günde 44 Mark ilave edilir. Çocuk ilaveleri dahil maksimum ödenek, sigortalının günlük kazancının %90'ı kadardır.

Fransa: İşsizlik ödeneği olarak ilk 27 ay için günlük kazancının %57,5'i ödenir. Bu miktar günde en az 365 FF dır (1993). Ödeneğin kesilmesi durumunda günde 79,63 FF yardım ödenir. Eğer 55 yaşın üstünde ise 20 yıl ödemiş ve 1 yıldan beridir işsizse 110,37 FF (1993) ödenir. Yaşa, prime ve aile durumuna bağlı olarak günde 73 ile 105 FF dayanışma ödeneği verilir.

Ermenistan: İşsizlik ödeneği ve yardımı olarak, 1-3 ay için önceki yılın aylık ortalama ücretinin %100'ü, 4-6 ay için %70'i, 7-9 ay için %50'si, 10-12 ay için %100'ü ödenir. 12 aydan fazla süren işsizlik için asgari ücretin %50'si ödenir. Bakılan her kişi için %25 ilave yapılır. Maksimum ödenek, çalışılan son 3 ayın ortalama ücretini geçemez. İlk defa iş arayanlara asgari ücretin %100'ü ödenir. Aylık fiyat artışlarına göre uyarlamalar yapılabilmektedir.

F. Almanya: İşsizlik ödeneği vergi çıktıktan sonra kalan net kazancının %68'i kadardır. Eğer bekarsa %63'ü kadardır. İşsizlik yardımı, sigorta ödeneğinin sona ermesinden sonra ödenen net kazancının %58'i, bekarsa %56'i kadardır. Yararlanma koşullarına uygun olup olmadığı yıllık olarak kontrol edilir.

Yunanistan: İşsizlik ödeneği, ücret grubuna göre ücretin %40' ve maaşın %50'si kadardır. Vasıfsız işçi ücretinin en az %66 (2/3)'ü kadar veya günde en çok 2.599 Drahma (1993) tutarındadır. Bakıma muhtaç olanlar için yardım, bakılan her kişi için %10 ilave edilir.

Hong-Kong: İşsizlik ödeneği olarak, eğer bekarsa ayda 825 H Doları, evli olanlara her iki aile üyesi için 675 H Doları, ilave aile üyeleri için 600 H Doları (1993) ödenir.

Macaristan: İşsizlik yardımı olarak, ilk yıl için ortalama net kazancın %70'i, ikinci yıl %50'si kadar ödenir. Minimum ödenek Milli Asgari Ücretidir. Maksimum ödenek ise Asgari Ücretin 2 katı kadardır.

İzlanda: İşsizlik ödeneği, son 12 ay içinde 425 saat çalışan için günde 536,16 İz. Kronu, 1700 saat çalışan için günde max. 2.140, 64 İz. Kronu ödenir. Her çocuk için günde 85,63 İz. Kronu (1993) ilave ödenek verilir.

İran: İşsizlik Ödeneği miktarı ortalama kazancın %55'i kadardır. Bakmakla yükümlü olduğu ilk 4 kişi için %10 ilave yapılır. Max. Ödenek ortalama kazancın %80'ini geçemez.

İrlanda: İşsizlik ödeneği olarak düz bir oran uygulanır ve haftada 55,60 Sterling verilir. Bakmakla yükümlü olduğu her yetişkin için haftada 35,50 Sterling, her çocuk için 12,80 Sterling (1993) ilave edilir. Kazançla ilişkili ödemelerde ise kazancının %12'si kadar ödenir. Düz oranlı ve kazançla ilişkili ödeneklerin max. Miktarı net kazancının %85'idir. Sigortalının ölümünden sonra yetişkin hak sahiplerine 6 hafta işsizlik ödeneği verilmeye devam edilir. İşsizlik sigortasından yararlanamayanlar haftada 59,20 Sterling işsizlik yardımı alırlar. Bu ödeneye, bakılan her yetişkin için 13,50 Sterling, çocuk için 12,80 Sterling (1993) ilave edilir.

İsrail: İşsizlik ödeneği, 5 günlük bekleme süresinden sonra çalışılan son 75 gün ücretinin %40- 80'i kadar ödenir. Ödenekler hayat pahalılığına göre ayarlanır.

İtalya: İşsizlik ödeneği miktarı ücretin %20'si kadardır. Yapı sektöründe ise, 90 gün ücretin %80'i ödenir. Ayrıca 1 yıl çalışan ve 6 ay prim ödeyen endüstri ve ticaret sektöründe çalışanlar ve sanatçılar yaşlarına göre oluşturulan periyotlara göre ödenek alırlar. İlk yıl kazancın %100'ü kadar, sonra %80'i kadar ödenek ödenir.

Japonya: İşsizlik ödeneği olarak, kazancının %60-80'i kadar ödenek miktarı değişir. Ancak bu miktar min. Günde 3.170 Yen, max. 9.040 Yendir. Tehlikeli ve stresli işlerde çalışanlara ilave yardımlar yapılır. Bakıma muhtaç olanlar için, karı koca olanlar için, 18 yaşın altındaki her çocuk için (sakat çocuklar için yaş haddi yoktur), ayrıca günlük ek yardımlar yapılır. Hastalık, kaza, meslek eğitimi, kira, araç ve ulaşım masrafları için ayrıca yardım verilir.

Kırgızistan: İşsizlik ödeneği olarak, işten çıkarılan ve vasıflı olan bir işçi, geçen bir yıl içinde en az 12 hafta çalışmış ise son 3 ay aldığı net gelirinin %50'sini alır. Vasıflı olarak yeniden çalışmaya başlamış, 12 hafta çalışmış ve yine işsiz kalmış ise, ilk 13 hafta ortalama ücretinin %100'ünü alır. Takip eden 13 hafta ortalama ücretinin %75'ini alır. İş piyasasına vasıfsız olarak ilk defa giren ve geçen yıl 12 haftadan az çalışan işçi, 13 hafta minimum ücretinin %75'ini alır. Vasıfsız olarak tekrar işe giren ve en az 1 yıl çalışan işçi, minimum ücretinin %75'ini alır.

Latvia: İşsizlik ödeneği olarak geçen 12 ay içinde en az 6 ay prim ödeyenler minimum ücretinin %90'ını, prim ödememiş ise fakat eğitimini tamamlamamışsa minimum ücretinin %70'ini alır.

Litvanya: İşsizlik ödeneği olarak, son 3 yıl içinde en az 24 ay prim ödeyenler ilk 2 ay, son işinden aldığı ortalama aylık kazancının %70'ini, sonraki 2 ay %60'ını, son 2 ay ise %50'sini alır.

Lüksemburg: İşsizlik ödeneği, son üç ay içinde aldığı net gelirin %80'i ödenir. Bu miktar 182 günden sonra 2 katı, 365 günden sonra 1,5 katına ve vasıfsız işçinin sosyal asgari ücretine kadar düşebilir. Okuldan yeni mezun olanlar, vasıflı işçinin minimum ücretinin %70'i, serbest çalışanlar %80'ini alırlar. Eğer işsiz kişi, sosyal asgari ücretin 2 katı kadar geliri olan biriyle birlikte yaşıyorsa miktar, %60 azaltılır. Bu oranlar hayat pahalılığına göre uyarlanır.

Malta: İşsizlik ödeneği, karısına bakan erkekler için günde 2,40 M. Sterling, diğerleri için,45 M. Sterlingi kadardır.

Moldova: İşsizlik ödeneği olarak, teknik okul mezunları asgari ücretin %100'ünü, normal okullardan mezun olup ilk defa iş arayanlar asgari ücretin %75'ini, geçen yıl en az 6 ay çalışmış olanlar ücretlerinin %50'sini alırlar. 58-59 yaşındaki erkekler ve 53-54 yaşındaki kadınlara erken emeklilik aylığı bağlanır.

Hollanda: İşsizlik ödeneği olarak kazancının %70'i kadar alır.

Yeni Zelanda: İşsizlik yardımı olarak, işsize 2-26 hafta bekleme süresinden sonra yardım ödenir. Bekarsa haftada 132,84 NZ Doları, evliyse 221,38 NZ Doları (1993) ödenir. Haftada 50 NZ Dolarından fazla geliri olanlar için yardım ödeneklerinde indirim yapılır. Bakmakla yükümlü olduğu kimsesi olmayanlar için en fazla yardım haftada 110,69 NZ Doları (1993) kadardır.

Norveç: İşsizlik ödeneği, yıllık kazancın %2'si kadardır. Bu miktar günde en fazla 438 Kron'dur. Ayrıca her çocuk için haftada 6 Kron ilave edilir. Başka yerde iş bulanlar için ulaşım ve yerleşme masrafları ile meslek eğitimi masrafları karşılanır.

Polonya: İşsizlik ödeneği, ülkedeki ortalama kazancın %36'sı kadardır. Çalıştığı şirketin iflası yüzünden işten çıkarılanlar aylık kazançlarının %75'ini, eğitim kurslarına katılanlar %115'ini alırlar.

Portekiz: İşsizlik ödeneği, kazancının %65'i kadardır. Bu miktar en az asgari ücretin 3 katı kadardır. Gelir testi sonunda 4 kişilik bir aile için asgari ücretin %100'ü, 4 kişiden fazla ise %90'ı, yalnız kalanlar için ise %70'i kadardır.

Romanya: İşsizlik ödeneği olarak, 1-5 yıl çalışanlara kazancının %50'si ödenir. Bu oran asgari ücretin %75'inden az olamaz. 5-15 yıl ve 15 yıldan fazla çalışanlara %5 artırılır. Yeni mezun olarak iş arayanlar asgari ücretin %60'ını alırlar.

Rusya: İşsizlik ödeneği, işsizliğin ilk üç ayı için, işsizlikten önceki son 2 ay süresince alınan ortalama ücretin %75'i, gelecek 4 ay %60'ı ve son 5 ay %45'i kadardır. Bakmakla yükümlü olduğu her bir kişi için %10 ilave edilir.

Slovakya: İşsizlik ödeneği olarak, ilk 3 ay için ortalama kazancının %60'ı, gelecek 3 ay için ise %50'i ödenir.

Slovenya: İşsizlik ödeneği olarak, son 3 ay aldığı ücretinin %50'si ödenir.

Güney Afrika: İşsizlik ödeneği, haftalık kazancının %45'i kadardır.

İspanya: İşsizlik ödeneği olarak 1-6 ay işsiz kalanlara, son 6 aylık ücretinin %70'i, 7-24 ay işsiz kalanlara %60'ı kadar ödenir. İşsizlik sigortasından yararlanamayan ya da süresi dolanlar son 18 ay için asgari ücretin %75'i kadar işsizlik yardımı alırlar.

Srilanka: İşsizlik yardımı olarak, 24 ay süresince her ay 2500 Rupe (1993) ödenir.

İsveç: Sendika ilişkili programlarda, İşsizlik Ödeneği olarak, işçinin kıdemine göre günde 210-598 Kron arası işsizlik ödeneği verilir. Serbest meslek programlarında günde 210 Kron (1993) işsizlik ödeneği ödenir.

İsviçre: İşsizlik ödeneği, bekarsa günlük kazancının %70'i, evliyse %80'i kadar ödenir. Aile yardımı almayanlara çocuk yardımı verilir. Ödenek 85'inci günden sonra %5, 170'inci günden sonra bir %5 daha azaltılır. 2 yıl içinde 12 aya kadar kesintili çalışmak ya da kötü hava koşulları dolayısıyla çalışmamak durumunda kazançtaki kaybın %80'i ödenir.

Tunus: İşsizlik yardımı olarak, 3 ay süresince en fazla asgari ücret ödenir.

Türkmenistan: İşsizlik ödeneği olarak ortalama ücretinin %50'sini alır. Son 12 ay içinde 12 haftadan az çalışan ve vasıflı olarak iş piyasasına tekrar girenler ilk 13 hafta asgari ücretin %100'ünü, sonraki 13 hafta %75'ini alırlar. Vasıfsız olarak iş piyasasına tekrar girenler %75'ini alırlar. Bakmakla yükümlü olduğu 16 yaşın altındaki her bir kişi için %10 ilave yapılır. 1 yıl içinde emekliliğe hak kazanacak olanlara işsizlik yardımı süresi 52 haftaya uzatılabilir. Emeklilik yaşına kadar yaşlılık aylığının %100'ü ödenir.

Ukranya: İşsizlik ödeneği olarak, ilk 3 ay kazancının %75'i, sonraki 6 ay %50'si kadardır. Yaşlı işsizler için yaşlılık aylığının %100'ü kadar ödenir. İlk defa iş arayanlar asgari ücretin %75'i, geçen 12 ay içinde en az 12 hafta çalışanlar ortalama ücretinin %50'si kadar ödenek alırlar. Ödenek miktarı asgari ücretin %100'ünden az olamaz.

İngiltere: İşsizlik ödeneği, haftada 43.10 Sterlingdir. Bakılan her yetişkin için 32,55 Sterling (1993) yardım yapılır. İşsizlik sigortasından sonra gelir testi sonucuna göre işsizlik yardımı ödenir.

ABD: İşsizlik ödeneği, farklı eyaletlerde uygulanan yöntemlere göre ortalama olarak kazancının %50'i kadardır. Bu miktar en az haftalık 5-69 Dolar, en fazla 154-468 Dolar'dır. Eyaletlerin 1/4'ü bakılan her çocuk için 1-95 Dolar ilave yapar. Ayrıca sigorta haklarını kullanıp bitirmiş olan ihtiyaç sahibi işsizlere ve istihdam imkanı yeterli olmayan zamanlarda işsiz kalanlara işsizlik yardım yapılır.

Uruguay: İşsizlik ödeneği olarak, ortalama kazancın %50'i ödenir. Eş, 20 yaşın altındaki çocuklar ve diğer bakmakla yükümlü oldukları kişiler için %20 ilave yapılır. En fazla ödenek asgari ücretin 8 katı, en az ödenek ise asgari ücretin %50'si kadardır.

Özbekistan: İşsizlik ödeneği kazancının %50'si kadardır. Vasıflı olarak iş piyasasına tekrar giren ve son 12 ay içinde 12 haftadan az fakat toplam en az 1 yıl çalışmış olanlar ilk 13 hafta asgari ücretin %100'ü, sonraki 13 hafta %75'i, vasıfsız olarak iş piyasasına girenler 13 hafta asgari ücretin %75'i kadar ödenek alırlar. İlk defa iş arayanlar 13 hafta asgari ücretin %75'ini alırlar. Bakmakla yükümlü oldukları 16 yaşın altındaki kişiler için aylık %10 ilave yapılır. 2 yıl içinde emekli olacaklara yaşlılık aylığının %100'ü ödenir.

Venezüela: İşsizlik ödeneği olarak ortalama haftalık ücretinin %60'ı kadarı ödenir.

Eski Yugoslavya: İşsizlik ödeneği, son 3 aydaki ortalama kazancının %70'i kadarı gelir testi sonucu ödenir.

Türkiye'de ise: 4447 sayılı kanuna göre, "Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama **brüt** kazancının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık **asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez.**" (Md.50/I) Bu oran kanunun ilk uygulandığı zaman günlük ortalama **net kazancının yüzde ellisi** idi ve ödenek miktarı, uygulanan aylık **asgari ücretin netini** geçemeyecek idi (15/05/2008-5763 S.K/15.Md.).

2. ÖDENEK SÜRESİ

Ödenecek nakdi ödeneğin miktarı yanında ödeme süresi de sigortanın önemli sorunudur. Kapsama alınmış işsiz sayısı arttıkça bir yandan sigorta ödeme gücüğü içine girecek, diğer yandan işsizi tembelliğe itecek ve işsiz yeni bir iş bulup çalışma gayreti göstermeyecektir. Böylece, devletin istihdam politikasını da menfi olarak etkileyecektir. Bu olaylara meydan vermemek için ödeme süreleri belirli ve sınırlı tutulmuştur. Her işsize her

zaman sınırsız sürekli işsizlik sigortasının ödeme yapması hem imkansız ve hem de yersizdir. Bu nedenle uygulamada da her ülkenin buna ait bazı sınırlamalar getirdiğini görmekteyiz.

Uygulamada işsizlik yardımı ödenmeden önce genellikle bir kaç gün bekleme müddetinin dolması beklenmektedir. Bu bekleme süresi, hayli fazla olan önemsiz başvurularla uğraşmanın işletmeye yüklediği külfeti de azaltmaktadır. Aynı zamanda işsizlik bir kaç gün süreli olduğu takdirde geçerliliğini tespit etmek de zor olacağından muhtemel suistimalleri kontrol açısından da yararlıdır. Bazı ülkelerde daha kısa olmakla beraber bekleme süresi 3-7 gün arasında değişir.

Bazı programlarda her işsizlik hali tekrarı için belli bir bekleme süresi vardır. Örneğin bazı ülkeler, işsizlik yardımını senede bir defa olarak belirlemiştir. Mevsimlik işçiler gibi bazı çalışanlar için ise daha uzun sürelerin saptandığı ülkeler de vardır.

Çoğu ülkeler sürekli alınan işsizlik yardımı süresine bir limit (sınırlama) getirmişlerdir. Bu süre genellikle 8- 36 hafta arasında değişen maksimum hafta sayısı ile belirlenir. Özel hallerde 26 hafta gibi ek bir süre daha olabilmektedir.

Bazı ülkelerde her bir çalışanın daha önceki çalışma süresine veya sigorta programındaki sigortanın cinsine ve miktarına bağlı olan ek provizyonlar vardır. Böyle provizyonların geçmişte bir çalışma hayatı olan işsizlerin haktan yararlanmalarının maksimum bekleme sürelerini azaltma yönünden etkisi vardır.

Öte yandan bazı programlarda geçmişte uzun süre sigortalanmış işsizlerin yardım süreleri kanunca belirlenen süreyi geçebilir. Bir çok ülkelerde esas işsizlik sigortasını destekleyen bazı yardımlar da yer alır. Bu programlarda gelirlerinin belirlenen düzeyden aşağıda olduğunu göstermek kaydıyla, haklarını sadece sigorta yardımına bağlamış işçiler de bazı mali yardım görmeye devam edebilirler. Bu şekilde destek yardımı görenlerin sürekli iş bulma bürolarına gidip imza atmaları ve rapor vermeleri gerekir.

İşsizlik yardımı alıp da sigorta programı olmayan bazı ülkelerde yardım ödeme sürelerine kalıcı bir süre tahdidi konmamaktadır.

Birçok endüstri ülkelerinde emeklilik çağına gelmiş çalışanların işsizlik sigortasından ayrılıp emekli ikramiyesine bağlanması sağlanmaktadır.

Zorunlu işsizlik sigortası uygulayan bazı ülkelerde (1993 yılı için) işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma süreleri şöyledir.¹⁷²

172- US; Social Security; a.g.e.

Arnavutluk: İşsizlik ödeneği ve yardımı olarak toplam 365 gün ya da 12 ay ödeme yapılır. Maaş ya da ücret almadan eğitim kurslarına katılanlar için sigortadan ödeme süresi 18 aya kadar uzatılabilir.

Arjantin: İşsizlik ödeneği süresi 4-8-12 ay arasında değişir.

Avusturya: 3 gün bekleme süresinden sonra başlar ve 12 hafta devam eder. Şayet son 24 ay zarfında ki sigortalılık müddeti 52 hafta ise, 20 hafta, son beş yıl içindeki sigortalılık müddeti 156 hafta ise 30 hafta devam eder. İşsizin sigortadan aldığı ödenek son bulduğu zaman gerekirse nakdi yardım işlemi başlar.

Azerbaycan: Ödemeler toplam 26 haftadır. 25 yıldan fazla çalışanlara her yıl için, 52 haftayı geçmemek üzere, 2 hafta ilave yapılır.

Barbados: 52 haftalık sigortalılık süresi için 3 günlük bekleme süresinden sonra 26 hafta ödeme yapılır.

Belçika: Bir gün bekleme süresinden sonra 25 hafta devam eder. Ancak bu süre, hak sahibinin toplam çalışma durumu ve ülkedeki bölge işsizlik sigortası oranına göre 50 haftaya kadar devam edebilir.

Brezilya: 60 günlük bekleme süresinden sonra 4 ay ödenir.

Bulgaristan: İşsizliğin ilk gününden itibaren 1 yıl içinde 13 hafta ödenir.

Kanada: İşçinin daha önceki çalışma süresine ve işsizlik oranına göre 2 haftalık bekleme süresinden sonra 50 haftaya kadar ödenek verilir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: 4 gün bekleme süresinden sonra en fazla 156 güne kadar ödeme yapılmaktadır.

Kıbrıs Cumhuriyeti: 3 gün bekleme süresinden sonra minimum 13 hafta, maksimum 26 hafta ödeme yapılır. 26 haftadan fazlası için ise, ödenen prim süresine göre her haftaya 1 gün ilave edilir.

Danimarka: Ödeme işsizlik süresince yapılır.

Ekvator: 60 günlük bir bekleme süresinden sonra bir defaya mahsus olmak üzere ödeme yapılır.

Mısır: 7 günlük bekleme süresinden sonra 16 hafta, 24 aydan fazla prim ödeyenlere 28 hafta ödeme yapılır.

Finlandiya: 4 yıl üst üste 500 güne kadar ödenek haftada 5 gün ödenir.

Fransa: İşsizlik ödeneği için, 3 gün bekleme süresinden sonra aşağıdaki koşullar altında 60 aya kadar ödenek verilir. Son 12 ay içinde en az 6 ay ya da son 8 ay içinde en az 4 ay prim ödenmesi gerekir. 50

yaşın altındakilere son 12 ay içinde 8 ay prim ödemiş ise 4 ay ödenek verilir. 25 yaşın altındakilere son 24 ay içinde 14 ay prim ödeyenlere 7 ay ödenek verilir. Son 36 ay içinde 27 ay prim ödeyenlere 20 ay ve 55 yaşın üstündekiler için 27 ay ödenek verilir.

Ermenistan: 12 ay boyunca ödeme yapılır.

F. Almanya: İşsizlik sigortasından işsizlik ödeneği olarak işsizliğin ilk gününden itibaren 78 gün ile 832 gün arasında ödeme yapılır. Yaşı 49'un üstünde olanlara 28 hafta ödenek verilir. İşsizlik yardımı için süre sınırsızdır.

Yunasitan: 6 gün bekleme süresinden sonra en fazla 12 ay ödenir.

İzlanda: Ödenek süresi 52 haftadır.

İran: Ödenek süresi sigortalılık süresinin uzunluğuna bağlıdır. 6-24 ay arasında sigortalı olanlar eğer evli ise 12 ay, bekarsa 6 ay ödenek alır. 25-120 ay sigortalı olanlar evli ise 18 ay, bekarsa 12 ay ödenek alır. 121-180 ay sigortalı olanlar evli ise 26 ay, bekarsa 18 ay, 181-240 ay sigortalı ise evli 36 ay, bekar 18 ay, 241 aydan fazla sigortalı ise, evli 50 ay, bekar 36 ay ödenek alırlar.

İrlanda: İşsizlik ödeneği için, 3 gün bekleme süresinden sonra en fazla 390 güne kadardır. Eğer evli kadınsa 312 gün, 18 yaşın altında ise 156 gün kadardır. İşsizlik yardımında 13 gün beklemeden sonra en çok 63,5 haftaya kadar ödeme yapılır. Sigortaya hak kazanmamış olanlara gelir testinden sora işsizlik yardımı yapılır.

İsrail: 5 gün bekleme süresinden sonra devamlı işsizliğin ilk yılda en fazla 138 gün, 45 yaşından büyük ya da 3 kişiye bakan hak sahibine 138-175 gün arasında ödeme yapılır.

İtalya: 7 günlük bekleme süresinden sonra en fazla 180 gün ödeme yapılır. 40 yaşın altındakiler 12 ay, 40-50 yaş arasındakiler 24 ay, 50 yaşın üstündekiler 36 ay ödenek alırlar.

Japonya: 7 gün bekleme süresinden sonra 1 yılda 90-300 gün ödenek ödenir. Bu süre sigortalılık süresine ve yaş grubuna göre değişir. Mevsimlik işçiler 50 gün, 55 yaşın altındakiler 240 gün, 55-65 yaş arasındakiler 300 gün ödenek alırlar.

Kırgızistan: Çalışılan her yıl için 2 hafta olmak üzere en fazla 52 hafta ödenek ödenir.

Litvanya: Başvuru yapıldıktan sonra 8 inci gün ödenek verilir. 12 aylık dönem içinde 6 aydan fazla ödenek ödenmez.

Lüksemburg: 24 aylık dönem içinde en fazla 365 gün, bazı koşullarda 547 gün ödenir.

Malta: İşsizliğin ilk gününden itibaren 156 gün ödenek verilir.

Moldova: En fazla 6 ay ödenek verilir.

Hollanda: İşsizlik ödeneği, 6 ay süresince verilir. Bu süre sigortalılık süresine bağlı olarak 1 yıl uzatılabilir. İşsizlik yardımı işsizlik ödeneği süresi bittikten sonra muhtaç olanlara 2 yıl süre ile verilmektedir.

Norveç: 3 gün bekleme süresinden sonra 80 hafta ödenek bağlanır.

Polonya: Üniversite mezunları için 9 ay, diğerleri için 12 ay, en az 25 yıl çalışan kadın ve en az 30 yıl çalışan erkek için 18 ay, en az 30 yıl çalışan kadın ve en az 35 yıl çalışan erkek için 24 ay, yaşlılık sigortasından yararlanmasına 2 yıldan az bir süre kalan ve 15 yıl boyunca sağlıklı koşullarda çalışan işsiz 24 ay ödenek alır.

Portekiz: Sigortalılık süresine bağlı olarak 5-15 ay ödenek verilir. 55 yaşın altındakiler 10 ay, 55 yaşın üstündekiler 25-30 ay ödenek alır. 60 yaşında işsizlik ödeneği yaşlılık ödeneğine çevrilir.

Romanya: 270 gün ödenek verilir. Bu süreden sonra asgari ücretin %40'ı 18 ay boyunca işsizlik yardımı olarak verilir.

Rusya: İşveren tarafından 3 ay süreyle asgari ücretin %100'ü üzerinden ödenek verilir. Bu süre içinde iş bulamazsa Federal İstihdam Servisi 12 ay ödenek verir. Çalışılan 25 yılın her yılı için 2 hafta ilave edilir. Bu süre 36 ay içinde 24 ayı geçemez.

Slovakya: 6 ay ödenek verilir.

Slovenya: Ödenek süresi prim ödeme süresine bağlı olarak 3 ile 24 ay arasında değişir.

Güney Afrika: 7 günlük bekleme süresinden sonra toplam 52 hafta prim ödemişse en çok 26 hafta ödenek ödenir. Şayet kısa süre ödeme yapılacaksa, bu süre prim ödenen hafta sayısının 1/6'sından fazla olamaz. İşsizliğin uzadığı hallerde, ödeneğin miktarı ve süresi göz önünde tutularak bazı takdir hakları uygulanır.

İspanya: Birinci günden itibaren ödeme süresi 12 aya kadardır. Özel durumlarda bu süre 18 aya kadar kazancın %60'ı olma koşulu ile çıkartılabilmektedir. Kısmi işsizlik, normal istihdamın 1/3'ün altına düşmesi halinde işsizlik ödeneği 3 gün beklemeden sonra 6 aya kadar ödenmektedir.

İsveç: Sendika ilişkili programlarda 1 yılda 300 gün, haftada 5 gün ödenir. İş piyasası destek programlarında 55 yaşın altındakilere 150 gün, 55-49 yaş için 300 gün, 60- 64 yaş için 450 gün ödenir.

İsviçre: 2 gün bekleme süresinden sonra 6 ay prim ödeyenlere 85 gün, 12 ay prim ödeyenlere 170 gün, 18 ay prim ödeyenlere 250 gün ödenek verilir.

Türkmenistan: Geçen 12 ay içinde en az 12 hafta tam gün çalışanlara 26 hafta ödenir. 25 yıldan fazla çalışanlara her yıl için 2 hafta ilave edilir.

Ukrayna: Toplam 9 ay ödenek verilir.

İngiltere: 3 gün bekleme süresinden sonra en fazla 52 hafta ödenir. Ek yardım ise, 12 günlük bekleme süresinden sonra en fazla 26 haftaya kadar ödeme yapılır. İşsizlik ödeneği bitiminden sonra gelir testi sonucu işsizlik yardımı verilir.

ABD: Eyaletlere göre bekleme süresi 1-26 hafta arasında değişir. Federal Kanun işsizliğin en yüksek olduğu 13 eyalet için ilave bekleme süresi verir. Porto-Riko'da bu süre 20 haftadır. Federal Kanun, işsizlik oranı yüksek olan zamanlarda ödeneği 26 hafta ödemeyi öngörmektedir.

İstihdam olanağının yeterli olmadığı zamanlarda işsizlik yardımı yapılmaktadır. Ayrıca bu yardım sigorta haklarını kullanmış olan ihtiyaç sahibi işsizlere de verilmektedir.

Uruguay: Yılda en fazla 120 güne kadar olup, gerektiğinde bu süre 240 güne kadar uzatılabilmektedir.

Özbekistan: İşsizlikten sonraki 12 ay içinde en az 12 hafta çalışmış olanlara 26 hafta süreyle ödenir.

Venezuela: Bekleme süresi 1 aydır. 13 hafta ödenek verilir. 26 haftaya kadar uzatılabilir. İşsizlik sigortasından yararlananlara 26 hafta sağlık sigortası da uygulanır.

Eski Yugoslavya: İlk günden itibaren ödeme süresi 3 aydır. Ancak, 30 yıl çalışmış olanlara 30 aya kadar uzatılabilir.

Uygulamada görüldüğü üzere işsizlik sigortası ödeneğini en uzun süre ile iş bulana kadar ödeyen Belçika, Danimarka gibi ülkelerdir. En kısa süreyle ödeneği 80-90 gün kadar ödeyen Almanya, Avusturya, İsviçre gibi ülkelerdir.

TÜRKİYE'DE İSE: 4447 sayılı kanuna göre; "Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde; a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün, Süre ile işsizlik ödeneği verilir." (Md.50/II) "İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonuna kadar yapılır." (Md.50/III)

Ş 7- İŞSİZLİK SİGORTASI YÖNETİMİ

1. YÖNETİM İLE İLGİLİ GENEL GÖRÜŞLER

Uygulamada işsizlik sigortası yönetiminin İş ve İşçi Bulma Kurumu veya Sosyal Sigorta Kurumu ya da başlı başına bir kuruluş olarak faaliyet gösterdiğini görüyoruz. Bu nedenle kuruluşun organizasyonunda bazı görüş ayrılıkları çıkmaktadır.

Bazı görüşlere göre, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile sürekli iş birliği içinde bulunduğu için bu kuruluşun bir ünitesi olarak faaliyet göstermesi ve sigortacılık tekniği bakımından da sosyal sigortalarla işbirliğinin yapılması önerilmektedir.¹⁷³ Hatta ülkemizde kurulması düşünülen böyle bir sigortanın İş ve İşçi Bulma Kurumu içinde faaliyet göstermesi ve kurumun “İşgücü ve İşsizlik Sigortası” olarak teşkilatlanması istenmekte idi.¹⁷⁴

Bazı görüşlere göre ise, işsizlik sigortası Sosyal Sigortalar içinde yer almalıdır. Zira böylece ek bir yönetim masrafları olmayacak, sigortacılık tekniğinin verdiği tecrübelerden yararlanılacak ve sosyal güvenlik kuruluşlarında birlik sağlanmış olacak.¹⁷⁵

Aslında işsizlik sigortasının hangi kuruluş içinde yer alması pek o kadar önemli bir konu değildir. Zira sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bu kuruluş kendi kendini yönetecek bir yapıya sahiptir. Gerçi iş ve işçi bulma kurumu ile sosyal sigorta kuruluşlarıyla yakın ilişkisi vardır. Ancak ilişkisi vardır diye bu kuruluşların içinde yer alma zorunluluğu yoktur.

Bazı ülkelerde işsizlik sigortası sistemleri Devletce doğrudan doğruya veya genellikle sigortalı kimseler, işveren ve hükümetçe temsil edilen özerk idareli kuruluşlarca işletilmektedir. Danimarka, Finlandiya ve İsveç'teki ihtiyari işsizlik sigortası hükümet denetimindeki sendikalarca, Belçika ve Fransa'dakiler gibi sendika ve idare komitelerince işletilir.

İşsizlik sigortası ve iş ve işçi bulma servisleri arasında genellikle sıkı bir işletme ilişkisi vardır. Bu da, daha önce de belirtildiği gibi, yardımların sadece ciddiyetle iş arayanlara verilmesini sağlar.

173- DENİZ, Aydın; İstihdam- İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren Dergisi, Cilt IX, Sayı:10, Temmuz 1971,s.3.

174- 1979 İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ank. 1980,s.46.

175- KARAHASANOĞLU, Taner; Türkiye’de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, İst.1973,s.95. - KARAHASANOĞLU, Taner; İşsizlik Sigortası İçin Bir Hesaplama, DPT-SPD Yayını, Ank. 1970, s. 25.

Bir çok ülke işsizlik sigortası ve iş bulma servislerinin idaresini birleştirmiştir. Bu özellikle işsizlik şikayetlerinin fazla bulunduğu ve yardımların yerel iş bulma bürolarınca ödendiği ülkelerde görülmektedir. Diğer ülkeler, işsiz kimsenin yerel bir iş bulma bürosuna başvurmasını ancak yardım ödenmesinin de aynı sosyal güvenlik bürosunca yapılmasını öngörür.

İşsizlere gelir sağlanmasının yanı sıra çoğu ülkelerde, özellikle Batı Avrupa'da, işsizliği önlemek veya tesirsiz hale getirmek için önlemler vardır. Merkezi idareli iş bulma servisleri, işin mesleki ve coğrafi dengesini sağlamak ve azalan sanayi alanlarındaki işçilerin yeniden eğitilme ve yerleştirilmesini telafi ederek ekonomik ve teknik gelişmenin sonucu olan işsizliği önlemek için sanayi ile yakın ilişki içinde çalışmaktadırlar. Devlet yüksek işsizlik oranı bulunan yerlere verilmek üzere yardım veya diğer bağışlarda bulunabilir ya da mevsimlik işsizlik devresinden önce, iş ortamı yaratmak üzere fonların kurulmasına izin verebilir. Avrupa Topluluğu gibi ülkeler arası anlaşmalarda bir ülkede işlerini kaybedenlere, diğer bir ülkede iş bulmaları için yardımda bulunabilmektedirler.¹⁷⁶

2. UYGULAMADA YÖNETİM

A) BAZI ÜLKELERDE YÖNETİMLE İLE İLGİLİ DURUM

Zorunlu işsizlik sigortası uygulayan bazı ülkelerde 1993 yılı için yönetimle ilgili durum şöyledir:¹⁷⁷

Avustralya: Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve İşçi Bulma Kurumlarının işbirliği ile yönetilir.

Avusturya: Aylık bağlama ve işe yerleştirme faaliyetleri Sosyal Yönetim Bakanlığı ile mahalli iş bulma bürolarınca yürütülür. İş bulma büroları üçlü komitelerce yönetilir. Primleri hastalık sandıkları ve diğer sosyal sigorta programları ile birlikte toplar.

Azerbaycan: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yönetimden sorumludur. Sosyal Güvenlik ve Çalışma Daireleri programı yürütür.

Bangladesh: Çalışma ve İşgücü Bakanlığı programdan sorumludur.

Barbados: Ulusal Sigorta Örgütü genel yönetimden sorumludur.

Belarus: İstihdam büroları programı yürütür.

176- US; Social Security Programs Throughout The World, 1993, a.g.e., s.XXVIII.

177- US; Social Security Programs 1993, a.g.e.

Belçika: İşgücü ve Çalışma Bakanlığı, genel yönetimi yapar. Milli Sosyal Sigorta Dairesi primleri toplar ve ödemeleri yapar. Milli İş ve İşçi Bulma Dairesi çeşitli istekler üzerine karar verme görevini yürütür. Aylık ödenekleri ve yardımları ödeyen şube ve daireleri, iş ve işçi bulma bürolarını yönlendirir. 29 bölgeye ayrılmış bu bürolar üç taraflı kurulmuş komitelerce yönetilirler. Bu büroların bazıları kamu ödeme büroları, bazıları da kendi üyelerine hizmet eden sendika ödeme büroları şeklindedir.

Brazilya: Sosyal Güvenlik Bakanlığının genel yönetiminde, İşsizlik Yardım Fonu programını Milli Sosyal Sigorta Enstitüsü yürütür.

Bulgaristan: Çalışma ve Sosyal Yardım Bakanlığı Ulusal İstihdam Servisi aracılığı ile programı yürütür.

Kanada: İnsan gücü ve Göçmenlik İşleri Bakanlığı genel yönetimi sağlar. Bu bakanlığa bağlı olan İşsizlik Sigortası Baş Komisyonluğu işsizlik sigortası işlerine bakmaktadır. İşsizlik Sigortası Baş Komisyonluğu, idari yönden İnsan gücü ve Göçmenlik İşleri Bakanlığına bağlı olmakla birlikte, mali bakımdan özerk ve kendisine ait bir bütçesi olan kuruluştur.

Şili: Çalışma ve Sosyal yardım Bakanlığının genel yönetiminde, Sosyal Sigortalar Kurumunca yürütülür.

Çin Halk Cumhuriyeti: Çalışma Bakanlığı, İşgücü ve İstihdam Dairesi ve Bölge İstihdam Büroları aracılığıyla programı yürütür.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yönetimi sağlar.

Kıbrıs Cumhuriyeti: Çalışma ve Sosyal Sigorta Bakanlığı Programı yürütür.

Çek Cumhuriyeti: Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı programı yürütür. Çalışma büroları ve bölge ofisleri uygunluğuna karar verir ve ödemeyi yapar.

Danimarka: Ulusal İstihdam Bürosu ve Çalışma Bakanlığınca yönetilir. İşsizlik fonları, sendikalarca denetlenir. Lokal bürolar, primleri toplar ve ödemeyi yapar.

Ekvator: Sosyal Yardım Bakanlığının nezaretinde Ekvator Sosyal Güvenlik Enstitüsü programı yürütür.

Mısır: Sosyal Güvenlik Bakanlığının yönetiminde Sosyal Sigorta Örgütü programı yürütür. İstihdam büroları ile işbirliği yapar.

Estonya: Sosyal İşler Bakanlığının genel yönetiminde İş Piyasası Kurulu kayıtları, iş araştırmalarını ve ödemeleri yapar.

Finlandiya: Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığı işsizlik sigortasını idare eder. Temel ödenek programları Sosyal Sigorta Enstitüsünce yönetilir. Kazançla ilişkili programlar işsizlik fonunca yürütülür. Devlet desteği olabilmesi için en az 3.000 üyenin olması gerekir.

Fransa: Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının nezaretinde yerel ve bölgesel kurullarca yönetilir. Milli İstihdam Dairesi (Agence Nationale Pour l'Emploi), işsizlik yardımı ve talep incelemelerini bölgesel ve yerel istihdam büroları vasıtasıyla yapar. İki taraflı (İşçi- İşveren) yönetimli istihdam büroları UNEDIC (Union Nationale Interprofessionnelle Pour L'Emploi dans Industrie et le Commerce) ve ASSEDIC (Associations Pour L'Emploi dans L'Industrie et le Commerce) vasıtasıyla işsizlik sigortası ve birleşik işsizlik sigortası ve yardımı ödemeleri uygulanır. Bu kuruluşların bürolarının bulunmadığı yerlerde ödeneklerin ödenmesini belediyeler yüklenmiştir. Bu bürolar işsizleri kayıt eder ve iş olanakları sağlar, sosyal sigortalar da primleri toplar.

Ermenistan: Çalışma Bakanlığının genel yönetiminde, Eyalet İstihdam Büroları ve Bölgesel İstihdam Büroları programı yürütür.

F. Almanya: Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı genel yönetimi yürütür. Federal Çalışma Ofisi, eyalet ve çalışma ofisleri aracılığı ile sigorta yardımlarını ve istihdam hizmetlerini yerine getirir. Ofis ve bürolar, üçlü komitelerce işletilir.

Hong-Kong: Sosyal İşler Dairesi ve Çalışma Dairesi programı yürütür.

Macaristan: Çalışma Bakanlığınca yürütülür.

İzlanda: Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yönetiminde Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü ve İşsizlik Sigortası Fonu primleri toplar, ve ödemeleri yapar.

İran: Çalışma Bakanlığınca yürütülür.

İrlanda: Sosyal ve Refah Bakanlığı, Sosyal İşler Dairesi ve İstihdam Büroları aracılığıyla program yürütülür.

İsrail: İşçi ve Sosyal İşler Bakanlığının genel denetimi altında olup, işsizlik sigortası programının uygulanması Milli Sigorta Enstitüsü ve İş Bulma Servisi tarafından yürütülmektedir.

İtalya: Hazine ve Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığının nezaretinde, Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu, ofisleri yardımı ile fonları yürütür. Primleri toplar ve ödemeleri yapar.

Japonya: Çalışma Bakanlığının genel yönetiminde İş Güvenliği Bürosu programı ülke çapında uygular. İl çalışma daireleri işsizlik sigortası ve kamu iş güvenliği büroları, yerel uygulamayı yapar ve primleri toplar.

Kırgızistan: İstihdam servisleri ve bölge şubeleri programı yürütür.

Latvia: Sosyal İşler Bakanlığı programı yönetir. Eyalet İstihdam Büroları işsiz kişileri eğitir ve işe yerleştirir.

Litvanya: Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Litvanya İstihdam Bürosu ve Ulusal ve Bölgesel Ofislerle programı yürütür.

Lüksemburg: Çalışma Bakanlığının genel yönetiminde İstihdam Büroları programı yürütür ve yardımları öder.

Malta: Çalışma, İstihdam ve Refah Bakanlığı genel yönetimi yapar. Sosyal hizmetler dairesi, iş bulma büroları ile programı yürütür.

Moldova: Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığına bağlı olan İstihdam Bürosunun genel nezaretinde Eyalet İstihdam Servisleri programı yürütür.

Hollanda: Üç tarafın üyelerinden oluşan Sosyal Sigortalar Konseyinin genel yönetiminde her endüstri için endüstriyel birlikler programları yürütür. Bölge ve yerel büroları, ödenekleri verir ve primleri toplar. Belediyeler işsizlik yardımlarını yürütür.

Yeni Zelanda: Yeni Zelanda Gelir Destek Servisince ödenekler verilir, bölge büroları primleri toplar.

Norveç: Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığının genel yönetiminde bölge büroları primleri toplar, ödenekleri verir. Bölge İstihdam Ofisleri iş kayıtlarını yapar.

Polonya: Sosyal Politika ve Çalışma Bakanlığının genel yönetiminde Çalışma Büroları ve Sosyal Sigorta Kurumu prim toplar ve ödeme yapar.

Portekiz: Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı genel yönetiminden sorumludur. Sosyal Güvenlik Merkezleri ve İşsizlik Sigortası Sandıkları programı yürütür.

Romanya: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının genel yönetiminde Bölge Ofisleri programı yürütür.

Rusya: Rusya Federal İstihdam Bürosu programı yürütür.

Slovakya: İstihdam Fonu programı yönetir. Bölge İstihdam Büroları kayıt yapar ve ödenekleri verir.

Slovenia: İstihdam Büroları programı yürütür.

G. Afrika: Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yürütür. İşsizlik Sigortası Sandığı, programı uygular. Bu sandık, iki taraflı (işçi - işveren) bir kuruldur ve yerel işsizlik yardımı komiteleri ile talepleri alan bürolar tarafından yönetilir.

İspanya: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yönetimi yürütür. Program Milli Sigorta Enstitüsü ve yerel büroları aracılığı ile yürütülür.

Srilanka: Planlama ve Uygulama Bakanlığınca yürütülür.

İsveç: Ulusal İş Piyasası Kurulu ve Sendika İşsizlik Fonları programı yürütür.

İsviçre: Federal Endüstri, Ticaret ve Çalışma Bürosu işsizlik sandıklarının onaylama ve yönetimini Kanton İstihdam Büroları ile işbirliği yaparak sağlar. Federal Sosyal Sigorta Ofisi, primlerle ve ödeneklerle ilgilenir. Kanton ve Federal İşsizlik Sandıkları (Kamu tarafından oluşturulan sandıklar, yaklaşık 50 kadardır) kanton ve federal programları yürütür. Sendika İşsizlik Sandıkları (Sendikalarca oluşturulan sandıklar, yaklaşık 30 kadardır), sendika üyeleri için yürürlükte olan programları yürütür. Ortak Sandıklar (İşveren Dernekleri ve İşçiler tarafından kurulan Özel Sandıklar, yaklaşık 60 kadardır), muhtelif iş kollarını ve iş yerlerini ilgilendiren programları yürütürler.

Tunus: Sosyal İşler Bakanlığının yönetiminde, Ulusal Sosyal Güvenlik Fonu ilgilenir.

Türkmenistan: Eyalet İstihdam Servisleri programı yürütür.

Ukrayna: Çalışma Bakanlığının genel yönetiminde İstihdam Servisleri ve Bölge Büroları programı yürütür.

İngiltere: Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı primleri ve ödenekleri yönetir. İstihdam Büroları ve İstihdam Servis Acentaları kayıtları yapar. Ek yardım komisyonu, gelir testine tabi yardımları uygular.

A.B.D.: Çalışma Bakanlığı, İşgücü Dairesi İşsizlik Sigortası Servisleri aracılığı ile programı ülke düzeyinde yönetir. Eyalet iş güvenliği büroları, yerel iş bulma büroları aracılığı ile eyalet programlarını yürütür. Bu büroların yarısı eyalet hükümetlerinin bir dairesi içinde bulunur. Diğer yarısı bağımsız bir daire, kurul ve komisyon halinde çalışır.¹⁷⁸

Uruguay: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı programı yönetir. Sosyal Sigorta Bankası, prim ve ödeneklerle ilgilenir.

178- BOLAT, Nejat - GÜVENÇ, Mustafa - ANDAÇ, Ergün ; Birleşik Amerika'da İşsizlik Sigortası (Rapor), İİBK Yayını, No: 51, Ank. 1968, s.6.

Özbekistan: Eyalet İstihdam Büroları programı yürütür.

Venezuela: Çalışma Bakanlığının genel yönetiminde İstihdam Büroları ve Venezuela Sosyal Sigorta Kurumu programı yürütür.

Yugoslavya: İşsizlik Fonu, programın idare ve koordinasyonunu sağlar.

Yunanistan: Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yapar. İşgücü İstihdam Teşkilatı, yardımları ve istihdam hizmetlerini üçlü kurul tarafından yürütülen Yerel İstihdam Büroları aracılığı ile uygular. Sosyal Sigorta Enstitüsü primleri toplar.

B) TÜRKİYE'DE YÖNETİM İLE İLGİLİ DURUM

4447 sayılı kanuna göre İşsizlik sigortasının yetkili, görevli ve sorumlu farklı kuruluşları bulunmaktadır. Buna göre, "İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla, İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde; İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak(Değişik:25/06/2003-4904/26. Md.) sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur." (Değişik:17/04/2008-5754/90. Md.) (Md.46)

III. BÖLÜM:

İŞSİZLİK SİGORTASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

§ 1- ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE DEĞERLENDİRME

İşsizlik gerek sosyal ve gerekse ekonomik olumsuz etkisi olan bir olaydır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, gelişmemiş ülkelerin veya gelişmekte olan ülkelerin de en önemli sorunudur. Tüm ülkeler bununla mücadele etmeyi en önemli görev saymaktadır. Özellikle Batı ülkelerinde başlamış ve diğer ülkeleri de etkisi altına almış olan ekonomik kriz, işsizlik sorununu her ülkede her zaman günün konusu haline getirmektedir.

“İşsizliğin topluma başlıca iki yönden olumsuz etkisi olmaktadır; Birincisi, ekonomide işsizlerin toplamı kadar işgücü kaybı olmaktadır. Bunlar atıldır ve potansiyel bir varlığı gösterirler. Kullanılmalarıyla üretim düzeyi daha yükselebilir. İkincisi, toplumsal yönden sorun teşkil etmesidir. Sosyal huzursuzlukların ve dengesiz bir gelir bölüşümünün nedeni olmaktadır. Sıhhatli bir toplum yapısına ulaşmada önemli bir araç olan sosyal güvenliğin bütün toplumu kapsamasına başlıca engeli teşkil etmektedir.”¹⁷⁹

Gerçekten “ekonomik büyümenin gerçek kalkınmaya dönüşmesi söz konusu büyüme ile elde edilen olanakların toplumun tümüne dengeli biçimde dağıtılması ve sosyal refahın tabana indirilmesi, çalışmak durumunda olanların üretim sürecinde güvenli bir iş bulması ile olasıdır.”¹⁸⁰ Bu nedenle işsizlik, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmesini engellemekte gerek kişisel ve gerekse toplumsal sorunları daha da artırmaktadır.

Ücretten başka bir gelir kaynağı olmayan bağımlı çalışanların yaşamları, bu gelirin devamlılığına bağlıdır. Sosyo-ekonomik nedenlerle emeğini kullanma olanağı bulamayan bağımlı çalışanların toplumun ekonomik ve sosyal dengesi üzerinde olumsuz etkisi her alanda kendini hissettirmektedir. Bu olumsuz etkiler toplumda kalkınmayı engellemekte, tekrar işsizliği artırmakta, artan işsizlik yine sosyal ve ekonomik sorun yaratmakta ve böylece toplum içe dönük bir fasit daire şeklinde gittikçe daha da olumsuz sonuçlara yönelmektedir.

179- TÖRÜNER, Mete; Türkiye’de İstihdam Sorunu Üzerine Bir Not, DPT-SPD Araştırma Şubesi, Ank. 1971, s.1

180- KORHAN, Doğan; İşe Yerleştirme Yönteminde Yapılan Yeni ve Hakça Düzenleme (Makale), İİBK İşgücü Dergisi, Yıl : 1, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 1979, s.89.

Her ülkede işsizlik çeşitleri ve nedenleri değişik olduğundan, bununla mücadele yöntemleri de değişiktir.¹⁸¹ Bu nedenle her ülkenin işsizlik sigortasına vereceği değer de değişik olmaktadır.

1. SOSYALİST ÜLKELERDE

Sosyalist Ülkelerde, işsizlik sigortasının gereğine inanılmamaktadır. Zira sosyalist ekonomik sistemin temel anlayışına göre herkesin çalışıyor olması varsayılır. Bu sistemin ekonomik kurumu plancılıktır.¹⁸² Plan gereği emek-yoğun istihdam politikası uygulanmaktadır. Ancak bu ülkelerde herkes çalışıyor görünmek ile beraber istihdam politikası gizli işsizlik şeklinde uygulanmaktadır. Gizli işsizlik durumunda ise, “üretim miktarı ile çalışan nüfus arasında bir orantı kurulduğunda, kişi başına düşen üretim miktarının çok düşük olduğu ve üretim maliyeti içindeki ücret payını düşük kılabilmek için de ücretlerin asgari geçim seviyesinde tutulduğu”¹⁸³ görülmektedir.

2. KAPİTALİST ÜLKELERDE

Genellikle sermaye-yoğun istihdam politikası uygulayan kapitalist ekonomik sistemli sanayi ülkelerinde ise, açık işsizlik kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu ülkelerde işsizliğe karşı uygulanan politikalar, “nedenlerini giderici ve sonuçlarını asgariye indirici” hedeflerden hareket etmektedir. İşsizliğin nedenlerini telafi edici politikalar genellikle ekonominin istihdam kapasitesini genişletici tasarruf, yatırım ve üretim teknolojisi gibi ekonomik önlemlerle ilgilidir. İşsizliğin sonuçlarını asgariye indirici politika ise, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın çalışma olanağı bulamayanlara yaşama hakkı ve satın alma gücü veren sosyo-ekonomik önlemlerle ilgilidir. Bu ülkelerde kabul edilen genel görüş; işsizi yeni bir imkan sağlamak için ekonomik tam istihdam politikasını uygulamak, bu gerçekleşmediği takdirde işsizliğin sonucunu telafi etmektir. Bu da işsizliğin tazmini şeklinde telafi edilmektedir.

Kapitalist ekonomi uygulayan ülkelerde işsizlik, genellikle açık işsizlik şeklinde kendini göstermekte, ancak ülkeden ülkeye ve zamandan zamana işsizlik sorununun derecesi değişmektedir.

181- TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s. 105 ve devamı, - EKİN, Nusret; Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik, a.g.e., s. 183 ve devamı, -EKİN,Nusret; İşsizlik Sorunu (Makale), İİBK Dergisi, Nisan 1977, Yıl:2, Sayı: 6, s.12 - TÜTÜNCÜ, Enis; İşsizliğe Çare Nedir ?, (DPT’ce Hazırlanmış Rapor), Ank. 1977.

182- TALAS, Cahit; Ekonomik Sistemler, Ank. 1980, s.232.

183- GÜLERMAN, Adnan; Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Cilt:XIX, Sayı: 1, Ekim 1980, s.9.

Kapitalist ülkelerin başında gelen ABD’de işsizliğin başlıca nedenleri; 1- Ekonomik durgunluk, yani tüketim azlığı veya üretim fazlalığı, 2- Bazı işçilerin kendilerine gösterilen işi kabul etmemeleri, 3- İşçilerin, işyerlerinin kötü sevk ve idare edilmesi sonucu işletilemeyip işten çıkarılmaları, 4- Mevsimlere bağlı olarak bazı işyerlerinin faaliyetlerini durdurması, 5- Bazı işyerlerinin işgücü yerine makineyi tercih etmesi, yani sermaye-yoğun istihdam politikası uygulaması, şeklinde sıralanmaktadır.¹⁸⁴

Bu gibi açık işsizliğe imkan veren ülkelerde işsizlik kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu zorunlu sonucun telafisi gerekmektedir ki, bu da işsizlik yardımı, işsizlik sigortası, kıdem tazminatı gibi çeşitli yollarla tazmin edilmektedir. Genellikle kapitalist ekonomik sistem uygulayan ülkelerde uygulanan işsizlik sigortası ile işsizliğin çalışanlar üzerinde oluşturduğu umutsuzluklar telafi edilmekte, isteği dışında kendi kasıt ve kusuru olmaksızın tamamen ekonomik sistemin gereği işsiz kalanlara, bunların aile efradının uğradığı gelir kaybı bir ölçüde giderilmekte, satın alma gücü sağlanmakta ve bu gibi kişilerin bir iş buluncaya kadar yaşamlarını sürdürmelerine olanak verilmektedir.

Ancak, bu gibi ülkelerde işsizlik sigortası diğer sigorta kollarına nazaran en geç ve güç kurulan bir sigorta koludur. Bunun nedenlerinin başında ekonomik faktörler gelmektedir.

İşsizliğin hacmini ve alternatif maliyetini tahmin etmek oldukça güçtür. Sigortaya yüklenecek mali külfeti, uygulandığı ortamdaki ekonomik değişikliklerin bir fonksiyonu olmaktadır. İstihdam imkanının az olduğu devirlerde sigortanın mali külfeti artmaktadır.

Ayrıca, nüfus artış hızının fazla olduğu ülkelerde aktif nüfus artışı fazla olacaktır.

İşsizlik süresinin belirsiz olması sigortanın mali külfetinin belirlenmesini güçleştirmekte ve sigortayı fonksiyonunu yapamaz hale getirmektedir.

Yine işsizliği tazmin edici politikaların uygulanmasıyla kişilerin tembelliğe itilmesine neden olmakta, yatırımlara ayrılan fonlar israf edilmekte ve herkese uygulanmadığı takdirde toplumda eşitsizlik yaratma durumu ortaya çıkmaktadır. Bu eleştiriler bir bakıma haklı gözükmekte, fakat iyi işleyen bir işsizlik sigortası sistemi ile bunların önüne geçmek mümkündür.

184 - WILLIAM, W.Waite; ABD’de Devamlı İş Temini Meselesi (Makale), İ.Ü.İçtimai Siyaset Enstitüsü Yayını, No: 19, Sosyal Siyaset Konferansları 6. Kitap, İst. 1954, s. 3.

3. İŞSİZLİĞİ TAZMİN EDİCİ POLİTİKA UYGULAYAN ÜLKELERDE

İşsizliği tazmin edici politika uygulayan ülkelerde başlıca üç sistem uygulanmaktadır; 1- Kıdem Tazminatı, 2- İşsizlik Yardımı, 3- İşsizlik Sigortası. Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Yardımı kuruluşları konumuz dışında kaldığından burada bunlara yer verilmemiştir. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, bu sistemlerden birini uygulayan ülkeler diğerini uygulamaz diye bir kural yoktur. Her üçünü birlikte uygulayan ülkeler olduğu gibi birini veya ikisini birden uygulayan ülkeler de vardır.

1993 yılı için işsizliği tazmin edici politika uygulayan bazı ülkelerde uygulama şu şekilde yürütülmektedir:¹⁸⁵

Arnavutluk: 1993 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Cezayir: 1983 tarihli “Sosyal Yardım Sistemi”.

Arjantin: 1991 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi”.

Ermenistan: 1991 tarihli “Sosyal Sigorta Sistem ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Avusturalya: 1947 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Avusturya: 1977 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Azerbaycan: 1991 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Barbados: 1982 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi”.

Belarus: 1993 tarihli “Sosyal Sigorta ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Belçika: 1963 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Bolivia: 1987 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Brezilya: 1986 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi”.

Bulgaristan: 1989 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Kanada: 1971 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Şili: 1981 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

185- US; Social Security 1993, a.g.e.

Çin Halk Cumhuriyeti: 1986 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Kolombiya: 1991 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Kıbrıs Cumhuriyeti: 1980 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: 1977 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Çek Cumhuriyeti: 1991 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Danimarka: 1970 tarihli ve 1976 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Ekvator: 1988 tarihli “Zorunlu Sigorta Sistemi ve Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Mısır: 1975 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Estonya: 1991 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Finlandiya: 1984 tarihli “İhtiyari İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Fransa: 1967 tarihli “İşsizlik Yardımı ve İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Gürcistan: 1991 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Almanya: 1969 tarihli “İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Yunanistan: 1954 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Guatemala: 1911 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Honduras: 1959 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Hong-Kong:¹⁸⁶ 1977 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Macaristan: 1991 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

İzlanda: 1981 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Hindistan: 1948 tarihli “Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

İran: 1990 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

İrlanda: 1981 tarihli “İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

186- 31.12.1997 tarihinde ülke Çin Halk Cumhuriyetine Bağlanmıştır.

İsrail: 1970 tarihli “ İşsizlik Sigortası Sistemi”.

İtalya: 1988 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi ”.

Japonya: 1992 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Kazakistan: 1991 tarihli “Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sistemi”.

Kırgızistan: 1991 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi ”.

Latvia: 1991 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Libya: 1980 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Litvanya: 1990 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Lüksemburg: 1978 tarihli “İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Malta: 1987 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Mauritius: 1983 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Meksika: 1973 tarihli “Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Moldova: 1992 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Hollanda: 1987 tarihli “İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Sistemi”

Yeni Zelanda: 1964 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Norveç: 1970 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi ”

Pakistan: 1965 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Polonya: 1993 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi ”.

Portekiz: 1989 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Romanya: 1992 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistem ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Rusya: 1991 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Slovakya: 1991 tarihli “ İşsizlik Sigortası Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Slovenia: 1992 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Solomon Adaları: 1981 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Afrika: 1966 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

İspanya: 1992 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Srilanka: 1990 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

İsveç: 1973 tarihli “İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

İsviçre: 1982 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Tanzanya: 1983 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Tunus: 1982 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Türkiye: 1971 tarihli “Kıdem Tazminatı Sistemi”.

Türkmenistan: 1991 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Ukrayna: 1991 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistem ve Sosyal Yardım Sistemi”.

İngiltere: 1992 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

A.B.D.: 1935 tarihli çeşitli eyaletlerde “İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Özbekistan: 1991 tarihli “Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi”.

Uruguay: 1981 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Venezuela: 1989 tarihli “İşsizlik Sigortası Sistemi”.

Eski Yugoslavya: 1992 tarihli “İşsizlik Yardımı Sistemi”.

Uygulamada görüldüğü üzere, kapitalist ekonomik sistemi benimsemiş olan ülkelerde işsizlik şekilleri çeşitli olduğu gibi, işsizliği tazmin edici yöntemler de çeşitlidir. Bu gibi ülkelerde genellikle kendi ekonomik ve sosyal durumuna özgü tazmin yöntemi uygulanmaktadır. Bunlar başlıca, işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve kıdem tazminatı şeklinde olmaktadır.

Sosyalist ekonomik sistemi uygulayan ülkelerde ise, işsizlik sorunu gizli işsizlik yoluyla çözümlenmekte olduğundan, bu ülkelerde genellikle gizli işsizlik, işsizliği tazmin edici bir yöntem görünümündedir.

Bugün ülkemizde ise 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ile uygulana gelen **kıdem tazminatı**¹⁸⁷, 1999 tarihli 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanunu ile uygulanan zorunlu **işsizlik sigortası** ve 2006 tarihli 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu kanunu ile kurulan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünün uygulayacağı **sosyal yardımlar** olmak üzere her üç işsizliği tazmin yöntemi mevcuttur. Hatta henüz özelleştirilmemiş bazı iktisadi devlet teşekküllerinde sosyalist ülkelerdeki gibi **gizli işsizlik** şeklinde işsizliği tazmin edici uygulama da bulunmaktadır. Ancak buna rağmen bugün işsizliği tazmin edici tatmine henüz ulaşıldığı söylenemez.

Ş 2- ULUSLARARASI KURULUŞLARDA DEĞERLENDİRME

Günümüzde olduğu gibi geçmişte de uluslararası kuruluşların işsizlik ve işsizlik sigortasına verdikleri değerin sonucudur ki, bugün ülkelerin işsizlik sigortası uygulamalarında büyük gelişmelere rastlamaktayız. Zaten uluslararası kuruluşların sosyal politika ile ilgili çalışmalarının temel amacı, uluslararası bir sosyal politika ilişkisi kurmak, mevcut olan ilişkileri geliştirmek ve ülkeleri sosyal sorunlarını birlikte çözümlemektir. Böylece hem uluslararası emek piyasasında rekabet eşitliği sağlanmış, hem uluslararası barış yönünden işçi sosyal gurubunun sefaleti önlenmiş ve hem de işçiler arasında kader birliğinden doğan dayanışma kurulmuş olacaktır.¹⁸⁸

Ülkeler kendi bünyeleri içinde hukuk kurallarını geliştirirken, bağlı bulundukları Uluslararası kuruluşların oluşturduğu hukuk kurallarına da uymak zorunda kalırlar.¹⁸⁹

Bir sosyal politika aracı olarak işsizlik sigortasının bir ülkede kurulup ve geliştirilmesinde bu nedenle uluslararası sözleşmeler ve mukayeseli hukuk kuralları önemli kaynakları oluşturmaktadır.

1. ULUSLARARASI SÖZLEŞMELERDE

Uluslararası sosyal politika ile ilgili sözleşmeler, ya çok yanlı ya da iki yanlı sözleşmeler şeklinde ayrıldığı gibi, mahiyetine göre, işgücü sözleşmeleri, sosyal güvenlik sözleşmeleri, çalışma koşullarına ait sözleşmeler şeklinde de ayrılabilirler. Her ne şekilde olursa olsunlar, 1982 Anayasamızın 90. Maddesinde de yer aldığı gibi, bu sözleşmeler ülkelerin parlamentolarının onayından geçmek zorundadırlar. Bundan sonra kanun hükmünde bir nitelik kazanır ve uyulması zorunlu bir duruma getirilirler.

187- ANDAÇ, Faruk; İş Hukuku, Adalet yayınevi, 2008, s.103

188- TALAS, Cahit; Toplumsal Politikaya Giriş Ank.1981, s. 49

189- CHARPENTIER, D. ; Institutions Internationales, Mementos Dalloz, Paris 1968, s.1.

A) ÇOK TARAFLI SÖZLEŞMELERDE

İşsizlik sigortası yönünden çok yanlı sözleşmeler, uluslararası kuruluşların üye devletlerinin bir araya gelerek sosyal güvenlikle ilgili konularda ortaya koydukları sözleşmelerdir. Üye devletlerin parlamentolarında onaylandıktan sonra o devleti bağlayıcı karakter taşırlar. Aksi halde tavsiye niteliğindedirler. Sosyal politika yönünden, işsizlik sigortası ile ilgili çok yanlı sözleşmeler uluslararası kuruluşlar tarafından oluşturulmaktadır. Bu kuruluşları da evrensel kuruluşlar ve bölgesel kuruluşlar diye ayırmak suretiyle işsizlik sigortasının uluslararası değerlendirilmesi daha uygun bir şekilde ele alınacaktır.

a- ULUSLARARASI EVRENSEL KURULUŞLARDA

aa) BİRLEŞMİŞ MİLLETLER'DE (B.M.)

Milletler cemiyetinin fonksiyonunu yitirmesi üzerine II. Dünya Savaşı'ndan sonra 1945 yılında Amerika'da San-Francisco şehrinde toplanan 50 devlet üyesinin hazırladığı "Birleşmiş Milletler Anlaşması" ile 18 Nisan 1946'da "Birleşmiş Milletler Teşkilatı" New York'da kurulmuş oldu.¹⁹⁰ Bugün 192 ülke üyesi bulunan teşkilatın esas amacı uluslararası barış ve güvenliği korumaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için uluslararası uyuşmazlıkların adalet ilkelerine göre çözülmesi, uluslararası kişilerin haklarının korunması, ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl sorunların ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin insan haklarına saygının güçlendirilmesinin, uluslararası işbirliği ile mümkün olacağına inanılmaktadır.

Birleşmiş Milletler Teşkilatı, sosyal politika yönünden çalışmalarını özel ihtisas kolu olan Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) vasıtasıyla sürdürmektedir. Ayrıca BM'in en önemli organlarından biri de Ekonomik ve Sosyal Konseyi'dir. 54 üyeden oluşmuş bu konsey, sosyal politika yönünden önemli bir takım sözleşme ve tavsiye kararları çıkarmıştır.¹⁹¹

İşsizlik sigortası yönünden BM'e ait üzerinde durulmaya değer önemli bir vesika şüphesiz "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi" dir. Beyanname sonradan "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara Ait Uluslararası Anlaşma (1966)" ve "Politik ve Medeni Haklara Ait Uluslararası Anlaşma (1966)" ile tamamlanmıştır.¹⁹²

190- ÜÇÖK, Coşkun; Siyasal Tarih (1789-1960), AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, No: 369, Ankara 1975, s.299.

191- ANDAÇ, Faruk; Le Salaire Minimum Legal, a.g.e., s.61.

192- ANDAÇ, Faruk; a.g.e., s.63.

10 Aralık 1948 yılında Paris'te toplanan BM genel kurulu yayınladığı “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ile bütün dünya devletlerine sosyal, ekonomik, kültürel ve politik alanlarda bazı tavsiyelerde bulundu.

30 maddeli bu beyannamenin 22. Maddesi “her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibariyle, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır” hükmünü getirmektedir. Ve yine beyannamenin 25. Maddesinin 1. Fıkrasında “her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, giyecek, yiyecek, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve **işsizlik**, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır” hükmü yer almaktadır.

Beyannamenin bu hükümleri, BM’e üye devletlerin hemen hemen hepsince benimsenmiş ve hatta anayasalarında yer almıştır. Bizde de 1982 anayasamızın 60., 61. ve diğer sosyal, ekonomik, temel hak ve özgürlük ile ilgili maddelerinde beyannameye yer verilmiştir.

bb) ULUSLARARASI ÇALIŞMA TEŞKİLATI’NDA (ILO)

Bu kuruluş önce 1919 yılında “Milletler Cemiyeti”ne bağlı iken, sonra 1946 yılından itibaren yine aynı tarihte kurulmuş olan Birleşmiş Milletler bünyesine girmiş özel bir ihtisas kuruluşudur. Kuruluşun amacı, tamamen insani amaçlarla, sosyal adalet ilkelerine bağlı sosyal adaletin de uluslararası sözleşmeler yoluyla gerçekleştirilebileceği ve bu sayede de dünyada sürekli bir barışın kurulabileceği düşüncesine dayanmaktadır.¹⁹³ Böylece Uluslararası alanda sosyal adalet ilkeleri ve sosyal sorunların çözümü “işçi-işveren ilişkilerinde uyumlu bir düzenle” meydana getirilmeye çalışılmıştır.¹⁹⁴

Uluslararası Çalışma Teşkilatı 26. Genel konferansı 1944 yılında ABD’nin Filadelfiya şehrinde toplanarak “Philedelphia Beyannamesini” 10.05.1944 tarihinde yayınladı. Sosyal güvenlik açısından ayrı bir öneme

193- TURAN, Kamil; Milletlerarası Sendikal Hareketler, AİTİA Yayını, No:33, Ankara 1979, s.145 ve devamı.

194- Türkiye 1932 yılında Milletler Cemiyeti’ne üye olduğu zaman otomatik olarak bu kuruluşa da üye oldu. - IŞIK, Rüçhan; Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, AÜ Hukuk Fak. Yayını No:218, Ank. 1967, s.33.

sahip olan bu beyannamede 1941 Atlantik şartının ve Beveridge planının büyük etkisi vardır.¹⁹⁵

1944 konferansında kabul edilen “Philadelphia Beyannamesi” sonradan 1946’da Uluslararası Çalışma Teşkilatı’nın Anayasasına eklenerek teşkilatın amaç ve hedeflerini oluşturmuştur. Beyannamenin III. Bölümünün (d) fıkrasında “... bir işte çalışıp da böylece korunmaya muhtaç olan herkes için maaş ücreti” ve (f) fıkrasında “korunmaya muhtaç olan herkes için bir esas gelir sağlamak üzere, sosyal güvenlik tedbirlerinin... genişletilmesi” hükmünü getirmek suretiyle sosyal güvenlik konusuna değinilmiştir. Bununla birlikte işsizlik sigortasını belirgin bir şekilde benimseyen Uluslararası Çalışma Teşkilatı bazı sözleşmelerle tavsiye kararları almak suretiyle ülkeleri bazı standartlara uygun olarak uygulamaya zorlamaktadır.

ILO’nun işsizlik sigortası ile ilgili sözleşmelerini kronolojik sıraya göre şöyle sıralayabiliriz:

i. İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme:¹⁹⁶

Sözleşme, ABD hükümeti tarafından 29 Ekim 1919 tarihinde Washington’a davet edilen Milletler Cemiyetinin Milletlerarası Çalışma Teşkilatı İlk Genel Konferansında, gündemin ikinci maddesini teşkil eden “işsizliği önleme ve onun sonuçlarına bir çare bulma araçlarına dair” bazı tekliflerin kabulü sonucu ortaya konulmuştur.

Adı geçen bu sözleşmenin üçüncü maddesinde; “bu sözleşmeyi onaylamış olupta, işsizliğe karşı bir sigorta sistemi kurmuş bulunan Milletlerarası Çalışma Teşkilatı üyeleri, ilgili üyelerle anlaşmak suretiyle, tespit edilecek şartlar içinde bu üyelerden birinin uyruğunda olan işçilerden kendi toprağı içinde çalışanlara, kendi uyruğı işçilerin aldığı miktara eşit sigorta ödeneği almak imkanını verecek tedbirler almalıdır”¹⁹⁷ hükmü yer almaktadır.

Bu sözleşme 29.10.1919’da kabul edilmiş olup, 14.07.1921’de yürürlüğe girmiştir. Yine aynı tarihte sözleşmeye ek olarak kabul edilmiş 1 sayılı işsizlik konusunda tavsiye kararı bulunmaktadır.

195- TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.31

196- Türkiye bu sözleşmeyi 16.02.1950 tarihle 5543 sayılı kanunla onaylamıştır (RG;18.02.1950/7463).

197- Türk-İş; Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) Türkiye tarafından onaylanan sözleşmeler, Yayın No: 137, Ankara 1980, s.2.

ii. Deniz İş Kolunda Gemilerin Batması veya Kazaya Uğraması Sonucu Gemicilere İşsizlik Tazminatı Ödenmesi Hakkında 8 Sayılı Sözleşme:

Bu sözleşme deniz iş kolunda gemilerin batması veya kazaya uğraması sonucu işsiz kalan gemicilere işsizlik tazminatı ödenmesini öngörmektedir.

15.6.1920 tarihinde kabul edilmiş olan bu sözleşme 16.3.1923 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmeye ek olarak ayrıca 1920 tarihinde kabul edilmiş 10 sayılı “Deniz İş Kolunda İşsizlik Sigortası” tavsiye kararı bulunmaktadır.

iii. Gelir Güvencesine Ait 67 Sayılı Tavsiye Kararı:

1944 yılında Uluslararası Çalışma Teşkilatı 26. Genel konferansını Philadelphia’da yaparken, toplantıda öncelikle “Geçim Olanaklarının Güvenliğe Alınmasına Dair” 67 sayılı tavsiye kararını kabul etti. Bu karar “Hükümetlere geçim olanaklarını güvence altına alacak bir sosyal güvenlik sisteminin kabulünü telkin etmekte idi.”¹⁹⁸

Tavsiye kararı işsizlik dahil gelirin kaybolma veya azalma tehlikeleri karşısında bütün işçilerin, geçindirmekle yükümlü olduğu şahısları da göz önünde bulundurmak suretiyle asgari bir geçim imkanı sağlamalarını öngörmektedir.

İlk değilse bile geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemini öngören ILO’nun bu tavsiye kararı, ikinci dünya savaşından sonra bazı ülkelerin milli yasalarında genel ilkeleriyle yer almıştır.

Bu önemli tavsiye kararının genel ilkelerini şöyle özetleyebiliriz:

- a) Her sosyal güvenlik kuruluşu, ihtiyarlık dahil herhangi bir sebeple iş göremezlik, işsizlik yahut aile reisinin ölümü neticesinde kesilen geliri makul bir ölçüde telafi etmek suretiyle ihtiyacı karşılamalı ve yoksulluğu önlemelidir.
- b) Geçim olanaklarının güven altına alınması, mümkün olduğu ölçüde sosyal sigortalar esasına dayanılarak sağlanmalıdır.
- c) Mecburi sosyal sigortalar tarafından karşılanmayan ihtiyaçlar, sosyal yardımlarla tamamlanmalıdır. Bazı şahısların, hususiyle çocukların, sakat ve ihtiyarların, fakir ve dulların önceden tespit edilmiş bir bareme göre makul bir yardım görmeye hakları olmalıdır.

198- TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, Ank. 1972, s.543.

d) Her halin zaruretlerine göre ayarlamış bir sosyal yardım, ihtiyaç içinde bulunan diğer bütün şahıslara da temin edilmelidir.

e) Bu sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki sosyal sigorta branşlarına ihtiva etmelidir: 1- Hastalık 2- Analık 3- Maluliyet 4- İhtiyarlık 5- Aile reisinin ölümü 6- İşsizlik 7- İstisnai Masraflar 8- İş kazaları ve meslek hastalıkları

f) Umumi yardım tedbirlerini alacak kuruluşun, çocukların maddi refahlarını sağlamak için normal olarak ana ve babalarla işbirliği yapması gerekir.

g) Sigortanın kapsamı içine girmemiş ve gelirleri muayyen bir seviyenin altında olan mamuller, ihtiyarlar ve dullar belirli özel bir geçim yardımlarından yararlandırılmalıdır.¹⁹⁹

iv. İsteği Dışı İşsizlere Ödenek ve Yardım Güvencesi Veren

44 Sayılı Sözleşme:

Sözleşme, Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın yürütme konseyinin çağrısı üzerine 4 Haziran 1934 tarihinde Cenevre'de 18. Genel kurul toplantısının gündeminin 2. Maddesinde yer alan "İşsizlik Sigortası ve çeşitli işsizlik yardımlarına dair" tekliflerin kabulü sonucu ortaya konulmuştur. 23 maddelik bu sözleşmeye ek olarak aynı toplantıda "İşsizlere Çeşitli Yardımlar ve İşsizlik Sigortasına Dair" 44 sayılı bir de tavsiye kararı alınmıştır.

Sözleşme, çalışmayı arzu edip de kendi iradeleri dışında işsiz kalanlara yapılacak yardımları ve ödenekleri hükme bağlamaktadır.

Sözleşmenin genel ilkelerini şöyle özetleyebiliriz:

1- ILO'ya üye her devlet, bu sözleşmeyi onaylamakla sözleşmede yer alan prensiplere göre iradesi dışında işsiz kalanlara güvence veren ya bir ödenek, yani zorunlu veya ihtiyari bir sisteme bağlı kişilerin çalışmaları esnasında ödedikleri primler karşılığı ödenecek meblağ, ya bir yardım, (yani genel ölçüler içinde ne bir ödenek ne de herhangi bir geliri olmayana yapılacak karşılıksız yardım), ya da ödenek ve yardım karması bir sistemi kabul etmiş sayılırlar. (Md.1/1)

Bu sistem; a) Zorunlu bir sigorta, b) İhtiyari bir sigorta, c) Zorunlu ve ihtiyari sigorta sistemlerinin karması, d) Bir yardım sistemiyle desteklenmiş yukarıdaki sistemlerden birisi şeklinde olabilir. (Md.1/2)

199- TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.32.

2- Bu sözleşme bir ücret veya maaş karşılığı sürekli çalışan herkese uygulanır.

Bununla birlikte üye ülkeler gerek duydukları şu istisnaları da milli yasalarına dahil edebilirler: a) Ev hizmetleri, b) Hizmetçiler, c) Kamu sektöründe sürekli çalışanlar, d) Az gelirli fikri çalışanlar, e) Altı aydan az mevsimlik çalışanlar, f) Belli bir yaşa henüz ulaşmamış genç çalışanlar, g) Belli bir yaşı aşmış yaşlı çalışanlar, h) Yardım niteliğinde veya fırsat buldukça çalışanlar, i) İşverenin aile efradı, j) Özel kategorideki diğer çalışanlar. (Md.2/1-2)

Bu sözleşme denizcilere, balıkçılara, tarım işçilerine uygulanmaz, ancak milli yasalarda genel nitelikli olarak yer alabilirler. (Md.2/4)

3- Ödenek veya yardıma hak kazanabilmek için yararlanacakların şu şartları yerine getirmesi gerekir: a) Çalışmak için istekli ve yetenekli olmalı, b) İş ve işçi bulma gibi bir büroya kayıtlı olmalı ve bu büroyla sürekli ilişki içinde bulunmalı, c) Milli yasada belirtilmiş şartlara haiz olmalı (Md.4), d) İşsizlik ödeneği veya yardımı istemeden önce veyahüt işsizliğin başlangıcından önce belirli bir miktarda prim ödemiş ya çalışmış ya da her ikisini de yerine getirmiş olmalı, e) Milli yasalarla belirlenmiş bir bekleme süresini geçirmiş olmalı (Md.7), f) Bir eğitim kursuna devam etme zorunluluğu aranabilir olmalı (Md.8), g) Milli yasalarla belirlenmiş şartlar içinde kamu otoritelerince bulunmuş bir işi kabul etmiş olmalı. (Md.9)

4- Yararlanacak kimse uygun bir işi kabul etmez ise, işini bir iş uyuşmazlığı sonucu, kendi hatası sonucu veya mazeretsiz kendi isteğiyle bırakmış ise, hile ile bir yardım veya ödenek almayı ya da bir başka işten veya fırsattan yararlanmayı amaçlıyor ise, uygun bir süre için diskalifiye edilebilir. (Md.10/2)

Ancak şu durumlar hariç tutulabilir: a) Uygun bir meskeni, iş için gideceği bölgede bulunmaması b) Ücretinin daha öncekinden az veya yaptığı işe uygun bulunmaması c) Boş işin iş uyuşmazlığı sonucu ortaya çıkmış olmaması d) İşin o kişiye göre uygun olmaması veya önceki işine benzer olmaması. (Md.10/1)

5- Ödenek veya yardım almak hakkının süresi sınırlanabilir. Ancak yılda 156 işgünü her halükarda 78 iş gününden az olmaması gerekir. (Md.11)

6- Ödenegin miktarının sigortalının ihtiyaç durumuna bağlı olması gerekmez. (Md.12/1)

7- Ödeneklerin nakdi ödenmesi gerekir, yardımlar aynı olabilir. (Md.13)

8- Yabancı ülkelerde oturduğu müddetçe yardım veya ödenek ödenmeyebilir. Yabancı ülkelerde çalışanlar için özel bir rejim uygulanabilir. (Md.15)

9- Yabancı ülkelerde çalışanların o ülkelerin yardım ve ödeneklerinden yararlanmaları gerekir. Ancak bu ülkeler bu sözleşmeyle bağlanmamışlarsa şartı kabul etmeyebilirler. (Md.16)

10 Haziran 1938 yılında yürürlüğe girmiş olan bu sözleşme 1981 yılına kadar 15 üye devlet tarafından onaylanmış olup (Cibuti, Bulgaristan, Kıbrıs Cumhuriyeti, İspanya, Fransa, İrlanda, İtalya, Norveç, Yeni Zelanda, Hollanda, Peru, İngiltere, İsviçre ve Cezayir) diğer bir çok üye devlet tarafından ise genel ilkeleri benimsenerek uygulanmaktadır.

v. İşsizlere Çeşitli İşsizlik Yardımları ve İşsizlik Sigortasına Dair 44 Sayılı Tavsiye Kararı:²⁰⁰

44 sayılı sözleşmeye ek bu 17 maddeli tavsiye kararıyla uygulamada aşağıdaki prensip ve kuralların dikkate alınması her üye ülkeye tavsiye edilmektedir.

1- İşsizliğe karşı zorunlu sigorta sistemi bulunmayan ülkelerde, ilk aşamada mümkün oldukça bu sisteme uygun tedbirlerin alınması gerekir.

2- İşsizliğe karşı zorunlu veya ihtiyari sigorta sisteminin bulunduğu ülkeler, henüz sigorta haklarından yararlanma olanaklarına kavuşmaması halinde bu kişilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere ek olarak işsizlik yardımı sistemini kurması gerekir.

3- İşsizlik ödeneği veya yardımını işsizlere ödemeyi amaçlayan her sistem yalnız tam işsiz olanlara değil, kısmi işsiz olanları da kapsamalı gerekir.

4- a) İşsizlik halinde yardım ve sigorta sistemleri mümkün oldukça hizmet akdi ile çalışanları kapsadığı gibi ücretle çıraklık mukavelesine göre çalışanları da kapsamalı gerekir. Bu kurala getirilmiş istisnaların asgari düzeyde sınırlandırılmış olması gerekir.

b) Bu sistemden yararlananların, gerek sigorta tarafından gerekse yardım kuruluşu tarafından yaşlılık yardımı alacağı yaşa kadar korunmaları gerekir.

200- BIT; Conference Internationale du Travail, "Conventions et Recommendations (1919-1949)", " , Geneve 1949, s.307-310.

c) İşsizlik sigortası sistemi genel kurallarının özel kategorideki çalışanlara uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlüklerde özel düzenlemelere gidilmesi gerekir. Özellikle işsizliğin gerçekleştiğinin yeterli bilgi ile kanıtlanması ve ilgilinin normal kazançlarının tazmini gerektiğini belirlemek amacıyla bu özel düzenlemelere ihtiyaç vardır.

d) Mümkün olan her önlem, özellikle kolayca denetlenebilir önlemler, ekonomik olarak zayıf, bağımsız çalışanların işsizliği halinde bunlara yardım etmek için alınmış olması gerekir.

5- Sigortaya katılma şartı olarak azami gelirin aranması halinde, işsizlik tehlikesine karşı kendilerini koruyabilmek için oldukça yüksek bir geliri olan çalışanların kapsama alınmaması gerekir. Ancak, geliri ne olursa olsun bedeni çalışanların hepsi kapsama alınacaktır.

6- Sözleşmeyle öngörölmüş geçici dönem için yürürlükteki sistemlere göre ödenek talebinden önceki 12 ay esnasında en az 26 hafta ücretli çalışmış veya 26 hafta prim ödemiş ya da yine ödenek talebinden önceki 24 ay esnasında en az 52 hafta çalışmış veya 52 hafta prim ödemiş ya da buna eşit süreyi geçirmemiş olması gerekir.

7- Milli yasalarla sigortaca ödenecek ödeneklerin öngördüğü süre, sistemin mali gücüne imkan verecek süre kadar olması gerekir. Yardımların ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçları süresince ödenmesi gerekir.

8- Sözleşmenin öngördüğü bekleme süresi 8 günlük işsizlik süresini geçmiş olmaması gerekir. Ancak sözleşmenin üçüncü ve yedinci maddeleri ile bu tavsiye kararının üçüncü paragrafında yer alan part-time işsizlik konusunda öngörölmüş olan durum hariç tutulur.

9- Sözleşmeyle, sigortalıya daha önce yaptığı işten başka uygun bir iş teklif edilip de reddedildiğinde ilgili diskalifiye edilir. İlgilinin önceki işindeki hizmet süresinin hesaba katılması gerekir. Teklif edilen işe alışkanlıkları ve mesleki kabiliyeti bir iş bulma şanslarını artırır.

10- İş uyuşmazlığı sonucu işini kaybetmiş olması halinde yardımlar ve ödeneklerdeki hakkını kaybetmesi ancak ilgilinin uyuşmazlığın bizzat kendisi tarafından çıkarılmış olması halinde uygulanır ve bu diskalifiye tekrar işe başlaması halinde mutlaka kalkar.

11- a) Yardım veya ödenek ödenmesine hak kazandıran sözleşmeye göre mesleki eğitim veya diğer bir kursa devam etmek mecburiyeti ancak ya maddi veya manevi ya da mesleki veya genel yetenekleri için işsize bir yarar sağlayacağı durumda zorlanabilir.

b) Önerilen işlerde işi bir işçiye kabul ettirmeye zorlama halinde yaşı, sağlık durumu ve ilgilinin önceki yaptığı işi hatta söz konusu işe alışkanlığı dikkate alınması gerekir.

c) Kamu otoritelerince özellikle işsizler için organize edilmiş geçici veya istisnai karakterli işlerin önerilen işler olarak düşünülmemesi gerekir.

12- İşsizlerin önerilen işlere yerleştirilmesi halinde işe gidebilmesini kolaylaştırmak için alacağı ücretin yeterli olması gerekir. Örneğin, mesleki eğitim veya benzeri veya oturdukları yerden bir başka bölgeye gitmesi halinde işsize taşıt masraflarının ödenmesi.

13- Sigorta teşkilatının finansman durumunun mali yetersizlik ve özel masraflarını ve harcamalarını dengeleme açısından, ilgili otoritelerce sık sık denetlenmesi gerekir. Sistemin finansman teşkilatı o şekilde kurulmalı ki, iş hacminde meydana gelecek geçici değişiklikler karşısında sistemin uygulama koşullarında mümkün mertebe değişiklik yapmaksızın alınacak önlemle karşı konulabilsin.

14- Milli yasayla öngörülmüş yardımların ödenmesini özellikle yoğun işsizlik sürelerinde karşılamak için bir kriz fonu kurulmuş olması gerekir.

15- Sigorta sisteminin yönetimine prim ödeyenlerin temsilcilerinin katılması için önlemlerin alınmış olması gerekir.

16- Gerekirse yalnız bu sözleşmeyle bağlanmış ülkelerin değil, bu ülkelerle beraber aynı zamanda bugün için bu hükümleri uygulayan sözleşmeyi onaylamayan devletler de işsizliği tazmin edici önlemleri uygulaması gerekir.

17- Devletçe sınır bölgelerindeki bir ülkeden bir diğerine çalışmak için geçen işsizlere ödenecek yardım ve ödeneklerin koşullarını, komşu devletlerin iki yanlı anlaşmalarla düzenlemeleri gerekir.

vi. Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında

102 Sayılı Sözleşme:²⁰¹

Sözleşme, Uluslararası Çalışma Teşkilatı yürütme konseyinin çağrısı üzerine 4 Haziran 1952 tarihinde Cenevre’de 35. genel kurul toplantısının gündeminin 5. maddesinde yer alan “Sosyal “Güvenliğin Asgari

201- Türkiye bu sözleşmeyi 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı kanunla onaylamıştır.- RG; 10.8.1971 sayı 13922.

Normlarına Dair” tekliflerin kabulü sonucu ortaya konulmuştur. 87. Madde ve bir ekten oluşan bu sözleşmenin 4. Bölümünde 19., 20., 21., 22., 23. ve 24. Maddelerinde işsizlik yardımlarından söz edilmektedir. Ayrıca XI. “Periyodik Ödemelerde Uygulanacak Normlar” bölümünün 65., 66. ve 67. maddelerinde işsize yapılacak yardımın asgari miktarları üzerinde durulmuştur. Buna göre örnek sigortalı veya hak sahibi kimselere ait periyodik **yardımlar evli ve iki çocuklu erkek işsizler için ücretinin %45’den az olmaması** hükmü getirilmiştir.²⁰²

Bizde bugün **bir kişi için işçinin Günlük İşsizlik ödeneği**, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının **yüzde kırkı** kadardır. Ancak, bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan **aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini** de geçemeyecektir. (4447/50. Md.)

1981 yılına kadar 29 ülke (Türkiye, Mortinya, Meksika, Nijerya, Norveç, Hollanda, Peru, İngiltere, Senegal, İsveç, İsviçre, Yugoslavya, Federal Almanya, Avusturya, Barbados, Belçika, Bolviya, Costa Rica, Danimarka, Ekvator, Fransa, Yunanistan, İsrail, İrlanda, İzlanda İtalya Japonya, Libya, ve Lüksemburg) adı geçen bu sözleşmeyi onaylamış ve Türkiye dahil bu ülkelerin çoğunda işsizlik sigortası uygulanmaktadır.

b- ULUSLARARASI BÖLGESEL KURULUŞLARDA

aa) AVRUPA KONSEYİ’NDE

Avrupa Konseyi (Council of Europe-Conseil de l’Europe), 1949 yılında insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü savunmak amacıyla Avrupa devletleri arasında kurulmuş bir kuruluştur. Avrupa Birliği’nden farklı bir örgütlenmedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Avrupa Konseyi’ne bağlıdır.

Politik karakterli Avrupa Uluslararası Teşkilatlarının en eskisidir. 1949 Londra konferansı ile Fransa’nın Strasbourg şehrinde kuruldu. Bugün 47 parlamenter hür demokratik rejimle yönetilen Avrupa Devletlerinden

202- Ülkemiz bu sözleşmeyi 1451 sayılı 1971 tarihli kanunla onaylamasına rağmen, kanunun ikinci maddesine göre hazırlanan 1.4.1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararname ile işsizlik yardımları ve aile yardımları bölümleri henüz hükümetimizce benimsenmemiştir.- RG; 15.10.1974 sayı 15037.

oluşmaktadır.²⁰³ Amacı, II. Dünya Savaşından sonra Avrupa'da politik birlik ve dayanışma sağlamaktır.

Sosyal politika açısından başlıca iki önemli sözleşme yapmıştır. Birincisi, **“Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”**dir (1950). Ayrıca Avrupa İnsan Hakları sözleşmesinin sosyal ve ekonomik alanını tamamlamak amacıyla çıkarılan ve Uluslararası Çalışma Teşkilatının da işbirliği ile hazırlanan 1961 yılında yapılmış **“Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi (Avrupa Sosyal Şartı)”**²⁰⁴ bulunmaktadır. Sosyal şartın 12. Maddesinde genel olarak sosyal güvenlik söz eder. Sosyal Şart, 102 sayılı ILO'nun “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları” sözleşmesinin üye ülkelerce uygulanmaya konulmasını ve üye ülkeler arasında iş gücü transferlerinde herkese aynı koşullarda sosyal güvenlik kurallarının uygulanmasını tavsiye ve empoze eder. Yine bu şarta bağlı olarak 1964 yılında hazırlanan **“Avrupa Sosyal Güvenlik Yasası”** 1968 yılında yürürlüğe konuldu.²⁰⁵

İkinci sözleşme olarak **“Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi”** 1972'de yapıldı. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin temel amacı Avrupa Ülkelerinde çalışanların hepsine aynı sosyal güvenlik kurallarının uygulanmasıdır. Sözleşmenin ikinci maddesinde işsizlik yardımları da sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. 51., 52., 53., 54., 55. ve 56. maddeleriyle üye ülkeler ve bu sözleşmeyi onaylamış ülkeler için işsizlik halinde kendi vatandaşına işsizlik yardımı yapılmasını ayrıca kendi ülkelerinde çalışıp ta işsiz kalan Avrupa Konseyi üyesi ülkeleri işçilerinin de bu haktan yararlandırılmasını karara bağlamıştır.²⁰⁶

203- Mayıs 1949'daki kuruluşta 10 üye vardı: Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Fransa, Hollanda, İrlanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç. Sonra katılanlar: Türkiye (1949), Yunanistan (1949), İzlanda (1950), Almanya (1950), Avusturya (1956), Kıbrıs (1961), İsviçre (1963), Malta (1965), Portekiz (1976), İspanya (1977), Lihtenştayn (1978), San Marino (1988), Finlandiya (1989), Macaristan (1990), Polonya (1991), Bulgaristan (1992), Estonya (1993), Litvanya (1993), Slovenya (1993), Çek Cumhuriyeti (1993), Slovakya (1993), Romanya (1993), Andorra (1994), Letonya (1995), Arnavutluk (1995), Moldova (1995), Makedonya (1995), Ukrayna (1995), Rusya (1996), Hırvatistan (1996), Gürcistan (1999), Azer baycan (2001), Ermenistan (2001), Bosna-Hersek (2002), Sırbistan (2003), Monako (2004) ve Karadağ (2007).

204- Sözleşme 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalanmış ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 1989 tarihinde onaylamıştır. 3581 sayılı Onay Kanunu 4 Temmuz 1989 gün ve 20215 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

205- LYON-CAEN, Gerard; Droit Social Europeen, Dalloz Paris 1972, s.89.

206- CONSEIL DE L'EUROPE; Convnetion Europeenne de Securite Social, No: 78, Strasbourg 1972, s. 33 ve devamı.

Avrupa sosyal şartını 1976 yılına kadar 11 üye devlet (Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, Fransa, Almanya, İzlanda, İrlanda, İtalya, Norveç, İsveç ve İngiltere), Avrupa Sosyal Güvenlik Yasasını 9 üye devlet (Belçika, Danimarka, Almanya, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere), Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesini iki üye devlet (Avusturya ve Lüksemburg) onaylamışlardır.

bb) AVRUPA BİRLİĞİ'NDE

1951 yılında 6 ülkenin (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) "Paris Anlaşması" ile oluşturdukları "Avrupa Kömür ve Çelik İşbirliği" teşkilatı, sonra gelişerek "Avrupa Atom Birliği", 1957'de "Roma Anlaşması" ile "Avrupa Ekonomik İşbirliği" ve bu günkü adıyla "Avrupa Birliği" teşkilatı kurulmuş oldu.²⁰⁷

Sosyal politika yönüyle Avrupa Birliği'nde, Roma Anlaşmasında belirlendiği gibi "Ekonominin Dengeli Bir Yayılımı" ve "Hayat Standartının Süratle Yükseltilmesi" doğrultusunda bir politika izlenmesi yükümü öngörülmüştür. Bu anlaşmada daha çok ekonomik görüşlerden hareket edilmiştir.

Bu açıdan alındığında AB sosyal politikanın ahenkleştirilmesini ekonomik bütünlük içinde görmektedir.

Başlıca ilkelerini şöyle sıralayabiliriz: 1- Herşeyden önce bölgeler ve ülkeler arası verimlilik farklarının azaltılması gereklidir, 2- Sosyal politika ilkeleri ile bu ilkelerin üye ülkelerdeki uygulamalarının birbirlerine yaklaştırılması gereklidir, 3- Ayrıca Birlik ile üye ülkeler ve bu ülkelerin baskı grupları niteliğindeki ekonominin otonom kuruluşları arasında tam bir iş birliği kurulabilmelidir.²⁰⁸

1956 yılında Roma anlaşmasını oluşturan görüşmelerde sosyal güvenlik açısından üye ülkeler arasında sosyal sigorta sistemlerindeki farklılıkların ciddi olarak üzerinde durulması gerektiğini savunanların gerekçesi, finanse edilen sosyal giderlerin özellikle aile yardımlarının yüksek oluşu üretilen malların maliyeti üzerine olumsuz etkiye bulunacağı ve bunun da rekabet şansını azaltacağı idi. Bunun için üye ülkeler arasında

207- Bugün 27 devlet üyedir. Almanya, Avusturya, Birleşik Krallık, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan'dır.

208- YÜKSEL, Ali Sait; Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri TİSK Yayını, No:23, Ank. 1973, s.2.

sosyal sigortalar sisteminde bir denkleştirmeye gidilmesinin zorunlu olduğu Anlaşmanın 117. ve 118. maddelerinde yer almıştır.²⁰⁹

Anlaşmanın 123. maddesine dayanılarak ayrıca Avrupa Topluluğunda “çalışanların istihdam olanaklarının iyileştirilmesi ve böylelikle yaşama seviyesinin yükseltilmesi gibi amaçların gerçekleştirilmesinde önemli bir araç ve destek olmak üzere “Avrupa Sosyal Fonu” adıyla özel bir fon kurulmuştur.”²¹⁰ Ancak bu sosyal fon ne bir işsizlik yardımı ve ne de bir işsizlik sigortası çeşididir. Bu eşit düzeyde kalifiye olmuş işçiye iş vermek isteyen üye devletleri teşvik etmek, işçilerin işe uyumuna ve iş yerine yeniden dönüşüne yardım etmekle görevlendirilmiş topluluğun bir organıdır.²¹¹ Diğer bir deyişle istihdam yaratıcı fonksiyonu olan bir organdır.

“Uygulamadan edinilen tecrübeden de yararlanılarak, 1971’de sosyal fonun görev alanının genişletilmesi ve kaynaklarının artırılması kararlaştırılmıştır. Bu yeniden düzenleme çalışmalarından sonra, sosyal fon, şimdi çok daha değişik durumlarda da yardımlar yapmaya başlamıştır. Örneğin; Birliğin uyguladığı ortak politikanın sonucu olarak, tarım kesiminden sanayi kesimine ya da dokuma gibi gerileyen dallardan diğer sanayilere geçen işçilere, mesleki eğitim çalışmalarında, sakatların iş sahibi edilmesi amacıyla düzenlenen programlara, bölgesel gelişmeyi artırmak için alınan ekonomik ve teknik nitelikli tedbirlerin uygulanmasına yeni fon yalnız 1977 yılında 617 milyon hesap birimi yardım yapmıştır.”²¹²

Türkiye, Roma Anlaşmasının 238. maddesi gereğince 1963 yılında Ankara Anlaşması ile Birliğe hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç kademeli bir katılma koşuluyla girmiş bulunmaktadır. Sosyal politika açısından bu katılma bize işgücü mübadelesi ve işgücü transfer eden ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanma olanağı verecektir. Ancak örneğin; F. Almanya, AB ile ortaklık ilişkisi olmayan Kuzey Afrika gibi ülkelerden de zaten işçi transferi yapmakta ve onlara da sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanma olanağı vermektedir.²¹³

209- YÜKSEL, Ali Sait; a.g.e., s.3.

210- YÜKSEL, Ali Sait, a.g.e., s.12.

211- LYON-CAEN, Gerard; a.g.e., s.115.

212- AET; Avrupa Ekonomik Topluluğu Nedir?, İst. s.69.

213- KAZGAN, Gülten; 100 Soruda Ortak Pazar ve Türkiye, İst. 1970, s.100

B) İKİ YANLI SÖZLEŞMELERDE

Gerek Uluslararası Evrensel Kuruluşlarda ve gerekse Bölgesel Kuruluşlarda yapılan çok yanlı sosyal güvenlik sözleşmelerinde olduğu gibi, iki ülke arasında da ayrıca iki yanlı sosyal güvenlik anlaşmalarında işsizlik sigortası ile ilgili hükümler getirilmektedir. Özellikle iş gücü transfer eden uluslararası çok yanlı sözleşmelerle bağlanmış ülkeler arasında iki yanlı sözleşmelere de rastlanmaktadır. Bu da birbirleriyle iş gücü ilişkisi olan iki ülkenin aynı sosyal güvenlik sistemine sahip olmasını ve sosyal güvenlik sisteminin her iki ülkede de aynı koşullarda birlik ve dayanışma içinde faaliyet göstermesini sağlayan zorlayıcı unsurlardan biridir. Ülkeler, sistemin değerlendirilmesinde birbirlerine böyle yardımcı olurlar.

Örneğin; işgücü ihraç eden Türkiye’de²¹⁴, 1999 yılına kadar işsizlik sigortasının bulunmaması, işsizlik sigortası bulunup da ülkemizden işgücü ithal eden ülkelerle sosyal güvenlik anlaşmalarında uyumsuzluğa neden olmakta idi. İşsiz kalan işçimizin sigortadan yararlanma olanağı zayıflamakta ve hatta işsiz kalıp da ülkesine dönmek zorunda kalanların bu hakları kısıtlanmakta idi. Bu nedenle işgücü transfer eden ülkeler arasında sosyal güvenlik sisteminin denkleştirilmesinde iki yanlı sözleşmelerin büyük etkisi olmuştur.

Ülkemizle yapılmış iki yanlı sosyal güvenlik sözleşmelerinden işsizlik sigortasını da kapsamına alan ilk sözleşme, 1966 yılında Ankara’da imzalanmış Türkiye Cumhuriyeti ile Hollanda Krallığı arasındaki sosyal güvenlik sözleşmesidir. Bu sözleşmenin 34. maddesinde “Hollanda mevzuatına göre sağlanan işsizlik yardımlarına hak kazanılmasında Türkiye’deki çalışma süresiyle Hollanda’daki çalışma süreleri birleştirilir” hükmü yer almaktadır. Ancak 44. Maddede “bu sözleşme, Hollanda Krallığı bakımından, Avrupa’daki Krallığa ait ülkelerde uygulanır” hükmüyle işsizlik sigortası yardımlarının sadece Hollanda Krallığı’nda geçerli sayılacağı teyit olunmaktadır.²¹⁵

214- 1961’den 1981 yılı sonuna kadar İş ve İşçi Bulma Kurumun’ca yurt dışına gönderilen işçi sayıları : Almanya; 657.715, Avusturya; 39.646, Avusturalya; 8.774, Belçika; 16.156, Fransa; 56.040, Hollanda; 25.226, Irak; 10.467, İsviçre; 9.546, Libya; 80.043, Suudi Arabistan; 41.625, Diğer ülkeler; 29.059, Toplam; 974.297 kişi.-Bkz. İİBK, 1981 İstatistik Yıllığı, Ank. 1982, s.66.

215- TÜRK-İŞ; İşgücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları, Yayın No: 76, s.150.

2. MUKAYESELİ SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU KURALARINDA

Ülkelerin hukuk sistemlerinde olduğu gibi sosyal politika sistemlerinde de Mukayeseli Hukuk Kuralları önemli yer tutar. O ülkenin sosyal politika ile ilgili hukuk kurallarının oluşmasını ve gelişmesini sağlar.

Bu günkü sosyal güvenlik hukuku ile ilgili zorunlu sosyal sigorta sistemi kuralları; ferdi tasarrufların, sosyal yardımların, ihtiyari sosyal sigortaların kifayetsizliğinden²¹⁶ dolayı klasik devirde Başbakan BİSMARCK zamanında Almanya'da 1883 yılında ortaya konulmuş ise de işsizlik sigortası açısından önemli kuralların iki dünya savaşı arasındaki büyük ekonomik krizden sonra (1929) oluştuğunu görmekteyiz.

Gerçekten mukayeseli sosyal güvenlik hukukunun ülke sosyal güvenlik hukukuna işsizlik sigortası açısından etkisi olan önemli olay, I. Dünya Savaşının vermiş olduğu maddi hasarların sonucu meydana gelen 1929 Dünya Ekonomik Krizidir. Bu ekonomik olaydan sonra her ülke bir yandan kendi olanakları dahilinde yeni istihdam politikası uygulama yollarını araştırırken, diğer yandan da istihdam dışı kalmış işsizlerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için çareler bulmaya çalışmıştır.

Özellikle İngiliz Ekonomist J. KEYNES, bir yandan istihdam politikası üzerine yeni teoriler ortaya koyarken, diğer yandan 1932 yılında ABD Başkanlığına seçilmiş ROOSEVELT'de ülkesinde ilk defa devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin gerektiğini ileri sürerek "Korkutucu Devlet" anlayışını "Koruyucu Devlet (Welfare State)" anlayışına dönüştürüyordu.²¹⁷ Böylece ABD'de "Yeni Uygulama (New Deal)" devri başlamış oldu.²¹⁸

Yeni Uygulama (New Deal) ile ROOSEVELT zamanında bir takım ekonomik ve sosyal yasalar çıkarıldı. Bunların en önemlisi, 16 Haziran 1933 tarihinde çıkarılan "Sanayinin Geliştirilmesi Yasası (National Industrial Recovery Act)" ile 14 Ağustos 1935'de çıkarılan "Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act)"²¹⁹ yasalarıdır.

Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile işsizlik, yaşlılık, çocuk, yetimlik, dulluk, körlük, ölüm gibi durumlarda vatandaşa yardım yapılması ve sosyal sigortaların kurulması sağlanmış oldu. Bu yasa hem

216- TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.7-12.

217- DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s.69.

218- NERE, Jacques; 1929 Krizi, AİTİA Yayın No: 134, Çev: TOPRAK Vamık, Ank. 1980, s.107 ve devamı.

219- Sosyal Güvenlik terimi ilk defa bu yasada yer almıştır.

dağınık olan sosyal güvenlik kuruluşlarını bir araya toplamakta ve hem de bu tehlikelerin karşılanmasıyla kolaylaşacağı (özellikle işsizlik ve sağlık yönünden) görünüşünü yansıtmaktadır.²²⁰

Yasada işsizlik riskine ait önlemler için vergi yoluyla finanse edilmiş yardımlardan dolayı olarak yararlanmak amaçlanmıştır. Bununla birlikte işsizlik sigortası sisteminin yürütülmesi de öngörülmektedir.

ROOSEVELT'in bu "Yeni Uygulama (New Deal)"sı sonraları 1941 yılında yayınlanan "Atlantik Şartı"nda ve "BEVERİDGE Planı"nda da etkili olmuştur.

A) ATLANTİK ŞARTI'NDA

ROOSEVELT, ülkesinde ekonomik ve sosyal önlemler alırken, ortaya çıkan ikinci dünya savaşının nedenleriyle de ilgilenmek zorunda kalmıştır. Nitekim 6 Ocak 1941 yılında Amerikan Kongresine sunmuş olduğu "4 ilke" ile ilgili mesajında dünya barışının buna bağlı olduğu üzerinde durmuş²²¹, üzerine 4 ilke daha ekleyerek 12 Ağustos 1941 tarihinde Atlantik'te bir savaş gemisinde bulunduğu İngiliz Başbakanı CHURCHİLL ile birlikte bu mesajı "Atlantik Şartı" adı altında imzalayıp yayınlamışlardır.

Sonradan 1 Ocak 1942 tarihinde Washington'da 26 devletçe imza edilmiş olan bu şartın 5. Maddesi "herkes için daha iyi çalışma koşulları, ekonomik yükselme ve sosyal güvenlik sağlamak amacıyla, bütün uluslararası ekonomide tam bir işbirliği" hükmünü getiriyor.²²²

Şartın sosyal güvenlikle ilgili bu maddesi savaş sonunda bir çok ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında ve Beveridge Planının hazırlanmasından etkili olmuştur.

B) BEVERİDGE PLANI'NDA

Kasım 1940'da İngiltere Çalışma Bakanı E. BEVİN; "Sosyal güvenlik milli hayatımızın hedefi olacaktır"²²³ beyanatını yapmakla sosyal güvenliğe verilen önemi bir daha tekrarlamış oluyordu. Gerçekten İngiltere Hükümeti, 1941 yılında William BEVERİDGE'in Başkanlığında

220- DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s.70-71.

221- F. ROOSEVELT'in Dört İlkesi; 1- Devletin Güvenliğinin Korunması, 2- Denizlerde Serbest Dolaşımın Korunması, 3- Devletlerarası Hukukun ve Barışın Korunması, 4- Demokrasinin Korunması, -Bkz. DUPEYROUX Jean-Jacques, a.g.e., s.71.

222- ÜÇÖK, Coşkun; Siyasal Tarih, a.g.e., s.282.- TOYNBEE, Arnold; A Study of History, Abridged Edition, RIIA, Oxford 1960, s.901.

223- DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s.75.-TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.25.

ihtisas sahibi yüksek memurlardan oluşan bir kurulu İngiliz sosyal güvenlik sisteminin genel kurallarını belirlemek üzere görevlendirdi. Kurulun 1 Aralık 1942 yılında yayınladığı rapor (Social Insurance And Allied Services) bu gün “Beveridge Planı” olarak anılmaktadır.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemi genel ilkelerinin temelini oluşturan bu planın hazırlanmasından önce, İngiltere’de sosyal güvenlik önlemlerine ve işsizlik sigortasının gelişmesine değinmekte yarar vardır.

a- BEVERIDGE PLANINDAN ÖNCE İNGİLTERE’DE

İngiltere’de bugünkü sosyal güvenlik sistemine geçilmeden önceki devrenin en önemli özelliği, her sosyal hizmet kolunun kendi başına gelişmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle, çeşitli sosyal hizmetlerin tek bir teşkilat altında toplanmamış olmasıdır. İngiltere’de sosyal hizmetlere ait faaliyetleri 16. yy. daki muhtaçlara yardım için kurulan “Komün Vergi”lerinde görmekteyiz. Bu vergiler, ilk defa 1541 yılında Londra Belediyesinde fakirlik ve dilencililiğin sadaka yoluyla önlenemeyeceği görüldükten sonra vazedilmiştir. Ancak bu da Londra bölgesine dilenci ve fakir akımını artırdığından konu ülkenin genel sorunu olarak ele alınmıştır. Bu münasebetle muhtaçlara yardım konusu ülke çapında ele alındı ve 1571 ve sonraları 1579’de serserilerin cezalandırılması ve fakirlerle acizlerin yardım görmesi için yeni bazı kanunlar çıkarıldı. Buna göre sulh hakimleri bölgelerindeki fakir sayısını tespit edecek, sonra bunların bakımı için mali yükü tahmin edecek ve bölge sakinlerinin hissesine düşen vergi miktarını belirleyecekti. ²²⁴ Ancak bu fakirlere yardım kanunları gerektiği gibi uygulanamamıştır.

1911 tarihli Milli Sigorta Kanunu, sosyal sigorta mahiyetinde iki sigorta kolu kurulmasını öngörüyordu; hastalık ve işsizlik. Bu kanunla fakirlere yardım kanundaki esaslardan farklı bir yardımlaşma şekli ortaya konulmuştur. Kanunun temel amacı düşük gelir gruplarına mensup olan işçi ve müstahdem kitlesini korumaktı. Belirli ücret ve maaş düzeyinin altında geliri olanlara sigortaya girme zorunluluğu getiriliyordu. Buna göre gerek işveren gerek işçi ve gerekse devletin katıldığı bir sigorta fonuna prim ödeme mükellefiyeti konuldu. Böylece tehlike karşısında bu fondan ödenek istemek hakkı doğuyor. Başbakan Lloyd GEORGE’in uygulamaya koyduğu bu sigorta kanunu, prim ödeme zorunluluğuna dayanan işsizlik sigortası ilkesini kapsıyordu.

Gerçi bu sigorta sistemi, Alman sosyal sigorta mevzuatında bulunan ilkelere göre düzenlenmişti. Zaten sigortanın yönetimi, Alman sosyal

224- MAUROIS, Andre; İngiltere Tarihi, çev. YALÇIN, Hüseyin Cahit; Kanaat Kitabevi, İst. 1938, s.275.

sigorta mevzuatında bulunan ilkelere göre, yardım sandıkları, sendikalar ve özel sigorta şirketleri tarafından yürütülmekteydi. Bu hizmeti hiç kar almadan yürüten bu kuruluşlar sadece idari masraflarını karşılamak üzere sosyal sigortaya devletçe yapılan nakdi yardım kısmından belirli bir meblağı almakla yetiniyorlardı.

Kanun çok büyük tartışmalara yol açtı. Bir taraftan prim ödeme zorunluluğuna itiraz edenler, primlerin taraflarca değil, sadece devlet tarafından ödenmesini şart koşuyorlardı. Diğer taraftan işverenin ödediği primlerin üretim masraflarını haksız yere artıracaklarını, işçinin priminin de haksız yere ücretleri düşürecekleri ileri sürülerek, 1911 tarihli kanuna muhalefet ettiler. Fakat herşeye rağmen, bu sigorta ilkesi toplumun bünyesine iyice yerleşti. Hatta bugün İngiltere’de uygulanan sosyal güvenlik sisteminin temelini bu kanun oluşturmaktadır.

İşsizlik sigortasının ödenekleri, sigortalının bütün ihtiyaçlarını karşılayacak kadar yüksek tutulmasına gerek olmadan, ancak sigortalının diğer gelir kaynaklarına ilave olarak düşünülmüştür. Diğer gelir kaynaklarından kastedilen, sigortalının şahsi tasarrufları, akrabalarından karşılayacağı yardımlar, yardım sandıkları ve sigortadan alacağı ödenekler ve hatta aşırı muhtaçlık halinde fakirlere yardım kuruluşlarından alınan yardımlardır.

Ödeneklerin ancak bir ilave gelir olması fikri kabul edilirken, daha çok özel sigorta şirketlerinin ve diğer özel yardım ve hizmet şirketlerinin muhalefetlerinden korkulduğu için bu yola başvurulmuştur. Ödeneklerin ek bir gelir durumunda kalması şartı hastalık sigortası kolunda sosyal güvenlik sistemine geçiş tarihine kadar devam etmiştir.

Başlangıçta bu sigortanın kapsamına makine, gemi inşaatı, inşaat sanayii gibi sektörler giriyordu. Bu sektörler aynı zamanda istihdam imkanlarının yüksek dalgalanmalara tabi bulunduğu iş sahalarını temsil etmektedir.

1916’da kanunun kapsamı genişletilerek, savaş malzemesi ve teçhizatı ile ilgili iş kollarındaki işçilerde süratle himayeye alınmıştır. 1921’de ise sanayi ve ticaret sektöründe çalışanların büyük bir kısmını içine almıştır. I. Dünya savaşından sonra, savaş sonrası krizin yarattığı tazyik dolayısıyla sigortada büyük bir yenilik yapılmış ve sigortalıya tabi kimselere de ödenek verilmeye başlanmıştır. Ayrıca ödenek alma süreleri de uzatılmıştır.

İşsizlik sigortası, 1921’den sonra, hastalık sigortasının kapsadığı sahaların hemen hemen hepsini içine alacak kadar genişletilmiş, ticaret ve sanayi sektörlerinde yılda asgari kazancı 250 Sterlin’i aşmayan fikir işçilerine (müstahdemlere) de teşmil edilmiştir. Bu kazanç sınırı önceleri

160 Sterlin idi. Sigortadan muaf tutulanlar sadece yüksek gelir dilimlerini işgal eden müstahdemler değil, aynı zamanda Belediye memurları ve yerel idarelerin çeşitli kollarında çalışan bütün müstahdemler (hizmetliler) dir. Bunların sigortaya alınmayışının nedeni, bu iş yerlerinde işsiz kalma ihtimalinin pek zayıf oluşudur. Sonra evlerde hizmetçilik yapanlarla, tarım işyerlerinde çalışanların da işsizliğe karşı sigorta edilmeleri pek gerekli görülmemiş, önemsiz addedilmişlerdir.

1921'den sonra, işsizlik sigortası kolunda ödeneklere yapılan zam bundan böyle sigorta ilkelerine sadık kalma amacından ayrılmaya yol açmıştır. Zira ödeneklerin tamamının primlerle karşılanması ilkesi 1911'de sosyal sigortalar kurulurken ana ilke olarak ele alınmıştı. İşsizliğin çok yaygın bir hale gelişi ve iş bulma imkanlarının uzun zamanda elde edilmesi olayı karşısında ödeneklerin asgari geçimi sağlayacak bir düzeye yükseltilmesi zorunluluk halini almıştır. Bu defa da primlerin, süratle yükselen sigorta masraflarını karşılayamaması durumu ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine devletin, sigortaya yaptığı yardım miktarını arttırması gerekmiştir. Ancak, bu önlem de yeterli olmayınca sigorta fonu devletten her yıl biraz daha artan nispette borç almaya başlamıştır. Sonra ödenek alma sürelerinin uzatılması sonunda sorun daha da büyümüştür.

Kural olarak sigortalı, işsiz kaldığı zaman kendisine daha önce ödemiş olduğu primler üzerinden belli bir süre için ödenek ödenir. Ve bu ödenekler sigortalı için istenebilir, yasal hak teşkil eder. Bu süre aşılmıca kendisinden sigortaya yeniden istekte bulunması ve durumunu özel olarak kabul ettirmesi istenirdi. Bu durumlarda sigortalının isteği bazı gerekçelerle reddedilebilirdi. Örneğin; asgari geçim imkanlarına zaten sahip olduğu, akrabaları tarafından pek ala bakılabildiği, iş arama konusunda samimi davranmadığı gibi gerekçeler. Demek ki işsizlik sigortasında ek ödenek taleplerinin derecesini kontrol etmek hastalık sigortasındaki gibi kolay değildir. Zira hastalık sigortasında durumun doktor muayenesi ile ispat edilip sağlık raporu ile teyit edilmesi imkanı vardır. Halbuki işsizlik halinde talepler bu kadar kesin testlerle tespit edilmemektedir. Bu yüzden uygulamada ek talepleri önlemek için gayet sert kurallar vazedilmiştir. Örneğin; sigortalı bir işsiz belirlenir zamanlarda İş ve İşçi Bulma Kurumuna bizzat gidip defteri imzalaması koşulu gibi. Burada güdülen esas amaç, işsiz kimseyi kurumun o kimsenin çalıştığı iş sahasında açılmış iş imkanlarından haberdar etmektir. Kurumun gösterdiği iş imkanları makul olduğu takdirde sigortalının o işe müracaat etmesi zorunludur. Müracaat etmeyip ödenek almaya devam ettiği takdirde ödenek sahtekarlığı yapmış sayılır.

İşsizlik sigortasında alınan sert önlemlere verilecek diğer bir örnek, işsiz kalmış bir sigortalının belirli bazı şartlar içinde kabul edebileceği

veya reddedebileceği iş çeşitleri tarif edilmiştir. İşsizliğin uzun sürmesi halinde kendisine ne gibi durumda kendi iş sahası dışında kalan veya alışmış bulunduğu ücret haddinden daha düşük ücret sağlayan bir işi kabul etmesinin veya yeni bir iş sahasında eğitim görmeye başlamasının şart koşulacağını gösteren bir takım nizamnameler getirilmiştir. Bu gibi sert kurallar işsizlik sigortası kolu için gereklidir. Ancak bunların anlayış ve sigortalının özel durumunu göz önüne alışı gibi inceliklere bakılarak uygulanması gerekir. İngiltere’de buna çalışılmıştır.

Sigortalı bir kimsenin işsiz kalması halinde hal ve gidişini düzenleyen kuralların, sigorta fonunun gidişini düzenleyen kuralların yanı sıra, sigorta fonunun diğer bir takım tedbirlerle de korunması gereği duyulmuştur. Sigorta fonunu koruyucu mahiyette alınan önlemler iki türlüdür. 1- Fondan çekilecek ödeneklerin miktarını sınırlamak, 2- Ödeneğe hak kazanma şartlarını ve ödenek alma süresinin evvelce ödenmiş prim miktarına göre ayarlamak.

İşsizlik sigortası 1927’ de revizyona tabi tutulmuştur. Bu defa ödenek alma süresi belirli ödeme şartları yerine getirildiği takdirde süresiz uzatılmıştır. Ancak bu da durumu düzeltmeyince ödenek alma müddetinin yeniden sınırlanması cihetine gidilmiştir. Sonra sigortadan ödeneye hak kazanma şartlarını yerine getiremeyen kimselere de geçici ödenekler adı altında bir takım ödenekler verilmesine başlanmıştır. Ancak bu gibi ödemeler 1931’ de ekonomik krizin etkisiyle sınırlanmıştır.

Sınırlamayı gerçekleştirmek için “ailenin geçim imkanlarının incelenmesi” koşulu getirilmiştir. Böylece “geçici ödenekler” tabiri yerine “geçici ödemeler” tabiri kabul edilmiştir. Bu devrede bir çok kimseler özellikle evli kadınlar ödenek alma hakkını kaybetmişlerdir.

İşsizlik sigortası kanunu 1934’ de esaslı bir değişikliğe uğramış ve işsizlik ödenekleri ile geçici ödemeler birbirinden iyice ayrılmış, “geçici ödemeler” tabiri yerine “işsizlik yardımları” tabiri kabul edilmiştir. İşsizlik yardımları, yalnız ödenek alma sürelerini doldurup, aşmış kimselere değil, aynı zamanda ödenek alma hakkına hiç bir zaman sahip olmamış kimselere de yapılmaya başlanmıştır. Yardımların idaresi “İşsizlik Yardımları Komisyonu” adı altında kurulan bir komisyona bırakılmış ve komisyona işsizlik ödeneklerini takviyeye muhtaç bulunan şahıslara da yardım etme yetkisi tanınmıştır. İşsizlik yardımlarının finansman kaynağını devlet sağlıyordu.

1936’ dan sonra, tarım sektörü de sigortaya dahil edilmiştir. Ancak bu sektör daha önce de fakirlere yardım sisteminden yararlanmaktaydı. Bu nedenle mevcut sistemde büyük bir değişikliğe gerek duyulmamıştır.

Uygulamada mevcut sistem ihtiyaç sahipleri arasında hiç ilgi görmediği halde yeni bir çare bulunması için toplum sürekli tahrik edilmişti. Bu nedenle 1908’ de “İhtiyarlık Rantları Kanunu” çıkarılmıştı. Ancak bu kanun bir sosyal sigorta mahiyetini taşııymıyordu. Zira prim ödeme zorunluğu yoktu. Rantlar yardım talebinde bulunan kimsenin ekonomik ihtiyaçlarının iyice araştırılmasından sonra verilmekteydi. Burada şarta bağılı olarak yapılan muntazam bir yardım söz konusudur. Bu kanun yardıma hak kazanmak konusunda 1834’ de çıkarılmış olan “Fakirlere Yardım Kanunu” ile aynı esastan hareket etmekteydi. Onda da yardım talebinde bulunan kimsenin geçim imkanları araştırılmaktaydı. Yapılacak işsizlik yardımı, ödeneklerden düşük tutuluyordu.

1940’ da sigortaya tabi kişilerin sayısı artırılmıştır. Bu amaçla çalışanların sigortaya girmelerini sağlayacak ücret ve maaş tavanı 428 Sterlin’e çıkarılmıştır. 1944’ de yeniden gözden geçirildikten sonra ödeme hadleri yükseltilmiştir. Ancak 21 yaşından aşığı olan kimseler için bu ödeme hadleri daha düşük tutulmuştur.²²⁵

b- BEVERİDGE PLANININ MAHİYETİ’NDE

Plan, William BEVERİDGE’nin başkanlığında ihtisas sahibi yüksek memurlardan oluşan bir komisyon tarafından 1941 Haziran’ında hazırlanmıştır. Esasen Beveridge daha 1910-1911 yıllarında İngiltere Sosyal Sigorta Kanunlarının hazırlanmasına büyük ölçüde katılmış ve sosyal politika alanında çok değerli mütehassıs olarak da isim yapmıştı.²²⁶ Kendisi kapitalist ekonomi uygulayan ülkelere sosyal ve politik alanda reçeteler getiren, ROOSEVELT ile ekonomik alanda teoriler ortaya koyan KEYNES’in etkisinde kalmış uygulayıcı bir kimsedir.²²⁷

Beveridge Planı, İngiltere’de sosyal güvenlik sistemini kurma ve yönetme amacı güden bir öneriler sistemidir. Önerilerin hedefi, İngiltere’de yürürlükte olan sosyal sigorta teşkilatını genişletmek, tadil etmek ve tamamlamak suretiyle yeni bir sistem ortaya koymaktır. Diğer bir deyişle, ancak bir kısım vatandaşların ihtiyacını karşılayabilen çeşitli ve dağılık sigorta kolları ve yardım kuruluşları yerine sefalet ve zaruret hallerine karşı bütün halkı güvenlik altına alacak yeni bir organizasyon şekli kurmaktır.

225- TITMUS, Richard M.; Essays on “The Welfare” state, George Allen and Unwin, London 1976, s. 15,24,67 ve devamı. - MENDELSON, R.; Social Security in British Common Wealth, London 1954, s. 10 ve devamı. - YOUNG, A.F.; Social Services in British Industry, Routledge and Kegan Poul, London 1968, s. 4,5,6, 147 ve devamı.

226- TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.25.

227- DUPEYROUX, Jean -Jacques; a.g.e., s.76.

Plan, bir kanun taslağı şeklinde düzenlenmemiş olup, ilgilileri bağlamayan bir teklifler raporundan ibarettir. Plandaki teklifler esas olarak ancak 1944 yılı sonlarında bir kanun taslağı şeklinde hazırlanarak Avam Kamarasına sunulmuştur. Bundan sonra sosyal güvenlik mevzuatı ile ilgili olarak seri halinde kanunlar çıkarılmıştır. Örneğin; 1945 tarihli Çocuk Yardımları Kanunu (Aile Yardımları), 1946 tarihli Milli Sağlık Hizmeti Kanunu, 1946 tarihli Milli Sigortalar Kanunu gibi.

Sosyal güvenlik planı, kapitalist bir milli ekonomi içinde mevcut sosyal düzeni korumak amacıyla, kapitalist ekonomi düzenine özgü araçlarla ele alınmaktadır. Bu plan ilk hazırlıkları esnasında: 1- Yokluk (sefalet), 2- Hastalık, 3- Cehalet, 4- İşsizlik ve 5- Bakımsızlık gibi riskleri ortadan kaldıracak geniş kapsamlı sosyal reformun bir kısmı olarak gösterilmiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşı içinde hazırlanan bu plan, savaşta zafere yardım mahiyetinde de ele alınmıştır. Şöyle ki, raporun son paragraflarından biri olan 458. Paragrafa göre; “Zaferin bir an önce kazanılması, ancak her vatandaşın bütün gayret ve çabasını savaş hedeflerine yöneltmesini sağlamakla mümkün olabilir. Bu konu 3 gerçeği değiştiremez; 1- Zaferin amacı, önceki yaşama koşullarından daha iyi yaşama koşulları vaadeden bir dünyada yaşamayı sağlamaktır. 2- Hükümetin daha mükemmel yaşama koşulları öneren bir düzen kurmak üzere planlar yapması yanında vatandaşlar da savaş gayreti içinde bulunacaklardır. 3- Bu gibi planların zamanında yetişmesi gerekiyorsa bunlar şimdiden hazırlanmalıdır.”²²⁸

aa) BEVERIDGE RAPORUNA GÖRE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN AMACI

Beveridge raporunda, planı yapılmış ve 1946 yılından itibaren uygulanmasına başlanmış olan sosyal güvenlik sistemi, yepyeni bir sosyal sorumluluk anlayışına dayanır. Ana fikir, ferdin ve ailenin asgari bir gelir güvencesine sahip olması konusunda toplumun bütününün devlet kanalıyla harekete geçerek sorumluluk yüklenmesidir. Bu amaçla günlük hayatta normal tehlike durumları ortaya çıkar çıkmaz kayba uğrayan geliri, asgari geçime yeterli olabilecek bir gelir miktarı ile telafi etme yoluna gidilebilir. Kazancın kayba uğraması çeşitli nedenlerle ortaya çıkar. Örneğin; hastalık, analık, malullük, iş kazası, meslek hastalığı, ihtiyarlık, dulluk, yetimlik, ölüm ve işsizlik gibi. Bu durumlarda vatandaşlara asgari bir geçim sağlanması esas itibariyle Milli Sigorta adı altında anılan geniş kapsamlı sosyal sigorta ve yardım hizmeti kanalıyla olacaktır. Milli yardım kanalıyla ancak Milli sigortanın ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine

228- BIT, Plans Pour la Securite Sociale en Grande-Bretagne, Revue Internationale du Travail, XLVII, No:1, Janvier 1943.

getirememiş kimseler veya sigortadan ödenek alma haklarını sonradan kaybetmiş kimseler veya ihtiyaçlarının özelliği dolayısıyla standard olan ödenek hadleri ile karşılanmaması hallerinde ve Milli Sigortanın konusu dışında kalan nedenlerle muhtaç duruma gelmiş kimseleri kapsar.

Beveridge'e göre Milli Sigortanın verimli olarak işleyip başarılı olabilmesi üç temel unsura bağlıdır: 1- Çocuk Yardımları Sisteminin uygulanması (1945'de Aile Yardımları Kanunu ile başlamıştır), 2- Geniş kapsamlı bir Milli Sağlık Hizmetinin sağlanması (1946 tarihli Milli Sağlık Hizmeti Kanunu), 3- Kütle işsizliğini önlemeye ait milli bir istihdam politikası uygulanması.²²⁹

bb) BEVERIDGE RAPORUNA GÖRE TAM İSTİHDAM SAĞLANMASI

1945 yılında Beveridge'in "Full Employment in a Free Society" adlı yayınladığı kitabında, yazar burada tam istihdam politikası şartları üzerinde durmuştur. Kullanılmamış tasarrufların ekonomik kriz ve eksik istihdama neden olduğu görüşünü ileri süren Keynes'in etkisi altında kalan Beveridge, sefaletin toplumlarda bir skandal olduğunu ve buna karşı mücadelenin tek yolunun planlı ekonomi uygulama suretiyle hedefin tam istihdamı sağlamak olduğu görüşündedir.²³⁰

Beveridge'in bütün doktrinine şu prensip hakimdir: Bir sosyal güvenlik politikası sadece sosyal değil aynı zamanda iktisadi bir politikadır. **Refah devrelerinde gelirlerden primler şeklinde indirimler yapıp bunlar depresyon devrelerinde iade edildiği nispette sosyal güvenlik politikası belirli bir ekonomik denge sağlamayı başarır.** Böylece de belirli bir düzeye kadar tam istihdamın gerçekleşmesine yardım edebilir.

Burada sosyal güvenlik sorunlarının ekonomik ve sosyal yönleri arasında karşılıklı bağıllık durumu olduğunu belirtir. Örneğin; sağlık malzemesi ve sağlık politikasının bir gelir dağılımı politikası ile çok yakın ilgisi vardır. Zira bir sağlık malzemesi ve sağlık politikası, çalışma kapasitesinin devamlılığı ve desteklenmesine yardım eder. Bu politika etkili olduğu nispette milli geliri ve üretimi artırmak yönünden fayda sağlayacaktır. Böylece dağıtılan gelir tutarını artıracak ve işsizlik halinde ödenen destekleme gelirlerinin miktarını azaltacaktır. Sonuçta sosyal güvenlik politikasında bir birlik sağlanmış olacaktır.²³¹

229- TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.27.

230- DUPEYROUX, Jean-Jacques, a.g.e., s.76.

231- TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.29.

Yine Beveridge'e göre, gelir güvenliğinin sağlanması sosyal güvenlik önlemlerinin belli başlı hedeflerinden biri diye düşünülürse, bu hedefe çok zaman sosyal güvenlik önlemleriyle sosyal hizmetlerin birlikte çalışması sonucunda varılacağı görülür. Bu nedenle tam istihdam şartlarının gerçekleştiği bir devrede işsiz kalmış bir kimse sadece işsizlik ödeneklerine muhtaç değil, aynı zamanda bir danışma bürosunun hizmetine de muhtaçtır.

cc) BEVERIDGE RAPORUNA GÖRE MİLLİ SİGORTANIN DAYANDIĞI PRENSİPLER

Beveridge planında bütün prensipleri farzedilerek ele alınan sosyal hizmet şekli milli sigorta adı altında karşımıza çıkmaktadır. Bunun prensiplerini şöyle sıralayabiliriz:

1- Asgari geçim ödeneğinin ücret hadlerinden ayrı olarak, ücret hadlerine bağlı kalmadan tek bir had üzerinden ödenmesi: Böylece sağlanan ödenekler ilgililerin aldıkları ücret üzerinden değil, ayrı bir esasa göre tespit edilmiş herkes için aynı olan tek bir had üzerinden ödenir. Bu tek had değişik kazançların hepsi için aynıdır. Ancak işsizlik, sakatlık, analık, dulluk ve yaşlılık için daha yüksek bir had üzerinden tespit edilmiş "geçici bir ödenek" şekli vardır.

Uygulamada tek had üzerinden ödenek ödeyen sadece İngiltere ve Yeni Zelanda²³² vardır. Almanya, ABD ve diğer ülkelerin çoğunda ödeneklerin ücret hadlerine bağlı olması prensibi uygulanır.

2- Primlerin tek had üzerinden ödenmesi: Böylece her sigortalı vatandaşın veya işverenin ödemekle mükellef olduğu prim ilgilinin mali gücünün az veya çok olmasına bakılmaksızın tek bir had üzerinden ödenir. Diğer bir deyişle zengin olsun, fakir olsun her sigortalı vatandaş kendisine sağlanacak asgari gelir güvencesi karşılığında aynı miktarda prim ödeyecektir. Burada sosyal güvenlik sisteminin dayandığı espiri şudur; her vatandaş mevcut sisteme eşit koşullar altında katılacaktır. Yoksa diğer bazı vatandaşlardan daha sıhhatli olduğunu veya çalıştığı için işsizlik riskini ileri sürerek sosyal güvenlik sistemine daha düşük bir had üzerinden katılmayı aklından bile geçirmemelidir.

Mali imkanları iyi olan vatandaşlar devletin vergilendirme politikası (müterakki vergi) yoluyla devlete daha büyük vergi meblağları ödeyecek, dolayısıyla milli sigorta kurumu dolaylı desteklenecektir.

Ancak primlerin tek had üzerinden ödenmesi prensibi iş kazası ve meslek hastalığı sigortasında uygulanmamaktadır. Çünkü tehlike

232- DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e.

derecesi yüksek olan işlerde primler, işverene yükletilmiş ayrı bir vergi yoluyla yükseltiştir. Bu vergi işin tehlike derecesi ile ve işverenin ücret giderleri yekununa bağlı olarak artmaktadır.

3- Yönetim sorumluluğunun tek elde birleştirilmesi: Bu prensibin amacı, kolaylık ve tasarruf sağlamaktır. Her sigortalı hak kazanacağı çeşitli ödeneklerin hepsine karşılık olarak ödeyeceği primleri tek bir haftalık prim şeklinde verecektir. Sonra primler tek bir fonda (Milli Sigorta Fonu) toplanacak ve bütün ödenekler ve sigortanın diğer masrafları yine aynı fondan karşılanacaktır.

Bu prensibe uyularak 1944 yılında Milli Sigorta Bakanlığı kurulmuş ve sakatlar ile ilgili hizmet kolu da milli sigortanın idaresine verilmiştir. 1946'da Milli Sigorta ve iş kazaları kanunun çıkarılmış, 1953'de Milli Sigorta Bakanlığı ihtiyarlık rantları ile birleştirilmiştir.

Milli yardım kolu, bir milli yardım heyeti tarafından idare edilmekle beraber, bu heyeti parlamentoda Milli Sigorta Bakanlığı temsil etmektedir.

4- Geniş kapsamlı olması; böylece hem sigortaya giren kimselerin ve hem de karşılanan tehlike hallerinin mümkün olduğu nispette çeşitli olması sağlanmış olacaktır. Burada güdülen amaç, bütün vatandaşlar için söz konusu olabilecek genel veya yeksenak tehlike hallerini milli sigorta vasıtasıyla karşılamak. Böylece vatandaşı ne ihtiyari sigorta kuruluşlarına ne de sosyal yardım kuruluşları ilk planda vatandaşın mali durumunu incelemek isteyecektir. İhtiyari sigorta kuruluşunun ise, sosyal sigortaların konusuna giren bütün riskleri karşılayacağından emin olunamaz. Öte yandan ölüm masrafları gibi bir tehlike hali genel ve yeksenak mahiyeti dolayısıyla ancak zorunlu sigortanın sahasına uygun bir konu olur.

Ancak birleştirilmiş ve genişletilmiş bulunan sosyal sigorta kuruluşu toplumun muhtelif sektörlerindeki farklı yaşama tarzlarını hesaba katmak zorundadır. Primler ve ödenekler konusunda, bağımlı çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve çalışmayanlar birbirinden farklı işlem görürler. Çalışmayanlar arasında, çalışmaları karşılığında hiç bir ücret almamakla beraber önemli ev hizmetleri görmekte olan ev hanımları da yer almaktadır.

5- Ödeneklerin miktarı ve zaman itibariyle yeterli olması; Beveridge planına göre, tek had üzerinden ödenen ödenek normal şartlar altında asgari geçimini sağlayacak yeterli miktarda olmalıdır. Diğer bir deyişle, aldığı ödenekler, şahsı ek geçim imkanları aramasına gerek bırakmasın. Ödeneklerin zaman itibariyle yeterliliğine gelince, ödemelerin ihtiyaç devam ettiği müddetçe yapılmasıdır.

Böylece bu ödenekler, talep edilebilir haklar olarak ödenmeli, sigortalının ve bakmakla mükellef olduğu kimselerin asgari geçimini sağlayacak miktarda olmalı ve ödeneklerin ödenmesinde sigortacılık tekniği göz önünde tutulmalıdır. Diğer bir deyişle, ödenekler primlerin karşılığında olmalıdır.

Beveridge'nin bu raporunu oluşturan prensipler ve görüşler İngiltere'de uygulama alanı bulmuşsa da, bugün bunların detaylarında sapmalara rastlamaktayız. Ancak esas değiştirilmemiştir. Geçen paragraflarda görüldüğü üzere işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik konusunda bizim de görüşlerimiz Beveridge planı doğrultusunda gelişmiştir.

§ 3- TÜRKİYE' DE İŞSİZLİK SİGORTASI DEĞERLENDİRMESİ

Uluslararası sözleşmelerin ve 1982 anayasamızın açık hükümlerine rağmen, ülkemizde işsizlik riskinin tazminini sağlayan ve bir sosyal politika aracı olan işsizlik sigortası geç kurulmuştur. Bu durum hem uluslararası sözleşmelerin ve hem de Anayasamızın 60. maddesinin uygulamasına ters düşmekte idi. Anayasamızın 65. maddesiyle 60. maddesi arasında bir uyumsuzluk söz konusu idi. 65. madde ile hükümetlere verilen taviz ve tarziye sonucudur ki, devlet 60. maddedeki sosyal güvenlik ile ilgili görevini yerine getirmemekte ve böylece sosyal sigortaların önemli bir kolunu oluşturan işsizlik sigortası kurulamamakta idi.²³³ Kurulamamasına başlıca neden olarak 1982 Anayasamızın 65. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi, ekonomik ve malî kaynakların yetersizliği gösterilmekte idi. 1961 Anayasamızın 53. maddesinin gerekçesinde daha da ileri gidilerek²³⁴, "Devletin göreceği işler pek çok ise de, bu vazifelerden bazıları ancak kısmen yerine getirilebilecektir. Bu vazifelerin yerine getirilmesi devletin iktisadi gelişmesi ve malî kaynakları ile oranlı olacaktır. Mesela, işsizlik sigortasının tam ölçüde gerçekleştirilmesi, şüphesiz ki memleketimiz için yakın bir istikbalde beklenemez" ifadesi kullanılmış idi.

Ayrıca Türkiye'de uygulanmakta olan işsizliği tazmin edici sosyal politika önlemlerinden kıdem tazminatının işsizlik sigortasının yerini tuttuğu ileri sürülmekte idi.²³⁵ Buna göre, işsizlik sigortasına gerek görülmemekte, bunun boşluğunu işverenler kıdem tazminatı şeklinde zaten doldurmaktadır denilmekte idi.

233- KARAPINAR, İsmail; Kıdem Tazminatı Açısından İşsizlik Sigortası ve İşletme Emekliliği (Makale), Bursa ITIA Dergisi, Cilt VII, No: 3, Eylül 1978, s.236.

234- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, Amacı, Uygulama Koşulları, Ülkemiz Yönünden Yapılmış Çalışmalar ve Görüşler (Makale), İşgücü Dergisi, IIBK Yayını, Yıl: 1, Sayı: 2, Nisan-Mayıs-Haziran 1979, s.37.

235- ESENER, Turan; İş Hukuku, a.g.e., s.245 -Bkz. Yargıtay 9HD, E. 10578, K. 10295, 31.12.1965.

Diğer yandan 27-29 Aralık 1972 tarihinde İş ve İşçi Bulma Kurumunun XVI. Danışma kurulu toplantısında; Türkiye’de o gün için gizli işsizliğin son derece yaygın olduğu, özellikle kamu kesiminde hiç iş olmayan yere veya bir kişi gereken yere iki kişi alınmış ve dolayısıyla ikincisinin otomatikman sigortalanmış bulunduğu, bu nedenle bundan daha iyi işsizlik sigortası olmayacağı, işçi kesiminde kıdem tazminatı memur kesiminde de memurun dokunulmazlığı müessesesinin mevcut olduğu ve bunların da bir çeşit işsizlik sigortası sayılabileceği, onun için işsizlik sigortası sisteminin kurulmasının gereksiz olduğu görüşleri ileri sürülmüştür.²³⁶

Bir diğer görüşe göre ise, ülkemizde büyük çapta gizli ve açık yapısal bir işsizlik mevcut oluşu, büyük sayıda işsizler dururken yalnız sürekli işçi niteliği taşıyanların işsizlik sigortasından yararlanmalarının onları ayrıcalıklı bir sınıf haline getireceği, başka bir deyişle sosyal güvenliği yatay olarak geliştireceğine dikey hale getireceği ileri sürülmekte idi. Buna gerekçe olarak da, Türkiye’de kurulacak bir işsizlik sigortasının başarılı olabilmesi için iş ve işçi bulma kurumu ile zorunlu olarak işbirliği yapılacağı, böylelikle sigorta giderlerinin mümkün olan en düşük düzeyde tutulacağı, bu amaca ulaşabilmek için iş bulmada sigortalılara tercihli işlem yapılacağı ve bunlara tümüyle iş sağlanmadığı sürece sigortasız işçilere iş bulunmayacağı ve bunun ise sosyal güvenlik politikasının amacına aykırı düşeceği hususu ileri sürülmekte idi.²³⁷

İşsizlik sigortasının kurulmamasına gerekçe olarak gösterilen bu görüşlere rağmen, Türkiye’de ciddi biçimde 1959 yılından beri kurulması hakkında çalışmalara rastlamaktayız. Bu çalışmalar başlıca iki kuruluşta yoğunlaşmış idi; Birincisi İş ve İşçi Bulma Kurumu, diğeri Devlet Planlama Teşkilatı idi. Ayrıca, bazı siyasi partilerin programlarında ve sendika kuruluşlarının çalışmaları arasında yer almış idi.

1. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU’NDA

Ülkemizde İş ve İşçi Bulma ve Çalışma Bakanlığının girişimleriyle ilk ciddi çalışmalar, Uluslararası Çalışma Teşkilatı uzmanlarından Mr. Philip BOOTH’un Türkiye’de 21.4.1959’da Haziran 1959 sonuna kadar araştırmalar sonucu düzenlediği raporla başlamıştır. Adı geçen uzmanın ülkemizde yapmış olduğu araştırmalar sonucu hazırladığı BIT/ILO/TÜRKİYE/12-1960 rumuzlu raporu Türkiye’ye gönderilmiş İş ve İşçi Bulma Kurumu konu hakkında görüşlerini böyle bir raporla belirlemiş idi. Bu arada uzmanın Türkiye’deki araştırmaları esnasında Türkiye’de

236- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s.37.

237- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s.37.

ayrıca bir komisyon kurulmuş, işsizlik sigortası hakkında ILO uzmanın da görüşü alınarak, Çalışma Bakanlığının da önerisiyle birlikte 24 Haziran 1959 yılında bir rapor hazırlanmış idi.

Beş'er yıllık kalkınma planlarının kabulünden sonra işsizlik sigortasının kurulması hususundaki çalışmalara 1963 tarihinden itibaren İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde devam olunmuştur.

İşsizlik sigortası konusunda 1964 yılında bir önyasa taslağı hazırlanmış, bu taslak, 1966 yılında tekrar ele alınarak DPT başta olmak üzere çeşitli kuruluşların görüşleri de göz önünde tutularak yeniden oluşturulmuştu.

Ancak, bu taslak da yeterli görülmediğinden çalışmalara devam edilmiş bu arada ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürü Mr. Forest L. MİLLER davet edilmişti. 1 Nisan 1967'de yurdumuza gelerek incelemelere başlayan Mr. MİLLER daha önce yapılmış olan çalışmaları göz önüne alarak görüşlerini Temmuz 1967 tarih ve P 10/T 277-70008 sayılı bir rapor halinde Çalışma Bakanlığına bildirmiş idi.

Mr. Forest MİLLER hazırlamış olduğu bu raporunda; Sosyal Sigortalar Kurumuna 15 iş yerince sunulan 12 aylık devre ile ilgili prim bildirimlerini incelemiş ve 180 veya daha fazla gün iş yerinde çalışmış bulunan işçilerin %20 ile %50 arasındaki kesiminin işten ayrılmış olduğunu, İş ve İşçi Bulma Kurumunun 5 ayrı şubesindeki dosyaların incelenmesi ile de iş tecrübesi olan işçilerin 7 hafta müddetle işten ayrı kaldığını saptamış idi. Ayrıca, raporun ikinci kısmının 25. sayfasında da işsizlik sigortasının primlerinin Sosyal Sigortalar Kurumunca toplanmasının konunun başarı şansını artıracığını söylemiş idi.

Geniş ölçüde Mr. MİLLER'in bu raporundan ve o tarihlerde yürürlükte bulunan sosyal sigortalar mevzuatından yararlanmak suretiyle 1968 tarihinde işsizlik sigortası ile ilgili olarak yeni bir yasa taslağı hazırlanmış ve bu tasarı 1969 yılında bazı değişiklikler yapıldıktan sonra görüşleri alınmak üzere başta Çalışma Bakanlığı olmak üzere diğer ilgili bakanlık ve kuruluşlara gönderilmiş idi. Ancak ilgili bakanlık ve kuruluşlar bu taslak üzerinde görüş birliğine varamadıklarından taslak geri alınmış ve bu görüşmelerde saptanan hususlar doğrultusunda yeni bir yasa taslağı hazırlanması dönemine girilmiş idi.

1972 ve 1973 yıllarında, bundan önceki çalışma ve eleştirileri tekrar gözden geçirmek suretiyle hazırlanan yeni yasa taslağı, ilgili bakanlık ve kuruluşların tetkikine tekrar sunulmuş idi. Bununla beraber hazırlanan bu taslağın, işçi giriş-çıkışlarına ilişkin araştırma sonuçlarına dayandırılması zorunluluğu hasil olmuş, bu nedenle 1974 yılı başlarında bu konudaki çalışmalar İş ve İşçi Bulma Kurumu düzeyinde yoğunlaştırılarak, işsizlik

sigortasının mali dengesinin ortaya çıkaracak nitelikte yeni bir analitik rapor düzenlenmiş idi.

Daha sonra bu çalışmaların bilimsel düzeyde yürütülmesi amacıyla F. Alman hükümeti ve OECD teknik yardımlarından yararlanılarak, Nisan-Haziran 1974 tarihleri arasında Türkiye'ye davet edilen F. Alman Çalışma Kurumu Baş Müdürlerinden Dr. Helmut ZÖHNER tarafından makro düzeyde bir rapor daha hazırlanmış idi.

Bununla birlikte, işsizlik sigortası kapsamına alınacak ekonomik sektörler ve iş kollarındaki işsizlik eğilimi ve işçi giriş çalışmalarına ilişkin güvenilir verilere gerek duyulmuş idi. Bunun için 1-18 Ekim 1974 tarihleri arasında İş ve İşçi Bulma Kurumunda çalışan OECD danışmanı Prof. Louis LEVİNE, kurum elemanlarıyla birlikte, Ankara, İzmir ve Bursa illerinden seçilmiş bazı kamu ve özel iş yerlerinde gerekli verileri toplama çalışmalarına başlamıştır. İşsizlik sigortası ile ilgili ileriye dönük yapılması gerekli çalışmalara ilişkin bir "Metodoloji" raporu hazırlayarak İş ve İşçi Bulma Kurumuna vermiş idi. Prof. LEVİNE, ikinci aşama çalışmalarında bulunmak üzere 18 Haziran-15 Temmuz 1975 tarihleri arasında tekrar Türkiye'ye gelerek İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde çalışmalar yapmıştır.

Prof. LEVİNE, bu çalışmaları esnasında, işçi giriş-çıkışlarına ilişkin verilerin saha çalışmalarına dayalı olarak elde edilmesi için kurum elemanlarıyla birlikte Zonguldak, Kocaeli, İstanbul illerine giderek imalat endüstrisine ait bazı iş kollarından gerekli verileri toplamıştır. Bu çalışmalar süresi içinde Prof. LEVİNE, İş ve İşçi Bulma Kurumuna daha somut önerilerde bulunmak amacıyla DİE ve DPT sosyal planlama dairesi yetkilileri ile de görüşmeler içerisinde bulunmuştur.

Yapılan bu çalışmaların sonunda, işçi giriş-çıkışları hakkında toplanan bilgileri ve bunların analiz sonuçlarını içeren 8 Eylül 1975 tarih ve "Türkiye Projesi -(75) 37" sayılı teknik bir rapor hazırlanmış idi.

Söz konusu raporun İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından Türkçeye çevirisi yapılarak önerilen yöntemlerin uygulanabilirliği üzerinde Kurum elemanları tarafından gerekli çalışma ve değerlendirmeler yapılmış idi. Uzmanın bu raporu, işsizlik sigortasının başlayacağı faaliyet alanlarına ait bazı prensipleri belirtmekte, bu alanda toplanacak istatistiki bilgilerin metodolojisini önermekte ve ileride kurulması düşünülen sigorta sisteminin organizasyon ve planlamasına ilişkin bilgileri içermekte idi.

Kurum daha sonra işsizlik sigortası uygulamasına esas teşkil edecek istatistiki dökümanlar üzerinde DPT ile birlikte ortak bir çalışma içerisine girmiş ve bu çalışmaların sonucu DPT tarafından "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması (Sektör Seçimi 1630 DPT, 304 SPD)" kod numarası ile yayınlanmıştır.

Bu çalışmalarda işsizlik sigortasının uygulanacağı alt sektörlerin seçimi yapılmış ve bu alt sektörlerdeki iş yerleri saptanmış idi. Bu işlem yapılırken; 1- Alt sektördeki işçi sayısı, 2- Alt sektördeki ücretli çalışanlar sayısı, 3- Çalışanlara ödenen ücretler, 4- Kişi başına katma değer, 5- Toplam katma değer göz önünde bulundurulmuştur.

Daha sonraları İş ve İşçi Bulma Kurumu işgücü piyasa etüdü ve işsizlik sigortası uygulaması için bilgi derlemesi çalışmalarına başlanmıştır.

Böylece, yurt çapındaki en az on ve daha yukarı işçi çalıştıran iş yerlerinde çalışanların mevcut statüleri, bu işlerinin insan gücü ihtiyaçları, istihdam öncesi ve istihdam içi eğitim gerekleri, tam kapasite çalışma durumu ile teknolojik gelişmelerin işgücü kullanımına etkilerini belirleyecek olan 1978 yılında ön hazırlıkları tamamlanan “İşgücü Piyasası Etüdü” ile “İşsizlik Sigortası Uygulaması” için bilgi derlemesine gidilmiştir. Bu proje çalışması ilk aşamada tarım dışı 10 ve daha yukarı işçi çalıştıran büyük iş yerlerinde anket uygulaması şeklinde tamamlanmış idi.²³⁸

Yapılmış araştırma ve çalışmaların ışığı altında ve günün şartları da göz önünde bulundurularak daha önce İş ve İşçi Bulma Kurumunca hazırlanan “İşsizlik Sigortası Kuruluş ve Görevlerine Ait Yasa Taslağı” yeniden düzenlenmiş ve daha sonra ilgili Bakanlıkların ve Kuruluşların görüşleri de alındıktan sonra Taslak Çalışma Bakanlığının yayınlarından olan 1 Haziran 1979 tarihli “Çalışma Dergisi”nde yayınlanmıştır. Daha sonra geliştirilen tasarı metni, çeşitli ülke uygulamaları da göz önünde tutularak ve en son gelişmeleri de kapsayacak şekilde, gerek 1979 yılı bütçe görüşmeleri sırasında, gerek Kamu İktisadi Teşekkülleri Denetleme Komisyonunda, Meclis Üyelerinin işsizlik sigortasının gerekliliği üzerindeki eleştiri ve uyarılarıyla “İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi” adıyla yeniden düzenlenmiş, 26 Şubat 1980 tarihinde Büyük Millet Meclisine sunulmuş idi.

Yasa önerisinde getirilen hükümlere göre, 365 gün prim ödeyen işsizlik ödeneğine hak kazanacak (Md.36/b) ve ödeneğe esas olan günlük brüt kazancının %40'ına kadar en fazla 240 günlük bir süre için sigortalıya ödenecekti. (Md.32,33)

Ancak bu öneri Mecliste 1999 yılına kadar hiçbir zaman görüşülememiştir.

Yine 30.7.1993 tarihinde zamanın çalışma ve sosyal güvenlik bakanının basına verdiği bilgilere göre işsizlik sigortası ile ilgili yeni bir yasa taslağı bakanlar kuruluna sunulmuş ancak, bu taslak 1997 yılında

238- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s. 32,33 ve 34.

bakanlar kurulunda görüşülmemiştir. 25 Kasım 1997 tarihinde İş ve İşçi Bulma Kurumunca, 1993 yılı kanun tasarısına benzer şekilde yeni kanun tasarısı hazırlanmış, ancak bu da 1999 yılına kadar TBMM'ne gelmemiştir. Daha sonra sosyal güvenlikle ilgili yasalarda değişiklik yapan, emeklilik yaşını 58-60 olarak belirleyen ve **işsizlik sigortası** oluşturulmasını öngören geniş kapsamlı bir tasarı şeklinde hükümet tarafından 12 Temmuz 1999'da TBMM'ye sunuldu. Tasarı, 15-19 Temmuz tarihleri arasında Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, 27 Temmuz 1999'da da Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülerek son şeklini aldı. Tasarı, 25 Ağustos 1999'da TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilerek yasalaştı.²³⁹ Böylece İşsizlik Sigortası Kurulmuş oldu.

2. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDA (DPT)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumunun çalışmaları yanında TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı da konunun üzerine eğilmiş, 1963 yılından bu yana hazırlamış olduğu Beş'er yıllık kalkınma planlarında ve bu planlara ait yıllık icra planı ve programlarında işsizlik sigortasına ait hükümlere yer vermiştir.

A) BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1963-1967)

"Planda iktisadi kalkınmaya paralel olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi hedef alınmıştır. Bu hedefin gerçekleştirilmesinde etkili olacak unsurlardan biri de sosyal sigorta çalışmalarıdır"²⁴⁰, şeklinde temel ilkeleri belirten birinci beş yıllık kalkınma planının sosyal güvenlik başlığı altında hedefler kısmında işsizlik sigortasına da değinilmiş ve (d) bendinde "sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır" denilmiştir.

Yine tedbirler kısmının (c) bendinde "sürekli işçi niteliğinde olanlar için bir işsizlik sigortasının kurulması imkanları araştırılacaktır. Böyle bir sigorta çalışmasının etkili bir şekilde yürütülebilmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumu teşkilatının geliştirilmesi, işçi sendikaları ve sosyal güvenlik teşkilatı ile sıkı bir işbirliği kurulması yoluna gidecektir"²⁴¹ denilmektedir.

Bu hedefler ve tedbirler genel ilkeleri altında yıllık icra programlarında da işsizlik sigortası sürekli söz konusu olmuştur.

239- Kanun Kabul Tarihi: 25.8.1999. Kanun No: 4447. R.G.;T:8.9.1999-S:23810.

240- DPT; Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967) Ank. Ocak 1963, s.109.

241- DPT; 1. BYKP, a.g.e., s.112.

Ancak, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, işsizlik sigortası hakkındaki raporunda da yer almasına rağmen²⁴² işsizlik sigortasının Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kurulması ile ilgili çalışmalar, 1967 yılı programında belirtildiği gibi yeterli düzeye getirilmemiştir.

B) İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın sosyal güvenlik bölümünün ilkeleri kısmının (c) bendinde "sosyal sigortaların kapsadığı risk alanlarının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına çalışılacak..."²⁴³ denilmekte ve uygulanacak politikalar kısmında da mevzuat yönünden "işsizlik sigortasının gerçekleştirilmesine çalışılacaktır. Bu sigortanın geliştirilmesinde memleketimizdeki işsizliğin sanayileşmiş toplumlardakinden farklı özelliği göz önünde tutulacaktır"²⁴⁴ hükmü getirilmiştir.

Ancak finansman yönünden "sigortaların kapsadığı risklerin genişlemesi sigortalanan grupların düşük gelirli ve gelir sahibi olmayanları da içine alacak biçimde artması nedeniyle işsizlik sigortası, tarım işçilerinin sigortalanması, teknik öğretimde okuyan gençliğin sigortalanmaları gibi durumlarda devlet, sigorta fonlarının finansmanına üçüncü taraf olarak katılacaktır"²⁴⁵ hükmü yer almaktadır.

1968 yılı programına ait icra planında işsizlik sigortası ile ilgili herhangi bir bahis yoktur.

1969 yılı programında; sosyal güvenlik bölümünün alınacak önlemler kısmında "işsizlik sigortası çalışmalarında belirli endüstri kolları ve sanayi bölgelerinden başlayarak kademeli bir şekilde gelişecek bir sistem uygulanacaktır. Çalışmalar daha ileri bir safhaya varmadan önce işsizlik sigortası uygulamasının çeşitli kademelerde ekonomi üzerindeki yükünün ayrıntılı olarak hesaplanması sağlanacaktır"²⁴⁶ denilmektedir.

1970 yılına ait programda ve icra planında; işsizlik sigortası hakkında herhangi bir hüküm yer almamıştır.

1971 yılı programında; sosyal güvenlik kısmında, "işsizlik sigortasının ülkemizde uygulanmasını sağlayacak işsizlik sigortası yasa tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sevk edilmiş bulunmaktadır. Ancak sosyal sigorta istatistiklerinden bugün kapsama girebileceklerin sayısını

242- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s.30.

243- DPT; Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl, (1968-1972), Ank. 1967, s.209.

244- DPT; Kalkınma Planı, a.g.e., s.214.

245- DPT; Kalkınma Planı, a.g.e., s.214.

246- DPT; 1969 yılı Programı, Ank. 1969, s.359.

saptamak mümkün olamamaktadır. Bu da bu sigorta kolunun aktüaryal hesaplarının iyi yapılmamasını ve bu sigorta kolunun kapsamına gerçekleri işsiz kaldıkları devrenin saptanması ile özellikle mevsimlik ve geçici işlerde çalışanlara bu sigorta kolunun bugün için uygulanmasının mümkün olmayacağını göstermektedir”²⁴⁷ denilmektedir.

Önlemler kısmında; “işsizlik sigortası hesaplamalarında kullanılmak üzere Sosyal Sigortalar Kurumu, mevcut sigortalıların yılda ortalama olarak kaç gün çalıştıklarını ve bunların ortalama ücretlerini iş kollarına ve illere göre saptayacak yeterli istatistik çalışmalarına girecektir.”²⁴⁸

DPT; 1971 yılı programına ait icra planına, “işsizlik sigortası hesaplamalarında kullanılmak üzere sosyal sigortalar kurumu, mevcut sigortalıların yılda ortalama olarak kaç gün çalıştıklarını ve bunların ortalama ücretlerinin, iş kollarına ve illere göre saptayacak yeterli istatistik çalışmalarına girecektir” şeklinde bir önlem maddesi koyarak bu konudaki çalışmaların gerekliliğine işaret etmiştir. Ancak, önlem maddesi ile sorumlu kuruluş olan Sosyal Sigortalar Kurumu bu konuda gerekli çalışmayı yapmamıştır.

1972 yılına ait programda ve icra planında; işsizlik sigortası hakkında herhangi bir hususa yer verilmiş değildir.

C) ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Yeni Strateji ve Kalkınma Planının uzun dönemde hedefler ve amaçları kesiminin ikinci bölümünde yer alan istihdam sorununun çözümlenmesi bendinde “İstihdam sorununu kısa dönemde tüm üretken sektörde emek yoğun teknolojilere yönelerek ya da işsizlik sigortası sistemini kurup yaygınlaştırarak çözümlemeye çalışmak, sanayileşerek kalkınma amacıyla çelişebileceği gibi uzun dönemde istihdamı yeterince çoğaltma olanağını da ortadan kaldıracak bir tutum olacaktır. Bu nedenle, istihdam sorununun kesin çözümü, hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesinde aranmaktadır. Hızlı bir kalkınma ve sanayileşmenin çabası ile istihdam sorununu ancak 1990'larda çözebilecektir. Dolayısıyla, üçüncü, dördüncü ve beşinci plan döneminde istihdam baskısını azaltmak için uluslararası rekabete konu olmayan inşaat ve hizmet sektörlerinde plan hedeflerini zaman yönünden aksatmamak koşulu ile emek yoğun tekniklerin kullanılması gerekmektedir”²⁴⁹ denilmektedir.

Uzun dönemde sosyal hedeflere ait, sosyal güvenlik başlığı altında; “işgücü fazlasının ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmeye uyumlu

247- DPT; 1971 yılı Programı, Ank. 1971, s.666.

248- DPT; 1971 yılı Programı, Ank. 1971, s.668.

249- DPT; Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), Ank. 1973, s.122.

olarak, açık işsizliğe dönüşmesinin belireceği, beşinci plan döneminden itibaren sanayileşme kararının yol açacağı tüm riskleri karşılamak amacıyla işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanmasına çalışılacaktır”²⁵⁰ denilmektedir.

Refah dağılımı ile ilgili sosyal sigorta programları kısmında ise; “sanayi ve hizmetler sektörlerinde çalışanların iş ve gelir güvenliklerini sağlayan ve bu alanda karşılaşılabilecek risklerin telafisi için gerekli olan işsizlik sigortası programı uygulanmamaktadır”²⁵¹ denilmektedir. Bundan da üçüncü plan dönemi içerisinde işsizlik sigortası kurma gayretlerinin durduğu anlaşılmaktadır.²⁵²

1973 yılı programı ve icra planında; işsizlik sigortası ile ilgili olarak herhangi bir hususa yer verilmemiştir.

1974 yılı program ve icra planında; işsizlik sigortası ile ilgili olarak herhangi bir hususa yer verilmemiştir.

1974 yılı hükümet programında; “ülkemiz koşulları göz önünde tutularak belli bir zaman süresi içinde bütün ülkeye yaygınlaştırılmak üzere işçiler için işsizlik sigortasının kurulmasına başlanacaktır”²⁵³ denilmektedir.

1975 yılı programı; sosyal sigortalar programlarının izahı bölümünde; “ayrıca işsizlik sigortasının planda belirlenen bir şekilde, aşamalı olarak başlatılmasının gerçekleştirilmediği”²⁵⁴ belirtilmiştir.

Programda belirlenen önlemler arasında yer verilen; “Sigorta programları arasında bulunmayan, kademeli bir işsizlik sigortası uygulamasına dönük hazırlık çalışmaları program dönemi içerisinde tamamlanacaktır”²⁵⁵ ifadesinin III. Planın 284’üncü paragraflarından alınmış olduğu anlaşılmaktadır.

1975 yılı icra planında yer alan 196 nolu önlem maddesinde; “Sigorta programları arasında bulunmayan kademeli bir işsizlik sigortası uygulamasına dönük hazırlık çalışması programı dönemi içerisinde tamamlanacaktır” ifadesi ile belirtilen görev Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığına verilmiş bulunmaktadır.

1976 programı ve icra planında; işsizlik sigortası ile ilgili herhangi bir hususa programda yer verilmemiştir.

250- DPT; Üçüncü Beş Yıl, a.g.e., s.150.

251- DPT; Üçüncü Beş Yıl, a.g.e., s.797.

252- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir?, a.g.e., s.31.

253- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir?, a.g.e., s.31.

254- DPT; 1975 Programı, Ank. 1975, s.310.

255- DPT; 1975 Programı, a.g.e., s.312.

1977 yılı programında; sosyal alandaki gelişmeler istihdam önlemleri bölümünde “işsizlik sigortasının uygulanması için sürdürülen veri toplama çalışmaları program döneminde de devam edecektir” hükmü yer almaktadır.

1977 yılı icra planında ise, işsizlik sigortası ile ilgili her hangi bir önlem maddesine yer verilmemiştir.

1977 yılı sonunda Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulama süresine sona ermiş, bu tarihten sonra Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulama alanına konulması gerekirken, anılan planın meclislerimizden geçmemesi nedeniyle, 1978 yılı için 1 yıllık bir ara program hazırlanarak uygulamaya sokulmuştur.

1978 yılına ilişkin Program ve İcra Planında işsizlik sigortası ile ilgili herhangi bir husus yer almamış bulunmaktadır. Ancak, sadece icra planının 206 nolu önlem maddesinde “kıdem tazminatı uygulamasının aksayan yönleri işsizlik sigortası ile birlikte ele alınarak yeniden düzenlenecektir” denilmek suretiyle işsizlik sigortasına dolaylı olarak değinilmiştir.

Buraya kadar verilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere, gerek Üçüncü BYKP’da ve gerekse icra planlarında yer alan işsizlik sigortası ile ilgili önlem maddeleri bu dönemde daha çok bir “yasa tasarısı” çalışmalarına yönelik olmuştur.

D) DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI’NDA (1979-1983)

Dördüncü BYKP’da yer alan hedefler arasında doğrudan doğruya işsizlik sigortasına değinilen bir madde bulunmamaktadır. Sadece yaşam ve çalışma düzeyine ilişkin hedefler arasında kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının işsizlik sigortası yasasıyla birlikte çıkarılacağı öngörülmektedir.²⁵⁶

Dördüncü BYKP’ın 1979 ve 1980 yılına ait programlarında da bu konuda herhangi bir hususa yer verilmiş değildir.²⁵⁷

E) BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI’NDA (1985-1989)

Beşinci BYKP’da 1985-1989 dönemi için işsizlik sigortasından söz edilmemiştir. Zira planın ilke ve politikalarına göre, sosyal güvenlik, nimet-külfet dengesi içinde, çalışmamaya teşvik edici olmayacak sosyal sigorta kuruluşları, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti vermeyecek ve sosyal yardım niteliğinde ödemeler getirmeyecektir. Külfet getireceği endişesiyle bu dönemde, işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir.²⁵⁸

256- DPT; 4. BYKP (1979-1983), Yayın No: 1664, Ank. 1979, s.281.

257- ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir?, a.g.e., s.30,31 ve 32.

258- DPT; 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) Yayın No:1974, Ank. 1985, s.154.

F) ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1990-1994)

Altıncı BYKP'de sosyal sigorta kuruluşlarının külfet-nimet dengesi içinde ve kendi finans imkanlarıyla sigorta hizmetlerinin verileceği, ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacağı belirtilmiş, devletin sosyal sigorta sisteminin finansmanına katkıda bulunması imkanlarının araştırılacağından söz edilmiştir. Ancak sonuç olarakta “çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağı” cümlesi eklenmiştir.²⁵⁹

Bütün bunlardan da anlaşılacağı üzere; işsizlik sigortası çalışmalarına, şimdiye kadar olduğu gibi, bundan böyle de devam edilecektir.

G) YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1995-2000)

Yedinci BYKP'de; “Sosyal Güvenlik kurumlarının sigorta hizmetleri ilke olarak külfet-nimet dengesi içinde ve kendi finansman imkanları ile karşılanacak, karşılığı ödenmiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacaktır” denilmektedir. İşsizlik sigortası oluşturulacak ve işsizlik sigortası kanunu ve hizmet verecek kurumla ilgili yasal düzenlemenin yapılacağı belirtilmektedir.²⁶⁰

Yedinci BYKP'de yer alan hukuki ve kurumsal düzenlemeler içinde yer alan istihdam ve işgücü piyasasında etkinliğin artırılması projesine göre; İş-Kur'un oluşturulması konu edilmiş, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun istihdam hizmetlerini işgücü piyasasının ihtiyaçlarına daha uygun şekilde yerine getirmek üzere kapsamlı bir biçimde ve güçlendirilerek İş-Kur adı altında yeniden örgütlenmesi konusunda düzenleme yapılacaktır. Bu konuda 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile ek ve değişiklikleri yeniden düzenlenecektir. Gerekçe olarak, İİBK bugünkü yapısıyla işgücü piyasasının işe yerleştirme ve işçi bulma ihtiyaçlarına yeterince karşılık verememesi gösterilmekte ve gelişmiş ülkelerde örnekleri görüldüğü şekilde meslek standartları temelinde ve hızlı çalışan bir kurumsal yapı çerçevesinde işgücü piyasasının istihdam hizmetlerinin karşılanmasına ihtiyaç bulunmakta olduğu belirtilmektedir. Yine aktif işgücü piyasası politikalarının uygulanabilmesi için bu ihtiyacı karşılayacak bir kurumun varlığı zorunludur denilmektedir. İş-Kur aynı zamanda İşsizlik Sigortasının yürütülmesinden ve özellikle işsizlerle işe yerleştirme hizmetleri arasındaki ilişkinin kurulup sürdürülmesinden de sorumlu olacaktır. Bu işlemlerin gerektirdiği nitelikli personele sahip bulunması ve kurumsal yapısının da uygun olmasının gerektiği belirtilmektedir.²⁶¹

259- DPT; 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) Yayın No: 2174, Ank. 1989, s.305.

260- R.G.; T.25.7.1995, S. 22354, s. 95, 96 ve 97

261- R.G.; a.g.e., s.190

Aynı düzenlemelerin Sosyal Güvenlik Reformu ile ilgili projeye göre; İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı konu edilmiş, çalışırken işsiz kalanların gelir kayıplarını kısmen karşılamak üzere yapılacak hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Bu konuda, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu, 1475 sayılı İş Kanunu'nda değişiklikler yapılacaktır. İşsizlik Sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve kapsamdaki sigortalı işsizlere, kanunda belirtilen sigorta yardımlarının yapılması sağlanacaktır denilmektedir.²⁶²

Sekizinci (2001-2005) ve Dokuzuncu (2007-2013) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da işsizlikle mücadele ve sosyal güvenlik kurumlarına ait uygulama ile ilgili hükümler yine de yer almaktadır.

3. SİYASİ PARTİLERDE

A) 12 EYLÜL 1980'DEN ÖNCE

12 Eylül 1980 tarihinden önce faaliyet gösteren siyasi partilerin programlarında işsizlik sigortası ile ilgili bazı hükümlere yer verilmiştir.

a- ADALET PARTİSİ PROGRAMI'NDA

27-29 Kasım 1966 tarihinde Adalet Partisi üçüncü büyük kongresinde kabul edilerek yürürlüğe konulan programın (c) bölümünde "sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik"e yer verilmiş idi.²⁶³

Sosyal güvenlik hakkının düzenlendiği 76. maddenin önemli özelliği, devletin de sosyal güvenlik finansmanına bir miktar katkıda bulunmasının kabul edilmesidir. Halbuki bir çok parti programında devletin katkısının bulunacağı hükmüne rastlanmamakta idi. Bu, Adalet Partisi Programının refah devleti ilkesini kabul etmesinden ileri geliyor.²⁶⁴

Programın 76. Maddesinde "işsizlik sigortasının kurulması için hazırlık yapmak ve cemiyet içinde muhtaç ve düşkün fertlerin devlet himayesinden istifade edebilmesi için bazı tedbirler alınmasını sağlamak gerektiğine inanıyoruz. Keza tarım işçilerini de sosyal güvenlik sistemi içine almak gerektiğine kaniiz"²⁶⁵ hükmü zikredilmekte idi.

262- R.G.; a.g.e., s.236

263- Adalet Partisi Tüzük ve Programı; Ank. 1966, s.91.

264- KARAHASANOĞLU, Taner; Türkiye'de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, İst. 1973, s.220.

265- Adalet Partisi Tüzük, a.g.e., s.123-124.

b- CUMHURİYET HALK PARTİSİ PROGRAMI'NDA

“İnsanca bir düzen kurmak için, halktan yetki istiyoruz- CHP'nin düzen değişikliği programı” adını taşıyan 1969 seçim bildirgesinin 10. bölümünde “sosyal güvenlik düzeni” başlığı altında “hastalıkta, sakatlıkta, yaşlılıkta, işsizlikte vb. gibi durumlarda insanların yalnız ve çaresiz kalmaları veya yalnız ve çaresiz kalma kaygısı içinde yaşamaları ruhi bunalımlar yaratıcı huzursuzluklara sürükleyebileceği, kendi kendine güvenden yoksun bırakabileceği gibi, başkalarına bağımlı da kılabilir” denilmekte ve “insanların mutluluğu kadar özgürlüğü de, sosyal güvenliklerin sağlanması oranında gerçekleşebilir” görüşünü savunmuşlar idi.

Cumhuriyet Halk Partisinin kuracağı bütün toplumu kapsayan sosyal güvenlik düzeni, bütün resmi sosyal güvenlik kurumlarının, kısa zamanda tek bir çatı altında toplanması şeklinde yürütüleceği ileri sürülmüş, **işsizlik sigortası kurulacağı** vaat edilmiş idi.²⁶⁶

c- DEMOKRATİK PARTİ PROGRAMI'NDA

18 Aralık 1970 tarihinde kurulmuş olan Demokratik Parti tüzük ve programının üçüncü bölümü sosyal hizmetler ve sosyal güvenliğe ayrılmış idi.

Programın 78. maddesinde sosyal siyasetimizin hedefleri kısmında “memleketimizde işgücü gereği gibi değerlendirilememektedir. Şehirlerde ve kasabalarda mevcut açık işsizliğin yanı sıra tarım sektöründe, özellikle köylerde gizli işsizlik hüküm sürmektedir. Her geçen gün biraz daha fazla ciddiyet kesbeden işsizlik konusunu fevkalade önemli memleket meselelerinden biri olarak görmekteyiz . Bu sebeple partimiz, işsizlik problemlerini çözümlemeyi sosyal siyasetin ana hedefi kabul eder” denilmekle işsizliğe önem verileceği belirtilmekte idi.

Sosyal güvenlik hakları başlığı taşıyan 82. Maddede konular oldukça detaylı bir şekilde düzenlenmiş, “partimiz, **işsizlik sigortasını kanunla teminat altına** almanın zaman ve şartları üzerinde önemle duracaktır” denilmiş idi.²⁶⁷

d- MİLLÎ GÜVEN PARTİSİ PROGRAMI'NDA

12 Mayıs 1967 tarihli kuruluş beyannamesiyle yürürlüğe giren Milli Güven Partisi programının milli bütünlük ve beraberlik bölümünde “Türk toplumuna mensup her ferdin maddi ve manevi gelişmesini sağlamak;

266- CHP'nin Düzen değişikliği programı, Ulusal Basımevi, Ank. 1969.

267- Demokratik Parti Tüzük ve Programı, Ank. 1970.

O'nu, bilgi, kültür ve refaha kavuşturmak, Türk Devletinin amacıdır. Bu amaca ulaşmak için sosyal adaleti ve sosyal güvenliği sağlayıcı tedbirler alınacak; fakirlik, işsizlik, hastalık, cehalet ve her türlü darlık ve yokluk ortadan kaldırılacaktır" denilmekte idi.

Programın 12. Maddesinde sosyal güvenlik hakları belirtilmiş ve "kaza, hastalık, yaşlılık, sakatlık, ölüm sigortalarını adım adım geliştirmek ve **işsizlik sigortası konusunu ele almak kararındayız**"²⁶⁸ denilmiş idi.

e- MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ PROGRAMI'NDA

1965 yılındaki büyük kongrede kabul edilen Milliyetçi Hareket Partisi Programının birinci maddesinde "gayemiz, Türkiye'de insan hak ve hürriyetlerini, kişinin ve toplumun refah ve huzurunu; sosyal güvenliği gerçekleştirecek ve teminata bağlayacak bir devlet düzeni ve yönetimini bütün müesseseleri ile birlikte hızla kurmaktır" denilmekte idi.

Programın 244. Maddesinde İş ve İşçi Meselelerimiz başlığı altında "devlet bütün işçileri kapsayan bir işsizlik sigortası kurmak ödevindedir. Hastalık, iş kazası, analık, malullük, ölüm ve **işsizlik sigortasına bütün işçiler bağlanacaktır**"²⁶⁹ hükmü getirilmiş idi.

f) YENİ TÜRKİYE PARTİSİ PROGRAMI'NDA

"Temel görüş ve ana hedeflerimiz" başlığı altında 58 maddeden oluşan Yeni Türkiye Partisi programında sosyal yardımların yeniden düzenlenmesi ve uygulama alanının genişletilmesi konusu 26-c maddesinde ele alınmış ve "**işsizlik sigortalarının ihdasını zaruri görmektedir**"²⁷⁰ denilmiş idi.

Program, ayrıca sosyal güvenlik sisteminin finansmanına devletin de katılmasını ve tarım işçilerinin de sosyal sigorta kapsamına alınmasını zorunlu görmüş idi (madde 26-c ve 29).

B) 12 EYLÜL 1980'DEN SONRA

12 Eylül 1980 hareketi ile her türlü siyasi faaliyetleri durdurulan siyasi partiler 7 Kasım 1982 tarihinde bugünkü Anayasamızla yeniden teşkilatlanarak faaliyetlerini sürdürmeye başlamışlardır. Yeni kurulan TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerimizin programlarında işsizlik sigortası ile ilgili bazı hükümlere yer verilmektedir.

268- Güven Partisi Programı, Ank. 1967.

269- Müreffeh ve Kuvvetli Türkiye içi CKMP Programı, Ank. 1965.

270- Yeni Türkiye Partisi Tüzüğü ve Programı, Ank. 1967.

a) ANAVATAN PARTİSİ PROGRAMI'NDA

20 Mayıs 1983 tarihinde kurulan Anavatan Partisi Programında; ülkemizin meseleleri ve bunların çözümü için Milliyetçi, Muhafazakar, Sosyal Adaletçi ve Rekabete dayalı serbest Pazar ekonomisini esas alan bir siyasi görüş belirlenmiş, ancak işsizlik sigortası hakkında bir açıklık getirilmemiş idi. Devletin sosyal güvenlik ve sosyal yardım politikası ve uygulama esasları; ölçülü, çalışmamayı teşvik edici değil, muhtaçların korunmalarına, gelişmelerine yararlı hale gelmelerine yönelik olarak ele alınmakta idi.²⁷¹ (Md.20/3)

Anavatan Partisi buna göre, devletin sosyal güvenlik uygulama esaslarını çalışmayı teşvik edici nitelikte ele aldığından gerek 6 Kasım 1983 tarihli Anavatan Partisi seçim beyannamesinde ve gerekse 1983 yılından itibaren uzun süre iktidarda kalan Anavatan hükümetlerinin programlarında işsizlik sigortasına ait bir hüküm yer almamış idi.

b- SOSYAL DEMOKRAT HALKÇI PARTİ PROGRAMI'NDA

Emeğe dayanan bir kitle partisi olarak 1983'den sonra kurulan Sosyal Demokrat Halkçı Parti programında; işsizliğin ortadan kaldırılması, toplumdaki en düşük gelirin yoksulluk sınırının üzerine çıkarılması gibi sosyal politika ilkeleri belirlenmiş, bütün sosyal güvenlik kurumlarının bir araya getirilmesine ve bunların sağladıkları haklar ve yükümlülükler arasındaki farkların giderilmesine çalışılacağı, **işini yitiren çalışanların işsizlik sigortasından yararlandırılacağı** ilke olarak kabul edilmiş idi.²⁷²

c- DOĞRU YOL PARTİSİ PROGRAMI'NDA

"Hürriyet, Güvenlik ve Refah İçin Elele" sloganı ile genel ilkelerini belirleyerek 1983'den sonra kurulan Doğru Yol Partisi Programı'nda; işsizliğe kesin çareler bulunacağını, ülkede sosyal istikrarın gerçekleşmesi için hedefin, herkesi iş sahibi yapmak üzere, işsizliğe karşı başarılı bir savaş verileceğini bugün çaresiz ve güvencesiz kitlelere iane, sosyal yardım, dayanışma, sübvansiyon, transfer ve sadaka şeklinde yapılan yardımların, insan onuruna yakışan bir tarzda ve onu yüceltici şekilde yeniden düzenleneceğini, sosyal güvenliğin bütün vatandaşları kapsayacak şekilde genişleteceğini, **işsizlik sigortasının gerçekleştirileceğini ve**

271- Anavatan Partisi Programı, 1983.

272- Sosyal Demokrat Halkçı Parti Programı, 1983, s.43.

işsizlik sigortası uygulamasına geçilirken, kıdem tazminatı fonunun kaynak olarak kullanılacağını açık olarak belirlemiş bulunmakta idi.²⁷³

Sosyal Politikanın uygulanmasında otonom kuruluşlar olarak büyük etkinliği olan siyasi partilerin programlarında İşsizlik Sigortası büyük yer tutmasına rağmen, bu sigorta kolunun kurulmasında 1999 yılına kadar etkin bir girişimde bulunmamış oldukları üzüntüyle görülmüştü.

Ancak, Anavatan Partisi (ANAP), Demokratik Sol Parti (DSP) ve Demokrat Türkiye Partisi (DTP) tarafından kurulan 55. Azınlık Koalisyon Hükümeti 13 Temmuz 1997 tarihinde güvenoyu alıp iktidara gelince daha önce İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından hazırlanmış İşsizlik Sigortası Yasa Taslağı, 25 Kasım 1997 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından Bakanlar Kuruluna sunulmuştu. Tasarı Bakanlar Kurulunda uzun zaman görüşülmediği için TBMM'ne de gelmedi. Halbuki ANAP 1997 seçim broşüründe "Taahhüt Ediyorum. İşsizlik, İşsizlik Sigortası ve İş Güvencesi sorunları çözülecek" deniliyor idi.²⁷⁴

Nihayet, sosyal güvenlikle ilgili yasalarda değişiklik yapan, emeklilik yaşını 58-60 olarak belirleyen ve işsizlik sigortası oluşturulmasını öngören tasarı, DSP-MHP- ANAP koalisyon hükümeti tarafından (57. Hükümet), 12 Temmuz 1999'da TBMM'ye sunuldu.

Tasarı, 15-19 Temmuz tarihleri arasında Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, 27 Temmuz 1999'da da Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülerek son şeklini aldı. Tasarı, 25 Ağustos 1999'da TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilerek yasalaştı.

Zaten ANAP 1999 Seçim Bildirgesinin sonunda yer alan Türkiye Sözleşmesinde, tüm çalışanlara işsizlik sigortası getirileceği, işsizlik sigortasının devreye sokulacağı belirtilmiş idi. DSP 1999 Seçim Bildirgesi'nde de yine daha önce hazırlanan İşsizlik Sigortasına yönelik yasa tasarısının yürürlüğe sokulacağı belirtilmekte idi.²⁷⁵

Böylece Demokratik Sol Parti (DSP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Anavatan Partisi (ANAP) Koalisyon Hükümeti (1999-2002) Programında İşsizlik Sigortasına yer verilmiş ve tasarı 25 Ağustos 1999'da yasalaşmış oldu.

273- Doğru Yol Partisi 1987 Seçim Beyannamesi.

274- ERDEM, E.-ŞANLIOĞLU, Ö.-İLGÜN M.F.; Türkiye'de Hükümetlerin Makro Ekonomik Performansı (1950-2007), Detay yayın 2009, s. 293.

275- a.g.e. ; s. 321.

4. SENDİKALARDA

Türkiye’de bir işsizlik sigortası kolunun kurulmasında etkin olması gereken sendikaların, bu konuda çeşitli görüşler ileri sürmelerine rağmen, sonuca gitmekte kuruluncaya kadar isteksiz kaldıkları görülmüştür.

İşsizlik sigortasının kurulmasıyla kıdem tazminatı müessesesinin ortadan kalkabileceği endişesiyle işçi sendikaları konuya gereğince eğilmek istememiş, işveren sendikaları ise, kendilerine yeni bir külfet yükleyeceği endişesine kapılmışlardır.

Bu endişeyi, Türkiye’de en büyük işçi sendikaları konfederasyonu olan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonunun (Türk-İş), yedinci genel kurul toplantısında (15 Nisan 1968) almış olduğu bir kararda görmekteyiz. Kararın sekizinci maddesi “mümkün olduğu kadar, bütün işçilerin iş kanunu kapsamına alınmaları; kıdem tazminatı aynen korunmak ve işverenlerce ödenmeye devam edilmek şartıyla, işsiz kalacak işçiler için işsizlik sigortası kurulması ve bu hususların süratle gerçekleştirilmesi Türk-İş’ce sağlanacaktır”²⁷⁶ hükmünü getirmişti.

Türkiye’nin en büyük işveren sendikaları konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)’in görüşü ise, yine kıdem tazminatı etrafında toplanmakta idi. Kıdem tazminatı külfetinden kurtulmak için bu müessesenin kaldırılması koşuluyla işsizlik sigortası kurulmasına taraftar görünmekte, aksi halde yeni bir külfet yüklenmekten kaçınmakta idi.²⁷⁷

276- Türk-İş 7. Genel Kurul Çalışmaları 15 Nisan 1968, Türk-İş Yayın No: 62, Ank. 1968, s.103.

277- TİSK; İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, Yayın No: 131, Ank.1994,s.42.

IV. BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

§ 1- FRANSA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK YARDIMLARI

Fransa'da geniş kapsamlı isteğe bağlı işsizlik sigortası uygulaması, ilk defa 1958 yılında işçi sendikalarıyla işveren örgütleri arasındaki bir anlaşmaya dayanmaktadır. Buna göre Allocation de Base (AB), Allocation de Fin de Droits (AFD), Allocation de Solidarite Specifique (ASS), Allocation d'Insertation (AI), Revenu Minimum d'Insertation (RMI) adı altında isteğe bağlı işsizlik yardım kuruluşları kurulmuş, ancak bu kuruluşlar sigorta haline dönüştürülememişlerdir. Gerçi, daha önce Fransa'da 1905 yılından itibaren işsizlere yardım sağlamak üzere kamu kaynakları ve vergiler ile finanse edilen bir yardım fonu kurulmuştu. Bu fon mahalli idareler tarafından yönetilmekte ve merkezi hükümetçe finanse edilmekte idi.²⁷⁸

Bugün Fransa'da devletin kurduğu zorunlu İşsizlik Sigortası, Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (ASSEDIC) adı altında, işverenlerle sigorta örgütlerinin eşit olarak temsil edildikleri komisyonlarca denetlenen 46 bölgesel sigorta örgütünden oluşmaktadır. Bu bölgesel örgüt (ASSEDIC), Union National pour l'Emploi dans l' Industrie et le Commerce (UNEDIC) adı altında milli bir kuruluş olarak hizmet vermekte ve hükümetle olan müzakereleri bu milli örgüt yürütmektedir.

Sigortadan yararlanma koşulları işçi ve işverenlerce belirlenmektedir. Belirlenen koşullar doğrultusunda da hükümetçe bir çerçeve yasa çıkarılmakta, taraflarca tartışılmak suretiyle tamamlandıktan sonra bu anlaşma hükümetçe onaylanarak hükümet kararnamesi biçiminde yürürlüğe konmaktadır.

Fransa'da işsizlik sigortası 1967 yılında zorunlu hale getirilmiş, 1972 yılında 60 yaş üzerindeki işsizleri, 1974 yılında tarım çalışanlarını kapsamına almış, 1984 yılında ise ikili sisteme yani işçi ve işverenin finansmana zorunlu katılmalarını sağlayan sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemine geçilmiştir.

278- EKİN,Nusret; İşsizlik Sigortası, Kamu-İş yayını, Ank.1994, s.30. - TİSK; İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, TİSK Yayın No: 131, Ank,1994.s.13.

1. FRANSA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI

A) KAPSAMI

Sanayi, ticaret ve tarım alanında çalışan ve işsiz kalan işçileri kapsar. Çıraklarda dahil evde çalışanlar, çocuk bakıcıları, devlet memurunun dışında kamu kuruluşunda ücretli çalışan işçileri de kapsar. Ev hizmetlilerini ve mevsimlik işçileri kapsam dışı bırakır. Devlet memurları, bireysel serbest çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar, inşaat ve dok işçileri, ticari gemi tayfaları ve havacılar, bekçiler, rehabilitasyon kuruluşlarında çalışan engelliler, gazeteciler, gösteri yapan artistler ve bazı göçmenler için özel sistem oluşturulmuştur.²⁷⁹

Fransa'da ikamet eden, uzun süre işsiz olan ve artık işsizlik sigortası yardımını almayan veya işsizlik sigortası yardımını almaya uygun olmayan ve diğer belirli kategorilerdeki işsiz olanlar örneğin iş arayan gençler, dullar, boşanmış yalnız kadınlar, bir ve daha fazla çocuklu dul kadınlar, emekli askerler, mahkumlar, çıraklar sosyal yardım programları kapsamına alınmışlardır.

B) FİNANSMANI

Sigortalı, maksimum aylık kazancı 11.092 euro olanlar, kazancının %2.4'ünü prim olarak öder. (2008)

İşveren ise, sigortalının aylık kazancına göre %4'ü kadarını öder. Devlet katkısı yoktur. Ancak, Yardım Programının tamamı devlet tarafından finanse edilmektedir.²⁸⁰

C) YARARLANMA KOŞULLARI

60 yaşının altında iken son 22 ay içerisinde en az 6 aylık süre ile ücretli bir işte çalışmış olması, iş bulma kurumuna kayıtlı olması, çalışmaya yetenekli ve hazır olması, uygun iş teklifini reddetmemiş olması gerekir. İşini terk eden, uygunsuz davranışlarda bulunan veya uygun iş teklifini reddeden yararlanamaz.

D) ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ

Ödenek miktarı ve süresi sigortalının yaşına ve çalışma süresine göre değişmektedir. İşsizlik ödeneği 60 aya kadar yaş ve çalışma süresine göre ödenebilmektedir. İşsizlik ödeneği önceki 12 aylık ortalama günlük gelirin %57.4 ile %75'i arasında değişir. Ödenek süresi, sigortalı eğer

279- US: Social Security Throughout the World -2008, s.104.

280- US: Social Security Throughout the World - 2008, s.104.

son 22 ay içerisinde en az 6 aylık, son 23 ay içerisinde 12 aylık, son 26 ay içerisinde 16 aylık prim ödenmiş ise 7 aydır. 50 yaş ve üzeri olan işsiz, eğer son en az 36 ayın içerisinde en az 27 aylık prim ödemişse 36 aya kadar kendisine ödenek verilir.

En az 12 aydır işsizlik ofisine kayıtlı iş arayanlara, 50 yaş ve üzeri 3 aydır iş arayanlara iş olanağı sağlayan işverenlere finansal teşvik verilmektedir.

2. FRANSA'DA İŞSİZLİK YARDIMLARI

İşsizlik yardımları, Allocation de Solidarite Specifique, Allocation d'Insertation, Revenu Minimum d'Insertation gibi işsizlik yardım kuruluşları tarafından Yardım Programı kapsamı içinde sağlanmaktadır. İşsizlik yardımlarından, işsiz olup da işsizlik sigortası yardımlarından yararlanamayanlar ile yararlanma süresini doldurmuş ve muhtaç durumda olanlar yararlanmaktadır. İşsizlik yardımından yararlanacaklara yaşına ve çalışma süresine bağlı olarak bir ay için 448 euro (2008)²⁸¹ ödeme yapılmaktadır. Yardım 6 ay verilir. Eğer 55 yaş üstü ve iş aramadan muaf tutulmuşsa yardım 1 yıllık verilir. Eğer hak kazananın şartları uygun görülürse yardım 6 ay daha uzatılabilir. Eğer yardım alan kişi emeklilik yardımı alırsa veya yaşı 65'ine gelirse bu yardım kesilir.

3. FRANSA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI YÖNETİM YAPISI

İşsizlik sigortası yönetimi, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından yürütülür. İşsizlik yardımı ve taleplerin incelenmesi, Milli İstihdam Dairesi'ne bağlı bölgesel ve yerel istihdam büroları tarafından gerçekleştirilir.

Ş 2- ALMANYA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK YARDIMLARI

Almanya'da daha önceleri sendikalarca kurulmuş olan işsizlik sigortası fonları sorunu çözmekte yetersiz kaldığından işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun, 1927 yılında İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kanunu adı altında çıkarılmıştır.

Bu yasaya uygun olarak da Milli İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu (Milli Büro), kurulmuştur. Bu kurum, işe yerleştirme, işsizlik sigortası mesleki danışma ve çıraklıkla ilgili görevleri üstlenmiştir. İşverenlerin, işçilerin ve devlet memurlarının kurum yönetimine katılmasına da sistem içinde yer verilmiştir.

281- US: Social Security Throughout the World - 2008, s.104.

İşsizlik sigortası zorunlu ve işgücünün %40'ını kapsamak üzere düzenlenmiştir. Milli büro, diğer aktif emek piyasası, kısa süreli yardımlar, işe yerleştirme yardımları gibi programlarını da bu fondan finanse etmekte idi. Fakat oluşturulan bu fon yetersiz kalmakta ve sürekli açık vermekte idi. 1930 bunalımı sonrasında büyüyen işsizlere ödeme yapmakta başarısız kalınmış, böylece bu ilk sistem başarılı olamamıştır.

1952 yılında Milli Büronun yerine geçmek üzere İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Federal Enstitüsü kurulmuş, fakat yasanın temel prensiplerinde değişiklik yapılmamıştır. Bugün uygulamada olan İstihdamı Teşvik Yasası 1969 yılında kabul edilmiş ve aktif emek piyasası bu yasayla düzenlenmektedir. Bugün Almanya'da İşsizlik Sigortası (Arbeitslosengeld) ve İşsizlik Yardımı (Arbeitslosenhilfe-AH, Sozialhilfe-SH) birlikte uygulanmaktadır.²⁸²

1. ALMANYA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI

A) KAPSAMI

Tüm çalışanlar, tarım işçileri, ev çalışanları, çıraklar ve stajyerler kapsam dahiline alınmıştır. Sürekli olmayan işte çalışanlar, aile içinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Madenciler, inşaat ve dok işçileri için özel sistemler vardır.

B) FİNANSMAN

Sigortalı gelirinin %3.25'i oranında prim öder. İşveren de sigortalı ile aynı oranda yani %3.25 oranında prim öder. Devlet ise, destek yasası gereğince katkıda bulunur ve meydana gelen açıkları kapatır. Bunun yanı sıra devlet federal hükümetler aracılığı ile işsizlik yardımları ve işsizlerin sosyal sigorta primlerini öder. Devlet prime ve aylığa ait en üst aylık ve yıllık geliri belirler.

C) YARARLANMA KOŞULLARI

Son 3 yıl içerisinde en az 360 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak, bu süre mevsimlik işçiler için 180 gündür. İş ve İşçi Bulma Kurumuna kayıtlı olmak, yardım talep etmek, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, uygun iş teklifini reddetmemiş olmak koşulu ile işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programından yararlanılabilir. Bekleme süresi yoktur. Ancak işten kendi isteği ile ayrılmış ise 8-12 hafta bekleme süresi uygulanır.

282- TİSK; İşsizlik Sigortası, a.g.e., s.11.

D) ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ

İşsizlik Sigortası kapsamında verilecek ödenekler, çocuklu işçiler için son ücretinin %67'i, çocuksuz işçiler için ise %60'ı kadardır. Ödenek, işsizlik sigortasına ödenen prim süresine göre 78 gün ile 832 gün arasında ödenir. Eğer sigortalı 49 yaşından büyük ise en az 28 hafta süresince ödeme yapılır.

2. ALMANYA'DA İŞSİZLİK YARDIMLARI

İşsizlik yardımları için herhangi bir sınırlama yoktur. İşsizlik yardımında çocuklu işsize en son ücretinin %57'i oranında, çocuksuz işsize %53'ü oranında yardım yapılır. Kısmi işsizlikte saat başı işsizlik göz önünde tutularak tam işsizlikle orantılı ödenek verilir. Bekleme süresi yoktur. Diğer taraftan, Almanya'da kısa süreli işsiz kalanlara kısmi işsizlik yardımı ve kötü hava koşulları nedeniyle çalışmaya ara verenlere kötü hava yardımları, meslek eğitimine katılan, yeniden eğitilen ve rehabilite edilenlere hayat pahalılığına karşı destek yardımları yapılmaktadır.²⁸³

3. ALMANYA'DA YÖNETİM YAPISI

Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı tarafından yönetilir. Federal Çalışma Ofisi, eyalet ve yerel çalışma ofisleri aracılığı ile sigorta ve istihdam hizmetleri yürütülür.

§ 3- İNGİLTERE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK YARDIMLARI

İngiltere'de işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarına ilişkin uygulamaya ilk olarak 1911 yılında başlanmıştır. İngiltere, işsizlik sigortası uygulamasını başlatmak suretiyle işsizlik sigortası uygulamasında dünya ülkelerine de örnek olmuştur. Sistem başlangıçta yedi endüstri dalında uygulanmış ve işgücünün %10'unu kapsamıştır. Ancak, sistem gittikçe genişletilmiş ve II. Dünya Savaşı başında toplam işgücünün yaklaşık 2/3'ünü kapsama almıştır.

1930 yılında meydana gelen ekonomik kriz bu sistemin gözden geçirilmesi ihtiyacını ortaya koymuş ve 1942 yılında ünlü Beveridge Raporu'na dayanan köklü değişiklikler yapılmıştır. Bütün sosyal güvenlik sistemleri bütünleştirilmiş, primler toplam brüt ücretler üzerinden düzenlenmiş, işsize asgari bir gelir sağlamak hedeflenmiştir.²⁸⁴

283- US; Social Security-1997, a.g.e., s.143.

284- EKİN, Nusret; İşsizlik Sigortası, Kamu-İş yayını, Ank.1994, s.31.

Gelire dayalı katkı sistemi ilk olarak 1960'larda kabul edilmiş, 1966 yılından sonra tek düzeyde işsizlik sigortası yardımlarına gelire dayalı yararlanma sistemleri de ilave edilmiştir. Tek düzey işsizlik yardımı sistemi, gelir güvencesinden ziyade, asgari ihtiyaçları karşılamaya dayandığı için 1972 yılında bu sistemden tamamen vazgeçilmiştir.

Son olarak 1992 yılında çıkarılan kanun ve 1995 yılında çıkarılan kanun (Jobseeker's Act) ile bu günkü işsizlik sigortası sisteminin uygulaması gerçekleştirilmektedir. İşsizlik sigortası zorunlu olarak sürdürülmektedir. Ancak, bugün İngiltere'de, İşsizlik Sigortası (Social insurance) ve İşsizlik Yardımı (Social assistance) sistemi birlikte uygulanmaktadır.

1. İNGİLTERE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI

A) KAPSAMI

Gerekli şartlara uyan tüm işsiz iş arayanları kapsar. Serbest çalışanlar, evli kadınlar ve dullar kapsam dışı bırakılmışlardır. Bunların sigortadan yararlanabilmeleri kendi isteklerine bırakılmıştır.

B) FİNANSMANI

İşverenlerin katkıları ile bütün sosyal güvenlikle ilgili finansmanı sağlayan Milli Sigorta Fonu'undan karşılanmaktadır. Devlet, bu fona gelirleri yetersiz olanların tüm sosyal güvenlik ile ilgili masraflarını karşılamak üzere katkıda bulunur. 2008 uygulamasına göre, sigortalı haftada 105-770 arasında Sterlin kazanıyorsa %11'ni, kendi hesabına çalışanlar yılda 5.435-40.040 arasında Sterlin kazanıyorsa %8'ini prim olarak öder. İşveren, çalışanın kazancının %12.8 i kadar prim öder.²⁸⁵ Devlet tüm sosyal yardım ve kazançları öder.

C) YARARLANMA KOŞULLARI

Sigortalı 18 yaşın üzerinde olmalı ve işsiz veya haftada 16 saatten az çalışıyor olmalı. Eğer 16-17 yaşında ise özel şartlar altında aday olabilir ve başvurabilir.

İşsizlik ödeneğini hak edebilmek için son 2 vergi yılı içerisinde birinde 25 hafta en düşük gelir elde etmek (Nisan 2008 de haftada 90 sterling), son yıl içerisinde en az 50 hafta prim ödemek. İş Bulma Kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, işsizlik kendi isteği sonucu kötü hal, kanun dışı iş kolu uyuşmazlığına doğrudan katılma, uygun iş teklifini ve eğitim imkanlarını reddetme sonucu olmaması gerekir.

285- US; Social Security -2008, a.g.e., s.325.

D) ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler tek düzeyde olup, işsizlik ödeneği 25 yaşından büyüklere haftada 60.50 Sterling (2008) dir. 18-24 yaş arası olanlara ise haftada 47.95 Sterling (2008) dir. Üç gün bekleme süresi sonunda en çok 26 haftaya kadar işsizlik ödeneği verilir. Yani ödenek sabit miktar olup, bakmakla yükümlü olunan yetişkin sayısına bağlı olarak değişmektedir.

2. İNGİLTERE'DE İŞSİZLİK YARDIMLARI

İşsizlik sigortası için yeterliliği olmayan veya yararlanma süresini dolduran kayıtsız işsizler ve yardıma ihtiyacı olanlara yapılır. Yardım sabit oranlı olup, 47.95 ile 60.50 (2008 yılı için) sterling olarak yaşa göre değişir. Süre sınırlaması yoktur.²⁸⁶

3. İNGİLTERE'DE YÖNETİM YAPISI

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı prim ödemelerini ve kayıtları yönetir. Çalışma Bakanlığı bölgesel bürolar ve İş Bulma büroları (Department for Work and Pensions) eliyle aylık ve yardımları yönetir, talepleri alır. Ek Yardım Komisyonu (Job Center Plus), gelir testine tabi yardımları uygular ve onlara iş bulmalarında yardımcı olur.

§ 4- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI

ABD'de, 1930 yılındaki ekonomik krize kadar, işsizlik sigortası kapsamında pek az işçi yer almakta idi. Ancak, sonraları sendikaların teşviki, işçi ve işveren sendikaları arasında belli endüstri ve firmalar düzeyinde yapılan sözleşmeler ile sigorta kapsamının genişletildiği görülmektedir. Bazı eyaletlerde 1920-1930 yılları arasında sigorta sistemi kurma konusunda bazı çalışmalar yapılmış ise de başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Başarısızlığın temel nedeni işsizlik sigortasının işverene yeni yükler getiriyor olmasıdır. Ayrıca tek bir düzenlemeye dayalı işsizlik sigortası sisteminin federal hükümetlerin anayasal gücünü aşacağı ve anayasaya aykırı olacağı düşünülmekte idi.

1933 yılında Başkan Rooseveltdöneminde, işsizlik ve işsizlik yardımları konusunda ciddi çalışmalar yapıldığı görülmektedir. 1935 yılında Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) çıkarılmış ve işverenlere işsizlik sigortası programına katıldıkları takdirde %90 oranında azaltılabilecek

286- US; Social Security -2008, a.g.e., s.325.

olan %3 oranında vergi getirilmiştir. Söz konusu vergi 7 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini kapsamakta idi. . Böylece işsizlik sigortası teşvik edilmiştir. Bunun sonucu 1935-1937 yılları arasında bütün eyaletlerde işsizlik sigortası yasaları kabul edilmiş oldu.

Sosyal Güvenlik Yasası, asgari bir yararlanma standardını, hak kazanmak için gerekli koşulları, yararlanma süre ve seviyesi gibi asgari normları ortaya koymaktadır.

ABD işsizlik sigortası sistemi, Avrupa sistemlerinden farklı olarak işçi yerine, işçiyi istihdam eden firmaya yönelmiştir. Sadece bir firmada çalışan işçiler sisteme katılabilmektedirler. İşten daha fazla işçi çıkaran firmalarda katkının seviyesi artmaktadır.

Özellikle son yıllarda işsizliğin artması karşısında 1991 yılında Acil İşsizliği Karşılama Yasası (Emergency Unemployment Compensation Act) çıkarılmış, 1992 yılında da işsizlik sigortasından yararlanma süresini artırmak suretiyle yeni düzenleme yapılmıştır.²⁸⁷

1. KAPSAMI

Endüstriyel ve ticari firmalarda çalışan işçileri kapsar. 4 veya daha fazla işçiyi, 1 yıl içerisinde en az 20 hafta süreyle çalıştırmakta olan firmaları kapsama almaktadır. . Bunun yanı sıra tüm eyaletlerde çalışan mahalli kamu ve gümrük görevlileri, çiftlik çalışanları dahil tüm ABD'nin dörtte üçü bu kapsama dahil edilmiştir. Bazı tarım işçileri, dini organizasyonlarda çalışanlar, sürekli işi olmayanlar, ev hizmetlileri ve kendi hesabına çalışanlar kapsam dışıdır. Demiryolu işçileri için özel eyalet programları vardır.²⁸⁸

2. FİNANSMANI

Sigortalı, Alaska, New Jersey ve Pensylnvania eyaletleri hariç prim ödemez.

İşveren vergilendirilebilir kazancının %0.8'ini Federal Vergi şeklinde ödüyor. Eyaletlerde ise, bu oran %0 ile 10 arasında değişmektedir. Bu oran 1992 de ortalama %2 idi. Asıl oran %6.2 en az %5.4'dür. Eyaletlerin çoğunda bu oran %5.4 olmasına karşın %0-10 arasında değişmektedir. Devlet katkıda bulunmuyor, ancak vergiler üzerinden bu programa ödeme yapmaktadır.

287- EKİN, Nusret ; İşsizlik Sigortası, Kamu-İş Yayını, Ank.1994,s.33.

288- US; Social Security -2005,a.g.e.;s.179

3. YARARLANMA KOŞULLARI

Eyaletlerin 3/4'ü bir önceki yılın asgari gelirlerini esas tutar. 14 eyalet 14-20 hafta süre ile çalışmış olmayı zorunlu tutar. Ayrıca iş ve işçi bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, kendi isteği, kötü hal, kanun dışı, iş uyuşmazlığı veya uygun iş teklifini reddetme sonucu işsiz kalmamış olmak şartları aranmaktadır.

4. ÖDENEK MİKTARI VE SÜRESİ

İşsizlik ödeneği çeşitli eyaletlerin uygulanmalarına göre normal gelirin %50 'si kadardır. Haftalık en az ödenek 5-69 \$ (1993) arasındadır. Azami ödeme, eyaletlerin 2/3'de 154-468 \$ (1993) arasındadır. Her çocuk için eyaletlerin 1/4'de haftada 1-95 \$(1993) dır. 1 haftalık bekleme süresi bir çok eyaletle uygulanmaktadır. 26 hafta süre ile ödeme yapılır. Federal yasaya göre yüksek işsizlik halinde 13 hafta daha ek olarak ödeme yapılabilir.²⁸⁹

5. YÖNETİM YAPISI

İşsizlik Sigortası ile ilgili programı, Çalışma Bakanlığı, İş gücü Dairesi, İşsizlik Sigortası şubesi eliyle ülke çapında yürütülmektedir. Eyalet İş Güvenliği ve İş Bulma Büroları (Employment Training Administration and Office of Workforce Security) aracılığıyla eyalet programlarını yürütür. Bu büroların yarısı eyalet hükümetlerinin bir dairesi içinde bulunur, yarısı ise bağımsız bir daire, kurul ve komisyon halinde çalışır.²⁹⁰

§ 5- HOLLANDA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI

Hollanda'da işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun 1916 ve 1949 yılların çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun ise, 1987 tarihli kanundur.

İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu olarak katılımı ile kurulmuş Sosyal Sigortalar sistemi içinde yer almaktadır. İşsizlik sigortasının finansmanı için çalışanlardan aylık gelirin %2.2'i kadar, işverenlerden ise işçi ücretinin %5.05'i kadar prim alınmaktadır. Devlet oluşturulan fona katkıda bulunmamaktadır.

İşsizlik Sigortası yardımından yararlanabilmek için aranan şartlar, çalışma istek ve yeteneğinde olup, iş bulamamak, istihdam bürosuna kayıtlı olmak, son bir yıl içinde 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olmaktır. İşsizlik yardımından yararlanabilmek için ise, ihtiyaç içinde olmak, işsiz olmak ve işsizlik sigortasından yararlanma süresini doldurmuş olmak gerekir.

289- US; Social Security-1993, a.g.e., s. 347

290- US; Social Security -2005,a.g.e.;s.179

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler ise, çalışanın son ücretinin %70'i kadardır. Günlük en az 289 Hollanda Florini (1997) ödenmektedir. Ödenekler, çalışma süresi ve yaşa göre 6 ay ile 5 yıllık süre için verilmektedir. Bu süre 1 yıl daha asgari ücretin %70'i kadar verilerek uzatılabilmektedir.

İşsizlik yardımı olarak tek düzey sabit bir miktar olarak yaşa ve işsiz statüsüne göre belirlenen tablo üzerinden ödenmektedir.²⁹¹

§ 6 - YUNANİSTAN'DA İŞSİZLİK SİGORTASI

Yunanistan'da işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun, 1945 yılında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun ise, 1994 tarihli kanundur. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerden zorunlu olarak katılımı sağlanan sosyal sigorta sistemi içerisinde yer almaktadır. İşsizlik sigortasının finansmanı için çalışanlardan ücretlerinin %1.33'ü, işverenlerden işçi ücretinin %2.67'si kadar prim alınarak toplanan katkılardan oluşmaktadır. Devlet, sadece işsizlik yardımları için bir yıllık olmak üzere 6.069.000 Drahmi (1997) yardım yapmaktadır.

İşsizlik sigortası yardımından yararlanabilmek için aranan koşullar, çalışma istek ve yeteneğinde olup, iş bulamamak, istihdam ofisine kayıtlı olmak, işsizlik kendi isteği ile gerçekleşmemiş olmak, iş tekliflerini reddetmemiş olmak ve son 14 ay içinde 125 gün prim ödeyerek çalışmış olmaktır.

İşsizlik yardımlarından yararlanabilmek için ise, ihtiyaç içinde olmak, işsizlik sigortasından yararlanma süresini doldurmuş olmak gerekir.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler, beden işçisinin günlük ücretinin %40'ı, diğer işçiler için ise, ücretin %50'si kadardır. Ödenekler, yaşa ve sigortalılık süresine bağlı olarak 5 ile 19 aylık bir süre için ödenmektedir.

İşsizlik yardımı olarak, işsizlik sigortası ödeneklerine yakın bir miktar üzerinden 45 gün için ödenmektedir.²⁹²

§ 7- PORTEKİZ'DE İŞSİZLİK SİGORTASI

Portekiz'de işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun, 1975 yılında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanunlar ise, 1989 ve 1993 tarihli kanunlardır. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerden zorunlu olarak katılımı sağlanan sosyal sigorta sistemi ile sosyal yardım

291- Us; Social Security-1997,a.g.e., s.256.

292- US; Social Security-1997, a.g.e., s.148.

sistemi içerisinde yer almaktadır. İşsizlik sigortasının finansmanı için, çalışanlardan alınan sağlık sigortası fonu katkıları ile işverenler ve devlet tarafından sağlanan bazı yardımlar kullanılmaktadır.

İşsizlik sigortası ödeneğinden yararlanabilmek için aranan koşullar, işsiz olmak ve son 24 ay içinde 540 gün prim ödeyerek çalışmış olmaktır. İşsizlik yardımlarından yararlanabilmek için ise, ihtiyaç içinde olmak, kayıtlı işsiz olmak ve son 1 yıl içinde 180 gün sigortalı olarak çalışmış olmak gerekmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler, ücretin %65'i kadardır. İşsizin yaşına ve sigortalılık süresine göre 10 ile 30 aylık bir süre için verilmektedir.

İşsizlik yardımı olarak verilen yardımın miktarı ise, asgari ücretin %70'i kadardır. Çocuk durumuna göre bu nispet %90-100'e kadar çıkarılabilmektedir. Bu yardım, 5 ile 15 aylık bir süre için, sigortalılık süresi ve yaşa bağlı olarak ödenmektedir. Ancak yardım süresi, 55 yaşın üzerindeki için 60 yaşında erken emeklilik koşulu ile uzatılabilmektedir.²⁹³

§ 8- İRLANDA'DA İŞSİZLİK SİGORTASI

İrlanda'da işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin ilk kanun, 1911 yılında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun ise, 1993 tarihli kanundur. İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu olarak katılımı ile sağlanan sosyal sigorta sistemi ile sosyal yardım sistemi kapsamı içinde yer almaktadır.

İşsizlik sigortasının finansmanı için, çalışanlardan ve işverenlerden emekli aylıkları esas alınarak toplanan Milli Sigorta Fonu uygulanmaktadır. Devlet sadece, işsizlik yardımlarının tamamını finanse etmektedir.

İşsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanabilmek için aranan koşullar, çalışma istek ve yeteneğinde olup da iş bulamamak, 15-65 yaşları arasında olmak, en az 39 hafta sigortalı olarak çalışmış olmaktır.

İşsizlik yardımlarından yararlanabilmek için ise, muhtaç durumda olmak, işsizlik sigortasından yararlanma süresini doldurmuş olmak gerekmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek ödenekler ise, sabit bir miktar olup, haftalık 6 gün hesabıyla 64.50 İrlanda Poundu (1997), yaş durumuna bağlı olarak yine haftalık 38.50 IP ve çocuk olması durumunda haftalık 13.20 IP ilave edilir. Süresi 390 güne kadardır.

293- US; Social Security-1997,a.g.e.,s.290.

İşsizlik yardımı olarak, sabit bir miktar olup, 15 aya kadar süren işsizlik durumunda haftalık 62.40 IP, işsizlik ve muhtaçlık durumu bu süreyi aşıyorsa aşan süreler için 64.50 IP süresiz bir zaman için ödeme yapılmaktadır.²⁹⁴

§ 9- TÜRKİYEDE İŞSİZLİK SİGORTASI KANUN TASARILARI

1. 30 TEMMUZ 1993 TARİHLİ İŞSİZLİK SİGORTASI KANUN TASARISI

30.7.1993 tarihinde zamanın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın basına verdiği bilgilere göre işsizlik sigortası yasa taslağı ile ilgili kanun hükmündeki kararname, Bakan tarafından Başbakanlığa sunulmuş olup, ancak bu taslak Bakanlar Kurulunda görüşülmemiş idi. Taslak aşağıdaki şekilde idi:

A) BİRİNCİ KISIM : GENEL HÜKÜMLER

Amaç: Bu Kanunun amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve kapsamdaki sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen kayıt ve koşullarla ödeme ve hizmetlerin yapılmasını sağlamaktır. (Md.1)

Kapsam: Bu Kanun, 1475 Sayılı İş Kanunu ile 854 Sayılı Deniz İş Kanunu ve 5953 Sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun kapsamında çalışanlara uygulanır. (Md.2)

Tanımlar: Bu Kanunda geçen;

a) İşsizlik Sigortası: Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek ve yeterliliğinde olmasına karşın, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden sigortalılara bir taraftan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da bunların işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulmuş zorunlu bir sigorta kolunu,

Bu Kanun anlamında işsizlik sigortasından yararlanacaklar 7'nci maddede belirtilmiştir.

b) Sigortalı: Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde ücret karşılığı çalışan ve çalıştığı süre içerisinde de işsizlik sigortası primi ödeyen kimseyi,

294- US; Social Security- 1997, a.g.e., s. 182.

c) Sigortalı İşsiz: Bu Kanun kapsamına gören bir işyerinde ücret karşılığı çalışırken ilgili maddede belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimseyi,

d) İşsizlik Sigortası Primi: İşsizlik sigortasının gerektirdiği her türlü ödeme ile hizmet giderlerini karşılamak amacıyla bu Kanunda belirtilen esas ve koşullara göre Devlet, işveren ve sigortalı tarafından ödenen payı,

e) İşsizlik Sigortası Fonu: İşsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizlerin, Devlet tarafından bu konuda yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet tarafından güvence altına alınan fonu,

f) İşsizlik Ödeneği: Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve ölçüde yapılan parasal ödemeyi,

g) Kurum: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra birimlerini, ifade eder. (Md.3)

Görevli, Yetkili ve Sorumlu Kuruluş: İşsizlik sigortası ile ilgili her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasında, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü yetkili, görevli ve sorumludur. (Md.4)

İşsizlik Sigortasının Başlangıcı ve Zorunlu Oluşu: Kanunun uygulamaya konulduğu tarihte halen çalışmakta olanlar doğrudan işsizlik sigortası kapsamına girerler.

Bu kanun kapsamında çalışanlar işe başlamalarıyla birlikte sigortalı olurlar. Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümlülükleri sigortalının işe başlamasıyla birlikte başlar,

İşsizlik Sigortası zorunludur. (Md.5)

Ödeme ve Hizmetler: Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen esas ve koşullar çerçevesinde aşağıdaki ödeme ve hizmetler sağlanır;

a) İşsizlik ödeneği,

b) Yeni bir iş bulma,

c) Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi,

d) İşe yerleştirmede ulaşım ve taşıma giderlerini karşılama. (Md.6)

B) İKİNCİ KISIM: ÖDENEKLER VE SAĞLANAN DİĞER HAKLAR

İşsizlik Ödeneğini Hak edebilme Koşulları: İşsizlik ödeneğini hak edebilmek için aranılan koşullar şunlardır;

a- Bu Kanunun 2'nci maddesi uyarınca kapsama dahil olmak,

b- Kuruma ödeme ve hizmetlerden yararlanmak üzere başvurmadan önceki son üç yıl içinde en az 20 ay sigortalı olarak çalışıp prim ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 6 ay içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak,

c- Kuruma süresi içinde başvurarak işsiz kaldığını, işsizlik ödeneği almak istediğini ve yeni bir iş almaya hazır olduğunu belirterek gerekli kayıt işlemini yaptırmış olmak,

d- Grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle hizmet sözleşmesi askıya alınmamış olmak,

e- Herhangi bir Sosyal Güvenlik Kuruluşundan yaşlılık, malullük, emeklilik, hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kollarından sürekli veya geçici iş göremezlik geliri ve benzeri ad altında bir ödemeye hak kazanmak için işinden ayrılmamış olmak,

f- Hizmet sözleşmesi aşağıda belirtilen nedenlerle sona ermiş olmak.

- 1475 Sayılı İş Kanununun 13'üncü maddesi veya 854 Sayılı Deniz İş Kanununun 16'ncı maddesinde belirtilen bildirim önellerine uygun olarak hizmet sözleşmesinin sona ermiş olması,

- Hizmet sözleşmesinin süresi belli olsun veya olmasın süresinin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 Sayılı İş Kanununun 16'ncı maddesinin I, II ve III'üncü bentlerine veya 5953 Sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 7'nci maddesi ile 11'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olması,

- Hizmet sözleşmesinin süresi belli olsun veya olmasın süresinin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 Sayılı İş Kanununun 17'nci maddesinin I ve III'üncü bendlerine veya 854 Sayılı Deniz İş Kanununun 14'üncü maddesinin III'üncü bendine veya 5953 Sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 6'ncı maddesine göre işveren tarafından feshedilmiş olması,

- 1475 Sayılı İş Kanununun 24'üncü maddesine göre toplu işten çıkarmalarla işsiz kalınması durumunda,

- Hizmet sözleşmesinin belirli süreli olması halinde bu sürenin bitiminde.

g- Bedeni, zihni ve diğer sağlık koşulları yönünden çalışmaya hazır ve yeterli olmak,

h- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkartılmış olmak. (Md.7)

İşsizlik Ödeneği Verilmesini Engelleyen Hak Düşürücü Nedenler:
İşsizlik ödeneği alan ancak;

a- Kurum veya işverence teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın iki kez reddeden,

b- Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden, kabul etmesine karşın devam etmeyen veya başarısız olan,

c- İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı tespit edilen,

d- Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen,

sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri derhal kesilir.

Ancak;

1- Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlar ile

2- Hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya haz kazananların işsizlik ödeneği alma süreleri anılan durumların sona ermesinden sonra devam eder.

Bu Kanunun uygulanması sırasında sigortalı işsizler ve işverenler tarafından ileri sürülecek özürlerden Kurumca kabul edilebilecek olanlar ile sigortalı işsizlerin kendilerine sunulan işlerin ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimlerinin hangi hallerde reddedebileceği ve iş almaya hazır olmanın tanımı Yönetmelikle belirlenir. (Md.8)

İşsizlik Ödeneğine Esas Alınacak Günlük Kazanç: İşsizlik ödeneğine esas alınacak günlük kazanç, sigortalı işsizin Kuruma başvurduğu günden önceki son üç aylık çalışma süresi içinde ve bu Kanunun uygulandığı bir

veya birkaç işten elde ettiği prime esas günlük kazançları toplamının 90'da biridir.

Günlük kazancın hesabına esas tutulan son üç aylık çalışma süresi içinde bazı işgünlerinde çalışmamış ve çalışmadığı günler için ücret almamış olan sigortalının işsizlik ödeneğine esas kazancı, bu dönem içinde elde ettiği kazanç toplamının ücret aldığı gün sayısına bölünerek belirlenir.

İşsizlik ödeneği hesabına esas alınacak günlük kazanç, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 78. Maddesinde belirtilen üst sınırı geçemez. (Md.9)

İşsizlik Ödeneğinin Miktarı: Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının bu ödeneye esas olan günlük net kazancının %45'idir. Ancak, bu miktar o andaki geçerli günlük net asgari ücretin %50'sinden aşağı olamaz.

Sigortalı işsizlere verilecek günlük işsizlik ödeneği, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 78. Maddesinde belirtilen üst sınırı geçemez. (Md.10)

İşsizlik Ödeneğinin Verilme Süresi: Son üç yıl içinde 600 gün çalışmış ve prim ödemiş olan sigortalı işsizlere bekleme süresinin bitiminden itibaren 120 gün, 900 gün çalışmış ve prim ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, 1080 gün çalışmış ve prim ödemiş olan sigortalı işsizlere ise 240 gün işsizlik ödeneği verilir.

İşsizlik ödeneğinin verilmesine ilişkin usul ve esaslar Yönetmelikle belirlenir. (Md.11)

İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi: Sigortalı işsizlerin Kurumca işe yerleştirilmeleri veya kendilerinin iş bulmaları hallerinde verilen ödenek kesilir.

İşsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlerin, eş ve çocuklarının, bakmakla yükümlü olduğu anne ve babasının hastalanması veya sigortalı işsizlerin analık durumlarında, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 40 ve 49'uncu maddelerinde belirtilen sağlık yardımlarından yararlanma hakkı devam eder.

Resmi sağlık kuruluşlarında alınan raporun Kuruma ibrazı halinde, rapor süresince işsizlik ödeneği verilmez. Ancak, rapor süresi işsizlik ödeneği süresine eklenir. (Md.12)

İşsizlik Ödeneğinin Verilmesi: İşsizlik ödeneği, Kurumca haftalık olarak işsizinin doğrudan kendisine verilir. (Md.13)

Bekleme Süresi: Yapılan başvurunun incelenmesi, sigortalı işsiz ve gerektiğinde işverenle görüşülmesi, ödeme işlemine karar verilebilmesi

ve diğer zorunlu araştırma, soruşturma ve işlemlerin yapılabilmesi için, başvurudan sonra geçecek ilk 15 gün içinde işsizlik ödeneği verilmez.

Gerekli işlemlerin zamanında bitirilememesi nedeniyle yapılacak ödemelerin gecikmesi halinde sigortalı işsize haftalık olarak alacağı ödeneğin %75'ini geçmemek üzere avans verilebilir. Verilen bu avans daha sonra yapılacak ödemelerden düşülür. (Md.14)

İşsizlik Ödeneğinden Yeniden Yararlanma Durumu: İşsizlik ödeneğinden en fazla 240 gün yararlanılır. Her işsizlik dönemi için 7'nci maddede belirtilen hak etme koşulları yeniden aranır.

İşsizlik ödeneğinin verilmesine ilişkin usul ve esaslar Yönetmelikle belirlenir. (Md.15)

Yeni Bir İş Bulma: Kurum, işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulmaya çalışır. (Md.16)

Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi: İşsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsizlerden mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunamayanlara Kurumca meslek geliştirme, meslek edindirme ve yetiştirme eğitimi verilebilir. (Md.17)

Ulaşım ve Taşıma Giderleri: Bu Kanunun 7'nci maddesinde öngörülen kayıt işlemlerini yaptıran sigortalı işsizlerin, yeni bir iş bulununcaya kadar Kuruma gidip gelmeleri nedeniyle yapacakları her türlü gider kendilerine aittir.

Ancak, Kurumca önerilen iş, sigortalı işsizin ikamet ettiği belediye sınırları dışında ise ulaşım giderleri, işe yerleştirme durumunda işe taşıma giderleri Kurum tarafından karşılanır.

Ulaşım ve taşıma giderlerinin karşılanmasına ilişkin esas ve koşullar Yönetmelikle belirlenir. (Md.18)

Yanlış ve Yersiz Olarak Verilen Ödenek, Ulaşım ve Taşıma Giderlerinin Geri Alınması: Kurumca herhangi bir nedenle yanlış ve yersiz olarak verildiği belirlenen işsizlik ödenekleri ile ulaşım giderleri verildikleri tarihten başlayarak beş yıl geçmemişse sigortalı işsizlerden geri alınır. (Md.19)

İşsizlik Ödeneklerine El Konulamayacağı: Bu Kanun gereğince verilecek işsizlik ödeneklerine nafaka borçları dışında el konulamaz veya başkasına devir ve temlik edilemez. (Md.20)

C) ÜÇÜNCÜ KISIM : İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMİ

Prim Ödenmesi: İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere sigortalı, işveren ve Devlet işsizlik sigortası primi öderler. (Md.21)

Prim Oranları: İşsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık kazancının %6'sıdır. Bunun %2'si sigortalı, %2'si işveren ve %2'si Devlet payıdır. Bakanlar Kurulu, prim oranlarını artırmaya veya azaltmaya yetkilidir. (Md.22)

Prime Esas Kazançlar: Sigortalı işçinin, işverenlerin ve Devletin her ay için ödeyecekleri primlerin hesabında;

a) Sigortalının o ay içinde hak ettiği ücretin,

b) Sigortalıya ödenen prim, ikramiye ve bu nitelikteki diğer her çeşit yan ödeme ve kazançlardan o ay içinde ödenenlerin,

c) İdare veya yargı organlarınca verilen kararlar gereğince (a) ve (b) fıkralarında yazılı kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalıya o ay içinde yapılan ödemelerin;

brüt toplamı esas alınır.

Sigortalıya ödenen yolluklar, çocuk zamları, aile yardımları, ölüm, doğum, evlenme yardımları gibi sosyal yardımları ile aynı yardımlar prim hesabında dikkate alınmaz.

Ay içinde elde edilen kazancın 30'da biri prime esas günlük kazançtır.

Sigortalıların prime esas alınacak günlük kazançları 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78'inci maddesinde belirtilen üst sınırı geçemez. (Md.23)

Primlerin Ödenme Şekli: İşveren, her ay sonu itibariyle çalıştırdığı sigortalıların, prim tutarlarını, prime esas brüt kazançları üzerinden hesaplayıp, buna kendisine ait payları da ekledikten sonra en geç ücret ödemelerini izleyen ayın son gününe kadar İşsizlik Sigortası Fonuna öder.

Devlet payları ise her ay sonu itibariyle Kurum tarafından hesaplanır ve Maliye ve Gümrük Bakanlığına bildirilir. Hesaplanan miktar, bildirim tarihinden itibaren 1 ay içinde alınan Bakanlıkça İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılır. (Md.24)

Prim Belgeleri: İşveren, her ay için çalıştırdığı sigortalıların primleri hesabına esas tutulan kazançları toplamı ile prim ödeme gün sayılarını ve işsizlik sigortası primlerini gösteren kayıt ve belgeleri ertesi ayın sonuna kadar Kuruma vermekle yükümlüdür. (Md.25)

Yanlış ve Yersiz Olarak Alınan Primlerin Geri Verilmesi: Yanlış ve yersiz olarak alındığı anlaşılan primler alındıkları günden başlayarak 5 yıl içinde talepte bulunulduğunda geri verilir. Bu süre içinde talep edilmeyen yanlış ve yersiz alınmış primler İşsizlik Sigortası Fonuna gelir kaydedilir.

Geri verilen primler için yasal faiz de ödenir. Bu faiz, primin Kuruma yatırıldığı tarihi izleyen ay başından, iadenin yapıldığı ayın başına kadar geçen süre için hesaplanır. (Md.26)

Primlerin Cezalı Ödenmesi: Prim, süresi içinde ve tam olarak ödenmezse, ödenmeyen kısmı, sürenin bittiği günden başlayarak hesaplanarak 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü hakkındaki Kanuna göre gecikme zammı eklenerek alınır.

Ay kesirleri tam ay olarak hesap edilir. Gecikme zammı yalnız prim alacaklarına uygulanır ve borç ödenene kadar devam eder.

6183 Sayılı Kanunun 9, 2, 21, 27, 36, 101 ve 103'üncü maddeleri, Kurum alacakları hakkında da uygulanır.

Prim aslının ödenmiş olması gecikme zammının alınmasını engellemez. (Md.27)

Ücretlerde İndirim veya Kesinti Yapılamayacağı: İşveren, işsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle, sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapamaz. (Md.28)

Yeni İşverenin Sorumluluğu: Sigortalıların çalıştırıldıkları işyeri bir başkasına devredilir veya el değiştirirse, eski işverenin Kuruma olan sigorta primi ile gecikme zammı ve faiz borçlarından eski işverenle birlikte yeni işveren de zincirleme olarak sorumludur.

Bu hükme aykırı sözleşmeler geçerli değildir.

İşverenler tarafından çalıştırıldıkları sigortalılar için işsizlik sigortası primine esas kazançları ile prim ödenen gün sayıları ve işsizlik sigortası primlerini gösteren kayıt ve belgeler ile bunların düzenleme koşulları Yönetmelikle belirlenir. (Md.29)

D) DÖRDÜNCÜ KISIM: İŞSİZLİK SİGORTASI

UYGULAMASINA İLİŞKİN KURAL VE ESASLAR

Sigortalıların Bildirilmesi: İşveren, çalıştırmaya başladığı her sigortalı için örneği Kurumca hazırlanacak İşe Giriş Bildirgesi'ni hizmet sözleşmesinin yapıldığı andan itibaren bir ay içinde Kuruma vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür.

Bildirgenin geç verilmesi ya da hiç verilmemiş olması, işverenlerin ve çalıştırdığı sigortalıların bu Kanunda belirtilen hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz. (Md.30)

Bildirilmeyen İşyeri ve Sigortalılar Hakkında Yapılacak İşlemler: Kuruma bildirilmeyen sigortalılar, bu Kanunun yürürlük tarihinden önce işe girmişlerse yürürlük tarihi itibarıyla, daha sonraki bir tarihte işe girmişlerse başladıkları tarih itibarıyla sigortalı sayılırlar ve bu yoldaki bildirme verme işlemleri Kurumca yaptırılır.

Kuruma verilmesi gereken bildirme ve belgelerin verilmediğinin belirlenmesi durumunda işverene bu bildirme ve belgelerin bir ay içinde verilmesi için tebligat yapılır. Buna rağmen verilmemesi veya eksik verilmesi durumunda bu bildirme ve belgeler sigorta primlerinin miktarları da belirtilerek Kurum tarafından re'sen düzenlenir ve işverene tebliğ edilir. (Md.31)

İşsizliğin Bildirilmesi ve Yapılacak İşlemler: Sigortalı işsiz 6'ncı maddede belirtilen ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için işsiz kaldığı günden başlayarak 2 ay içinde Kuruma doğrudan başvurması gerekir. (Md.32)

İhbar Tazminatı Alınması Durumunda Başvuru: İhbar tazminatı alan sigortalı işsizler, işten ayrıldıktan sonra ihbar tazminatının yerine geçtiği bildirim önelleriyle ilgili sürenin bitiminden sonra işsizlik ödeneğinden yararlanmak için Kuruma başvurabilirler. (Md.33)

Sigortalı İşsizler Hakkında İşverence Yapılacak İşlemler: İşveren, işi sona eren, işyeri veya işi değiştirilen, işine son verilen veya işini kendi isteğiyle terk eden sigortalılar hakkında; örneği Kurumca hazırlanacak İşten Ayrılma Bildirgesi'ni düzenleyip, bir nüshasını Kuruma göndermekle, bir nüshasını da sigortalı işsiz talebi üzerine talep tarihinden itibaren en geç üç gün içinde sigortalı işsize vermekle yükümlüdür.

İşveren ayrıca, düzenlenen bildirimlerle ilgili ve sigortalı işsizler hakkında Kurumca istenilen bilgileri en geç yedi gün içinde Kuruma iletme zorundadır.

Sigortalı işsizlerin Kuruma başvuru şekil ve esaslarıyla işveren tarafından verilmesi zorunlu olan İşe Giriş ve İşten Ayrılma Bildirgelerinin içeriği, basım ve dağıtımı ile doldurulmasına ve gönderilmesine ilişkin işlem ve koşullar Yönetmelikle belirlenir. (Md.34)

E) BEŞİNCİ KISIM: İŞSİZLİK SİGORTASI FONU

Fonun Kuruluşu: Bu Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak üzere, “İşsizlik Sigortası Fonu” kurulmuştur. (Md.35)

Fonun Yönetimi: Bu Fon, Kurum Yönetim Kurulu tarafından işletilir ve yönetilir.

Yönetim Kurulu, Fonun işletilmesini sağlamak üzere Yürütme Kurulu oluşturulur.

Yürütme Kurulunun kimler tarafından oluşacağı, çalışma usul ve esasları Yönetmelikle belirlenir. (Md.36)

Fonun Gelirleri: İşsizlik Sigortası Fonunun gelirleri; işsizlik sigortası primlerinden, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizlerden Devlet katkısı ve yardımlarından, bu Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer gelir ve kazançlardan oluşur. (Md.37)

Fonun Giderleri: Sigortalı işsizlere verilen ödenekler; meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri ile işe yerleştirme giderleri İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılanır.

Bu Fonda ayrıca Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Genel Kurulu kararıyla Kurumun yönetim giderlerini karşılamak üzere, yıllık prim toplamının %5-15 arasında bir pay ayrılır. (Md.38)

Fonun Değerlendirilmesi ve İşletilmesi: Kurum, İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinden giderler çıktıktan sonra kalan kısmını, güven, verimlilik, paraya çevrilebilirlik ve kazanç sağlamak esasları dahilinde Yürütme Kurulu eliyle işletir. (Md.39)

Devlet Katkısı ve Yardımları: İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin giderleri karşılayamaması halinde fark, Devlet tarafından karşılanır. (Md.40)

Fonun Bilançosu: Kurumca her hesap yılı sonu itibariyle İşsizlik Sigortası Fonuyla ilgili bir bilanço çıkarılır. Bu bilanço, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına sunulur. (Md.41)

Fonun Mal Varlığı ve Vergi, Resim, Harç Bağışıklığı: Fonun malları, Türk Ceza Kanunu bakımından devlet malı sayılır. Fon alacakları Devlet alacakları derecesinde ayrıcalıklıdır. Fon hakkında İcra ve İflas Kanunu hükümleri uygulanmaz.

Fonun mal varlığı ve Fonla ilgili işlemler her türlü vergi, resim ve harçtan bağışiktır. (Md.42)

F) ALTINCI KISIM: ÇEŞİTLİ HÜKÜMLER

Geçici Görevle Yabancı Ülkeye Gönderilme: İşverence geçici görevle yabancı ülkeye gönderilen sigortalıların bu Kanunda belirtilen hak ve yükümlülükleri yurt dışında kaldıkları sürede de geçerlidir. (Md.43)

Bildirim: Bu Kanun gereğince yapılacak bildirimler hakkında 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uygulanır. (Md.44)

Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri: Bu Kanunun uygulanması sırasında haklarında alınacak her türlü karara karşı sigortalıların ve işverenlerin yapacakları itirazları Türkiye İş Kurumu İl İstihdam Kurulları inceler ve karara bağlar.

Bu Kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklara ilişkin davalar ise yetkili İş Mahkemelerinde veya bu davalara bakmakla görevli diğer mahkemelerde görülür. (Md.45)

Kurumun Teftiş, Kontrol ve Denetim Yetkisi: Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin her türlü mali ve teknik denetimler, teftiş ve kontroller Kurumun Müfettişleri ve yetkili memurlarınca yapılır. (Md.46)

Çalışma Raporu ve Çalışma Programı: Kurum, her yıl sonu itibariyle o yıl içindeki işsizlik sigortasına ve İşsizlik Sigortası Fonuna ilişkin faaliyetlerini içeren “Çalışma Raporu” ile gelecek yıla ait “Çalışma Programı”nı hazırlayarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına sunar. (Md.47)

Yönetmelikler: Bu Kanunun, amaçlarına uygun olarak zamanında ve eksiksiz bir biçimde uygulanabilmesi için çıkartılması öngörülen Yönetmelikler, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’nce hazırlanır, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde çıkartılır. (Md.48)

G) YEDİNCİ KISIM:CEZA HÜKÜMLERİ

İşverene Uygulanacak İdari Para Cezası: 24, 25, 30 ve 34’üncü maddelerde belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlere idari para cezası verilir. (Md.49)

İdari Para Cezasının Uygulama Şekli: Bu ceza Kurumca tahakkuk ettirilir ve gerekçesiyle birlikte işverene usulüne uygun olarak tebliğ edilir. Bu cezalara tebliğ tarihinden itibaren 10 gün içinde yetkili Sulh Ceza Mahkemesine başvurularak itiraz edilebilir. Mahkemenin vereceği karar kesindir.

Bu süre içinde Mahkemeye başvurulmazsa idari para cezası kesinleşir ve 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre Kurumca tahsil edilir.

Gerek doğrudan Kurumca tahsil edilen gerekse Asliye Ceza Mahkemesinin kararı üzerine Hazinece tahsil edilen idari para cezaları İşsizlik Sigortası Fonuna gelir kaydedilir.

Sigortalı İşsize Uygulanacak Yaptırımlar: Sigortalı işsizin haksız biçimde işsizlik ödeneği, ulaşım ve taşıma gideri aldığı tespit edilmesi halinde haksız ve fazla ödemeler kendisinden tahsil edilir.

Ayrıca, bu Kanunun 27'nci maddesinde belirtilen esaslar çerçevesinde yasal faiz ve gecikme zammı alınır.

İdari para cezalarının ve yaptırımların uygulama usul ve esasları Yönetmelikle belirlenir. (Md.51)

Yargısal Para Cezası: İşverene verilen idari para cezasının kesinleşmesinden sonra aynı suçun tekrar işlenmesi durumunda ağır para cezasına hükmolunur.

Tekerrür halinde belirtilen cezalar iki katına kadar arttırılır. İşverenler ayrıca Kurumun bu yüzden uğrayacağı zararları da ödemekle yükümlüdür. (Md.52)

H) SEKİZİNCİ KISIM: SON HÜKÜMLER

İşsizlik sigortasının uygulamasına ilişkin ilk hazırlık, tesis, araç-gereç ve yönetim giderleri ile diğer zorunlu masraf ve harcamaları karşılamak üzere 300 milyar TL. Genel Bütçeden İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılır. (Geçici Md. 1)

Bu Kanunun uygulanmasında, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Kanunu yürürlüğe girinceye kadar İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü yetkili ve görevlidir. (Geçici Md. 2)

Bu Kanun, Resmi Gazete'de yayımı tarihinde yürürlüğe girer. (Md.53)

Bu Kanunu Bakanlar Kurulu yürütür. (Md.54)

2. 25 KASIM 1997 TARİHLİ İŞSİZLİK SİGORTASI YASA TASARISININ GEREKÇESİ

25 Kasım 1997 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından Bakanlar Kuruluna sunulan İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı bugüne kadar Bakanlar Kurulunda görüşülmemiş olup, henüz daha TBMM'ne de intikal etmemiştir. 26 şubat 1998 tarihinde, Yasa taslağının önümüzdeki günlerde Başbakanlığa sevkedileceğini belirten Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, yasayı bu yıl içinde çıkarma kararlılığında olduklarını basın toplantısında açıklamıştır.²⁹⁵

Tasarı 30 Temmuz 1993 tarihli tasarının benzeri şeklinde hazırlanmış, ancak bazı değişiklikleri ve görüş farklılıklarını beraberinde getirmiştir.

A) GENEL GEREKÇE

Günümüzde istihdam sorunu, tüm ülkelerde en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. Bir ülkede üretimde bulunamayanların sayısındaki artış, sadece çalışanların üzerindeki yükü artırmakla kalmamakta, aynı zamanda pek çok ekonomik ve sosyal sorunu da beraberinde getirmektedir.

İşsizliği toplum ve birey açısından olmak üzere iki biçimde tanımlamak mümkündür. Toplum açısından işsizlik; üretken kaynakların kullanılmaması anlamını taşır. Birey açısından ise; çalışma istek ve yeteneği bulunmasına ve çalışmaya hazır durumda olmasına rağmen, kişinin çalışma olanağı bulamamasıdır. Bunun sonucu ise, işten doğan gelirin kesilmiş olmasıdır.

Ülkelerin ekonomik yapıları, politik felsefeleri, kültürel geçmişleri ve içinde bulundukları güçlüklerin birbirlerinden çok farklı olmaları nedeniyle işsizliğin boyutları da ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin: ABD, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Japonya gibi gelişmiş ülkelerde bile işsizlik oranı zaman zaman %10'u geçmiş hatta %15'lere yaklaşmıştır.

Ülkemizde ise hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç ile sanayi ve hizmetler sektörünün yeterince gelişmemesi gibi nedenlerle, temelde yapısal bir işsizlik sorunu vardır. Üretim sürecindeki değişikliklere bağlı olarak ortaya çıkan gizli işsizlik ve eksik istihdamın yanında çalışırken çeşitli nedenlerle işini yitirenlerin sayısı da giderek artmaktadır.

295- Sabah Gazetesi, 26.2.1998, s.11.

Dünyada endüstri ilişkilerinde yeni şekillenmeler sonucu teknoloji ve uzmanlaşmaya bağlı olarak yeni çalışma biçimleri gündeme gelirken ülkemizde henüz niteliksiz işçiler ve genç işsizlik sorunları gündemdeki yerini korumaktadır.

Gerçekten de işsizlik:

- Verimli insan gücü kaynaklarının kullanılmamasına,
- Düşük işgücüne katılma oranı nedeni ile bağımlılık oranının artmasına,
- Düşük işgücü katılımına bağlı olarak, satın alma gücü ve kısa dönemde üretimin azalışına, uzun dönemde hem üretimin hem istihdamın azalışına,
- Bireylerin fiziksel ve düşünsel sağlığını etkileyerek hırçın, huzursuz, suç işlemeye yatkın olmalarına, ulusal dayanışmanın bozulmasına,
- İşsizlerin bir baskı grubu oluşturmalarına, etkin politikaların uygulanmasının engellenmesine,
- Toplumun değer yargılarının yitirilip sosyal karşılıklarının oluşmasına,
- Bireylerin belirli bir gelirden yoksun kalmaları nedeniyle yaşamsal ihtiyaçlarının öncelik kazanmasına, eğitim ve kültüre ayrılan zaman ve gelirin yok olmasına,
- Ülkenin insan gücü kaynaklarının israf edilmesine.

neden olmaktadır.

Bütün bunlar, gerçek anlamda: potansiyel üretim gücünün tüketici duruma geçmesiyle insan gücü kaynaklarının israf edilmesi demektir.

Sonuç olarak; bireyin bir işe sahip olması, kendisinin ve ailesinin geçim olanak ve araçlarını sağladığı için, çalışma hakkı, yaşama hakkının devamı niteliğindedir. Bunun içindir ki işsizlikle mücadele toplumların en başta gelen görevlerinden biridir.

İşsizliğin tam anlamı ile ortadan kaldırılması çok yönlü ekonomik ve mali önlemlere, yatırım-istihdam ilişkisine dönük etkili kararların alınmasına bağlıdır.

Bu nedenle ülkeler, işsizliğin nedenleri gidermek amacıyla ekonominin istihdam kapasitesini genişletici, tasarrufu, yatırımları ve üretim teknolojilerini geliştirici, iş gücü piyasasına dönük etkin önlemlere

yönelik uzun vadeli politikalar ile işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını ya da azalışlarını tazmin etme, yeni iş bulununcaya ya da yeniden istihdam olanağını verecek olan eğitimi tamamlayıncaya kadar gelir kayıplarını karşılayarak gelir devamlılığı sağlayacak politikaları uygulamak zorundadırlar.

Gelir güvencesi sağlayan bu politikaların temel özelliği, sosyal güvenlik amaçları ile istihdamı koruma ve geliştirme düşüncesini birbirini tamamlar nitelikte olmasıdır. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır.

İşsizlik sigortası, işsizlik riskinin nedenlerini giderici uzun vadeli ekonomik ve sosyal politikalarla birlikte uygulanması halinde yararlı olur. Özellikle işsizlik sigortasının bulunduğu ülkelerde, işsizlik farklı boyutta ve nitelikte ortaya çıkmaktadır. Eğer işsizlik sigortası bulunuyorsa işsiz kalan sigortalı düşük verimli ve gelirli bir işi kabul etmeye ya da bağımsız çalışmaya zorlanmamakta ve işsizlik ödenekleri ile işsiz kaldığı bu devreyi rahat geçirerek uygun bir işi daha kolay bulmaktadır. Aynı zamanda yeni bir meslek edinme, mesleğini geliştirme ya da meslekte yetiştirme olanağına kavuşabilmektedir. İşsizlik sigortasını uygulayan ülkeler, işsizleri nitelik ve nicelik yönünden daha iyi tanımlayarak bir yandan eğitim politikasını diğer yandan ise istihdam ve yatırım politikalarını kısa ve uzun vadede daha sağlıklı ve tutarlı belirleme şansına sahip olabilmektedir.

İşsizlik durumunda sağlanan yardımlar, ücretin tek gelir ve tüketime dönük olması nedeniyle tasarruf yeteneği olmayan kısa süreli işsizliklere bile dayanamayacak olanlara gelecek güvencesi sağlamakta, işsizlere niteliğine ve yeteneğine göre daha iyi koşullarda uygun ücretle yeni bir iş elde etme güç ve fırsatı vermektedir. Böylece işsizliğin kısa vadede bir sorun olarak ortaya çıkması kısmen de olsa engellenmiş olmaktadır.

Batıda diğer sosyal sigorta kollarının kurulmasından sonra, işsizlik riskinin karşılanmasının sosyal yardım niteliği dışına çıkarılarak sosyal sigortalar, sistemi içine yerleştirilmesi ilk kez, 1911 yılında İngiltere’de zorunlu işsizlik sigortası kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra işsizlik sigortası hızla yayılmaya başlamış. 1929 yılı ekonomik krizinin yarattığı işsizliğin sonuçlarını tazmin etmenin gerekliliğini belirgin bir biçimde göstermesiyle bu süreç hızlanmıştır. 1952 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilen ve ülkemizce de onaylanan “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları”nı belirleyen 102 Sayılı Sözleşme ile modern sosyal güvenlik yasaları için de işsizlik de temel sosyal riskler arasında kabul edilmiştir.

Günümüzde 39’u piyasa ekonomisinde olmak üzere toplam 42 ülkede uygulanmakta olan işsizlik sigortası, ülkemizde 1959 yılından bu

yana gündemde olmasına, kalkınma planlarında değişik biçimlerde yer almasına ve bu güne değin bir çok yasa tasarısı ve önerisi hazırlanmış olmasına, hatta 1983 yılında Danışma Meclisinde kabul edilmesine rağmen, uygulamaya konulması mümkün olamamıştır.

İşsizlik sigortasının ülkemizde yıllardır tartışılır olmasına karşı, bu gün daha kararlılıkla ele alınmasının nedenlerinden biri, sanayileşme ve köyden kente göçün hızlanmasıyla birlikte bağımlı çalışan işgücünün sayısındaki artıştır. Bağımlı çalışma karşılığı ücret geliri elde ederek yaşamını sürdürenlerin oranı arttıkça, işsizlik riski de daha büyük bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. 1950'lerde başlayan köyden kente göç süreci sonucu kentli işçi, gelir olanakları bakımından kırdan tamamen kopmuş ve yalnızca ücrete bağımlı duruma gelmiştir. Gelir ve ücret düzeyinin düşüklüğü nedeniyle tasarruf olanaklarının az olduğu ülkemizde kısa süreli işsizlik halleri dahi yaşamsal açıdan tehlikeli bir hal aldığından gelir güvencesi sağlamak büyük önem taşımaktadır.

Ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin topluma adil ve dengeli bir biçimde yaygınlaştırılması, sosyal adaletin sağlanması bakımından "Sosyal Devlet" anlayışının bir gereğidir. Nitekim, Anayasamızın "Çalışma Hakkı ve Ödevi" başlığını taşıyan 49'uncu maddesinde "Devlet işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır" denilmektedir. Gelir güvencesi hem çalışma hakkının bir uzantısı olmakta hem de sosyal güvenliğin yaygınlaşmasını sağlamaktadır.

İşsizlik sigortası sisteminin ülkemizde uygulanmasını zorunlu kılan nedenlerden biri de Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), OECD gibi uluslararası kuruluşlarla olan yakın ilişkililerdir. Türkiye'nin de kabul ettiği Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı yer almıştır. ILO'nun 102 Sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" na ilişkin Sözleşmesi, işsizlik sigortasını 9 temel sosyal sigorta kolu arasında saymıştır. Türkiye bu Sözleşmeyi işsizlik sigortası ve aile yardımları sigorta kollarını dışarıda bırakıp diğer 7 sigorta kolunu kabul ederek onaylamış bulunmaktadır. ILO'nun doğrudan işsizlik sigortasının düzenlediği 44 sayılı "İsteği Dışında İşsiz Kalanlara Ödenecek Yardımlar" konusundaki Sözleşmeye göre de bu Sözleşmeyi onaylayan her üye devlet, kendi iradesi dışında işsiz kalan işçiye çalışırken katılmış olduğu sistem uyarınca işsizlik ödeneği vermek zorundadır. 14 devletin onayladığı bu Sözleşmeyi Türkiye henüz onaylamamıştır.

Avrupa Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde ve Türkiye'nin çekinceyle onayladığı Avrupa Sosyal Şartında yer alan işsizlik sigortasıyla ilgili hükümler, ILO normları ile benzer özelliklere sahiptir.

24 OECD ülkesi arasında işsizlik sigortasını uygulamayan tek ülke Türkiye'dir. Bunun yanında, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tamamında işsizlik sigortası olmasına karşılık Türkiye'de bu sigorta kolunun bulunmayışı anılan Birliğe sosyal açıdan daha çok yaklaşabilmemizi güçleştiren nedenlerden biri olmaktadır.

Bu bakımdan işsizlik sigortasının kurulması, Türkiye'nin uluslararası örgütlerde yer almasına ve ilişkilerinin güçlenmesine katkıda bulunacaktır.

İşsizlik sigortasının uygulamaya konulmasıyla, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntüler ile bu çöküntülerin neden olacağı suç oranı ve toplumdaki sosyal dengeyi bozucu sonuçların asgari düzeyde kalması sağlanacaktır.

İşsizlik sigortası nedeniyle oluşacak fon, üretken, istihdam artışı sağlayan ve bölgeler arası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır.

Bunların yanında, işsizlik sigortasından işsizlere yapılacak ödemeler, işsizlerin satın alma gücünü artıracak, ekonomide talebin azalmasını ve dolayısıyla üretimin düşmesini belli bir ölçüde önleyecektir.

İşsiz kalanlara verilecek meslek edindirme, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitimleriyle nitelikli işgücünün artması sağlanacak ve dolayısıyla üretimi ve kaliteyi olumlu etkileyecektir. Öte yandan, işin keyfi olarak bırakılması, gösterilen işi kabul etmeme, kötü hal ve davranışlardan dolayı işten çıkarılmış olma hallerinde işsizlik sigortasından yararlanamayacak olan işsiz, işine daha özen gösterecek, işgücü devri düşecek, verimlilik artacaktır. Aynı zamanda işgücü ve işsizlik hakkında kesin veriler elde edileceğinden, ekonomik ve sosyal yaşamın akışını doğru ölçülerle izlemek ve düzenlemek bakımından daha uygun ve somut kararlar alınabilecektir. Bunun içindir ki, işsizlik sigortası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda Sosyal Güvenlik Sistemi içinde yer almış ve onun vazgeçilmez bir kolu olarak kabul edilmiştir. Getirilecek işsizlik sigortası sistemi ile sosyal güvenlik sistemimiz bütünlüğe erişecektir.

İşsizlik sigortası, bir iş ya da işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına karşın, tamamen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden çalışanlara bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer yandan da bunların işsiz kalmaları nedeni ile uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulmuş zorunlu bir sigorta koludur.

İşsizlik sigortası uygulayan ülkelerin hemen hemen tamamında sadece, işini kendi istek ve kusuru dışında kaybedenlere işsizlik sigortasından yararlanma olanağı tanınmaktadır. Ülkemizde de işsizlik sigortası ödeneklerinden işini kendi istek ve kusuru dışında kaybedenler yararlanacaklardır.

Ülke koşulları nedeniyle dikkate alınması gereken diğer önemli sınırlama da yapılan ödeneklerin süresi ve miktarıdır. Bu Kanunla, ödenek alma süresi çalışanların prim ödedikleri süreye paralel olarak kademelendirilmiş ve en çok 300 gün olarak belirlenmiştir.

İşsizlik sigortasının önemli unsurlarından birisi de işsiz kalan sigortalılara mesleklerine uygun, en son çalıştıkları işin çalışma ve ücret koşullarına yakın bir iş bulunmasıdır. Sigortalı işsizlere mesleklerine uygun, en son çalıştıkları işin çalışma ve ücret koşullarına yakın bir iş bulunamadığı takdirde meslek değiştirme, meslekedindirme ve yetiştirme eğitimlerinin verilmesi de işsizlik sigortasının önemli öğelerindendir.

Sonuç olarak; çalışanlara işsiz kaldıkları dönemde gelir güvencesi getiren, işverenlere de teknolojik değişmelere bağlı yapısal bazı değişiklikleri gerçekleştirme olanağı sağlayan işsizlik sigortasının çalışma yaşamımıza getirilmesi hem sosyal devlet ilkesinin, hem de çağdaş ve demokratik dünya ile bütünleşme hedefimizin bir gereği olarak düşünülmektedir.

Bu hususlar gözönüne alındığında, işsizlik sigortası sisteminin biran önce uygulama alanına konulmasının zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla ülkemizde de işsizlik sigortası sisteminin uygulanmasını sağlamak üzere “ İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır.

Bu kanun hazırlanırken; halen yürürlükte olan sosyal güvenlik ve çalışma mevzuatı başta olmak üzere, yabancı ülkelerin bu konudaki uygulamaları ve ülkemizde 1959’dan beri konuya ilişkin olarak yapılan çalışmalar, hazırlanan yasa tasarıları, bu konuda yapılan bilimsel çalışmalar gözönünde bulundurulmuştur.

İşsizlik sigortası uygulamasının, işçi, işveren ve devlet olmak üzere üç kesime yayılan bir mali yükü beraberinde getireceği kaçınılmazdır. Ancak, ülkemizde işgücü maliyeti yüksekliği göz önünde bulundurularak işçi ve işveren kesimine ek bir yük getirilmeden işsizlik sigortası uygulamasına başlanması düşüncesiyle, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair 3417 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmakta ve bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerin ödemekte oldukları primlerin işsizlik sigortasına aktarılması öngörülmektedir.

Ayrıca, sosyal hukuk devleti olma özelliği dikkate alınarak, devletin de işsizlik sigortası finansmanına katılması hükme alınmıştır.

Yürürlükten kaldırılan 3417 sayılı Kanunda da devletin işveren sıfatı ile zaten bir katkısı olduğu için, işsizlik sigortası ile öngörülen devlet katkısı kapsam farklılığından kaynaklanan cüz'i bir ilave mali külfet getirecektir. Dolayısıyla, yukarıdan beri yapılan açıklamalarda önemi vurgulayan bu sistem, taraflara ilave bir külfet getirmeden sistemimize dahil edilmiş olacaktır.

Öte yandan, 3417 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılması sonucu çalışanlar adına birikmiş olan ana para ve nemalar karşılığında ilgililere Türk Telekom hisseleri verilmek suretiyle, bir taraftan devletin çalışanlara olan borcu ödenmiş olmakta ve söz konusu meblağların devlet tarafından düşük nemalarla değerlendirildiği eleştirileri ortadan kaldırmakta, diğer taraftan da verilen hisse senetleri ile sınai mülkiyetin tabana yayılmasına adım atılmaktadır. Böylece çalışanların hisse senetleri üzerinde diledikleri şekilde tasarrufta bulunmalarına imkan sağlanmış olmaktadır.

Bu kanun taslağı, sekiz kısım, 32 asıl ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Birinci kısım genel hükümleri, ikinci kısım işsizlik sigortası primlerini, üçüncü kısım işsizlik ödeneği ve sağlanan diğer hakları, dördüncü kısım işsizlik sigortası fonunu, beşinci kısım ceza hükümlerini, altıncı kısım çeşitli hükümleri, yedinci kısım geçici maddeleri ve sekizinci kısım son hükümleri içermektedir.

Kanun taslağı, işsizlik sigortasının bütün ülke düzeyinde ve kapsamına giren işyerlerinde aynı anda başlamasını öngörmektedir. Zorunlu bir işsizlik sigortası esasını benimseyen kanun taslağı, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2.nci maddesinde belirtilen sigortalılarla Geçici 20.nci maddesinde belirtilen sandıkların kapsamına girenleri ve müteakabiliyet esasına göre yabancı işçileri kapsamına almaktadır. İşsizlik sigortası ile ilgili her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yetkili, görevli ve sorumlu olması öngörülmektedir. Ancak, primlerin toplanması ve İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesindeki İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gibi hususlarda Sosyal Sigortalar Kurumu'na da bazı görevler verilmektedir. Yine, İşsizlik Sigortası Fonu'nun İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı tarafından işletilip yönetileceği, ayrıca, fonun muhtemel açıklarının Devletçe kapatılacağı hükme bağlanmaktadır.

Bu açıklamalar üzerine, işçilerin yararına, işverenlere ilave yük getirmeyen, devlet güvencesi sağlayan, sosyal adalet ve sosyal barış ilkelerine uygun, ekonomik ve sosyal gelişmemizi, hızlandıran, uygulanabilirlik kolaylığı bulunan, azami tasarrufa imkan veren, hizmetlerde ikilemi önleyen ve en önemlisi, ülkemizin sosyo-ekonomik ve sosyal kalkınma düzeyine ters düşmeyen bir kanun tasarısının oluşturulmasına büyük özen ve çaba gösterilmiştir.

B) YASA TASARISI MADDE GEREKÇELERİ

Kanun taslağının maddeleri ile ilgili gerekçeleri de şu şekilde özetlemek mümkündür.

Amaç: Kanunun amacı, işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve kapsamdaki sigortalı işsizlere, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin belirtilen kayıt ve koşullar dahilinde yapılmasını sağlamak şeklinde belirtilmiştir. (Md.1)

Kapsam: 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2.nci maddesi esas alınarak, bir hizmet sözleşmesine dayalı bir veya bir kaç iş yerinde çalışan tüm işçiler ile yine bu Kanunun Geçici 20.nci maddesinde belirtilen Sandıklara tabi olarak çalışanlar ve müteakabiliyet esasına dayalı olarak ülkemizde çalışan yabancı işçiler kapsama dahil edilmişlerdir. (Md.2)

Tanımlar: Bu Kanunda geçen tanımlar çalışma yaşamı ile ilgili diğer Kanunlar doğrultusunda açıklanmıştır. Buna göre:

Bakanlık; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,

Kurum; İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra birimlerini,

İşsizlik sigortası; Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, her hangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini tamamen kendi istek ve kusuru dışında kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, zorunlu bir sigorta kolu,

Sigortalı; Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet aktine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde de işsizlik sigortası primi ödeyen kimseyi,

Sigortalı işsiz; Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet aktine dayalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimseyi,

İşsizlik sigortası primi; İşsizlik sigortasının gerektirdiği her türlü ödeme ile hizmet giderlerini karşılamak amacıyla bu Kanunda belirtilen esas ve koşullara göre Devlet, işveren ve sigortalı tarafından ödenen payı,

İşsizlik sigortası fonu; İşsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizlerin, Devlet tarafından bu konuda yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devletin güvercesinde olan fonu,

İşsizlik ödeneği; Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödemeyi, ifade eder.

İşveren ve işveren vekili; Bu Kanunun uygulanmasında 2.nci maddede belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişiler işvenedir.

İşveren nam ve hesabına işin yönetimi görevini yapan kimseler işveren vekilidir.

Bu Kanunda geçen işveren deyimi işveren vekilini de kapsar..

İşveren vekili, bu Kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumludur.

İşyeri; Bu Kanunun uygulanmasında 2.nci maddede belirtilen sigortalıların işlerini yaptıkları yerler işyeridir.

İşin niteliği ve yürütümü bakımından işyerine bağlı bulunan yerlerle dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayyene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu veya büro gibi diğer eklentiler ve araçlar da işyerinden sayılır. (Md.3)

Görevli, Yetkili ve Sorumlu Kuruluş: Sigortalı işsizlere, işsizlik ödeneği vermek suretiyle gelir sürekliliğini sağlamak işsizlik sigortasının bir yönünü oluşturmaktadır. Diğer bir yönü ise sigortalı işsizleri işe yerleştirmek ya da yeniden istihdam şansı elde edebilmeleri için gerekli olan meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi vermektir. Bütün bunlar göz önüne alındığında işsizlik sigortası ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin birbirinden farklı düşünülmesinin olanaksızlığı ortaya çıkmaktadır.

İstihdamın geliştirilmesinin yanı sıra sağlıklı ve etkin bir işsizlik sigortasının uygulanmasında, İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevli, yetkili ve sorumlu olmasında büyük bir yarar ve zorunluluk vardır. Ayrıca, Kanunla Kuruma verilen görevlerin, Kurum bünyesinde kurulacak İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığınca yerine getirileceği hükme bağlanarak, İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığının görevleri belirtilmiştir. (Md.4)

İş ve İşçi Bulma Kurumunu, Türkiye İş Kurumuna dönüştürecek olan Kanun Taslağı da hazırlanmıştır. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Kanunu yürürlüğe girinceye kadar işsizlik sigortası ile ilgili her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasında, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü yetkili, görevli ve sorumlu olacaktır.

İşsizlik Sigortasının Başlangıcı ve Zorunlu Oluşu: Kanunun yürürlüğe konulduğu tarihte halen çalışmakta olanların doğrudan, çalışanların ise işe alınmalarıyla birlikte zorunlu sigortalı sayılacakları esası getirilmiştir. Sigortalılar ile işverenlerin hak ve yükümlülüklerinin,

sigortalının işe başlamasıyla birlikte işleyeceği belirtilmiştir. Ayrıca 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 8. ve 9.uncu maddelerine göre SSK'ya bildirilen işyeri ve sigortalıların Kuruma da bildirilmiş sayılacağı, ifade edilmiştir. (Md.5)

Ödeme ve Hizmetler: Sigortalı İşsizlere, bu Kanunda belirtilen esas ve koşullar çerçevesinde sağlanan ödeme ve hizmetler açıklanmıştır. Buna göre: işsizlik ödeneği verilmesi, yeni bir iş bulma veya yeni bir işe girebilmesi için meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi kararlaştırılmıştır. Tüm bu ödeme ve hizmetlerin aynı Kanun içinde düzenlenmesinde temel amaç, bu araçların birbirini tamamlar nitelikte olmasıdır. Zira sistemin amacı işsizlerin gelir kayıplarını bir ölçüde de olsa gidermekten çok işgücünü sürekli, etkin ve verimli çalıştırarak insan gücü israfını en aza indirmektir. (Md.6)

İşsizlik Sigortası Primleri: Diğer sigorta programlarında olduğu gibi işsizlik sigortasının da temel finansman kaynağı primler ve Devlet katkılarıdır. Uygulamada işsizlik sigortasının finansmanı bazen sigortalı, bazen işveren ve Devlet, bazen de birlikte ya da ayrı ayrı özellikle bu üç kesimden birinin üzerinde yoğunlaşmaktadır. Devletin finansmana katkısı sosyal devlet anlayışının bir parçasıdır.

Bu nedenle, ülkemizde işsizlik sigortasının finansmanına sigortalı, işveren ve Devletin birlikte katılması öngörülmüştür. Maddede, işsizlik sigortası fonunda biriken primlerin hiç bir şekilde iade edilmeyeceği de hükme bağlanmaktadır.

Ayrıca, 31.12.1960 tarih ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 40.ve 63.üncü, 3.6.1949 tarih ve 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 13.ve 14.üncü maddeleri dikkate alınarak, işsizlik sigortasına işverenlerce ödenen primlerin kazancın tespitinde gider olacağı, sigortalılarca ödenen primlerin de gerçek ücretin (net ücretin) tespitinde sosyal sigorta primi olarak indirileceği, başka bir deyişle, gerçek ücretin belirlenmesine esas vergi matrahı tespit edilirken brüt ücretten düşüleceği belirtilmiştir. (Md.7)

İşsizlik Sigortası Primlerinin Tabi Oldukları Diğer Hükümler: Sigortalıların, işverenlerin ve Devletin her ay ödeyecekleri primlerin hesabında, prime esas alınacak kazançların alt ve üst sınırlarının belirlenmesinde ve prim belgeleri konusunda 506 sayılı Kanunun 77. 78.ve 79.uncu maddelerinin esas alınacağı belirtilmiştir.

Primlerin toplanması, aktarılması, gecikme zammı, ödenmeyen primler ve cezalar için düzenlenecek belgeler, yeni işverenin sorumluluğu, teminatı ve hakedişlerin prim borcuna karşılık tutulması, yersiz alınan primlerin iadesi konusunda yine 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun ilgili maddelerine atıfta bulunarak, uygulamada paralellik getirilmiştir. (Md.8)

İşsizlik Sigortası Bakımından Sosyal Sigortalar Kurumunun Görev, Yetki ve Sorumlulukları: Madde ile, uygulamada Sosyal Sigortalar Kurumu'nun uzun zamandan beri primleri toplama işlemlerini yapıyor olması ve bu konuda teknik olarak gelişmiş bulunması nedeniyle ayrıca, uygulamada bir ikileme de yol açmamak amacıyla işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, Devlet payının alınmasından, toplanan primlerin İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılmasından Sosyal Sigortalar Kurumu'nun görevli, yetkili ve sorumlu olacağı, buna ilişkin hususların Bakanlığın gözetiminde SSK ile İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında yapılacak bir protokol ile belirleneceği belirtilmiştir. (Md.9)

İşsizlik Ödeneğini Hak edebilme Koşulları: Bu madde ile işsizlik ödeneğini hak edebilmek için gerekli koşullar açıklanmıştır. İşsizlik sigortası uygulayan tüm ülkelerde işsizlik ödeneğini hak edebilme koşulları ile paralellik sağlanmaya çalışılmıştır.

Buna göre; sigortalı işsizin işsizlik ödeneğini hak edebilmesi için bu Kanun kapsamına dahil olması, işsizlik ödeneğine hak kazanmadan önce belli bir süre çalışmış ve prim ödemiş olması, işsizlik ödeneği almak istediğini ve yeni bir iş almaya hazır olduğunu belirterek, Kuruma gerekli kayıt işlemini yaptırması, hizmet sözleşmesinin Kanunda sayılan nedenlerle sona ermiş olması gibi koşullar getirilmiştir. (Md.10)

İşsizlik Ödeneği Verilmesini Engelleyen Hak Düşürücü Nedenler: Sigortalı işsizin işsizlik ödeneği almakta iken bazı koşulları da yerine getirmesi gerekmektedir. Nitekim, sigortalı işsizin işsizlik ödeneği almakta iken önerilen uygun işi haklı bir neden göstermeden 2 kez reddetmesi işsizlik ödeneği verilmesini engelleyen hak düşürücü bir neden olarak sayılmıştır. Ancak, Kurum ya da işveren tarafından önerilen uygun işin, işsizin mesleğine uygun ve en son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş olması gerekir.

Diğer yandan kendisine uygun iş bulunabilmesine olanak sağlayacak mesleği veya niteliği olmayanlara teknolojik ve endüstriyel gelişmeler doğrultusunda varolan yeniliklere uygun, meslekleri geçerliliğini yitirmiş olduğu için iş bulma şansları azalan ya da yok olanlara, Kurum nitelik yükseltici ya da kazandırıcı eğitim verir. Bu eğitimin amacı, sigortalı işsizin yeniden istihdam şansını elde etmesini sağlamaktır. Ancak tüm bunlara karşın meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini reddeden, kabul etmesine karşın devam etmeyen ya da başarısız olan, Kurum tarafından yapılan çağrılarını zamanında cevaplamayan, gerekli bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin kesileceği hükmü getirilmiştir.

İşsizlik ödeneği, kendi isteği dışında işsiz kalan ve bunun sonucunda geliri kesilen sigortalılara yapılan ödemedir. Burada amaç, işsizin satın alma gücünün sürekliliğini bir ölçüde de olsa sağlamaktır. Madde de, işsizlik ödeneği alırken bir yandan da herhangi bir nedenle gelir elde eden sigortalı işsizlerin de işsizlik ödeneğinin kesileceği belirtilmiştir.

Bütün bunlara karşın, işsizlik ödeneği almakta iken muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle kısa süreli silah altına alınan ya da mevcut sosyal güvenlik kurumlarından geçici süre ile gelir elde edenlerin işsizlik ödeneklerinin kesileceği, anılan durumların sona ermesinden sonra ödenek vermeye devam edileceği, ancak işsizlik nedeniyle işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam sürenin hiç bir şekilde aşılamayacağı da hükme bağlanmaktadır. (Md.11)

Sigortalı İşsizler Hakkında İşverence Yapılacak İşlemler: Kurumun işsiz kalan sigortalı hakkında yapacağı işlemleri zamanında tamamlayabilmesi için, Kanunda belirtilen “İşten Ayrılma Belgesi”nin işverenler tarafından tam ve zamanında doldurularak, Kurum ve sigortalı işsizlere verilmesi yükümlülüğü getirilmiştir. (Md.12)

İşsizlik Ödeneğine Esas Alınacak Günlük Kazanç, Bekleme Süresi ve İşsizlik Ödeneği Miktarı: Maddede;

- İşsizlik ödeneğine esas alınacak günlük kazancın 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77.ve 78.nci maddelerindeki esaslara göre belirleneceği,
- Günlük işsizlik ödeneğinin de, sigortalının prime esas son altı aylık net kazancı esas alınmak suretiyle hesaplanacak ortalama net günlük kazancın %55'i olarak belirleneceği,
- İşsizlik ödeneğinin gelir vergisinden muaf olacağı,
- İşsizlik ödeneği almak için yapılan başvurunun incelenmesi sigortalı işsiz ve gerektiğinde işverenle görüşülmesi ödeme işlemine karar verilebilmesi ve diğer zorunlu araştırma, soruşturma işlemlerinin yapılabilmesi için başvurudan sonra 7 gün için işsizlik ödeneği verilmeyeceği, Kurumun bu işlemleri 15 gün içinde bitirememesi halinde ise, sigortalı işsize haftalık olarak verilen ödeneğin %75'ini geçmemek üzere avans verilebileceği,

hükümleri getirilmiştir. (Md.13)

İşsizlik Ödeneğinin Ödenme Süreleri: Diğer işsizlik sigortası uygulayıcısı ülkelerdeki işsizlik ödeneği verilme süreleri de göz önüne alınarak, ülkemizde de işsizlik ödeneği verilecek süre, toplanacağı varsayılan prim ve diğer gelirler ile işsizlik sigortası programı giderleri

ve eldeki veriler doğrultusunda varolan kapsama dahil çalışanlar ve bunların bu Kanun doğrultusunda işsiz kalma olasılıkları dikkate alınarak hesaplanmıştır. İşsizlik sigortası programının diğer sigorta programlarının düştüğü güç duruma düşmesine imkan vermeyecek şekilde bir düzenlemeye gidilerek, pek çok ülkede olduğu gibi burada da işsizlik ödeneğinin verilmesi kademeli olarak hesaplanmıştır. Böylece istikrarlı ve sürekli çalışanların programdan yararlanma olanakları arttırılmıştır. (Md.14)

İşsizlik Ödeneğine İlişkin Diğer Hükümler: Bu maddede;

- Sigortalı işsizin Kanunda belirtilen ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için, 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Yasası'nın 21.inci maddesinde belirtilen iş kaybı tazminatında olduğu gibi işten ayrıldığı işyerinden alacağı "İşten Ayrılma Belgesi" ile birlikte engeç bir ay içinde Kuruma başvurması gerektiği,
- İşsizlik ödeneğinin Kurumca aylık olarak işsizin kendisine ödeneceği,
- Kurumca işe yerleştirilen veya kendileri bir iş bulanların işsizlik ödeneklerinin kesileceği,
- Herhangi bir nedenle haksız olarak verilen ödeneklerin yasal faizi ile birlikte geri alınacağı,
- İşsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe giren ve işsizlik ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalan sigortalının, daha önce hakettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam edeceği, bu Kanunun öngördüğü şartların yerine getirilmesi suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise, yeni hak edilen işsizlik ödeneği süresinin daha önce yararlanılmayan sürelerle ilave edileceği,
- -İşsizlik ödeneği verilmesinin amacı, işsize gelir sürekliliği sağlamak olduğu için, işsizlik ödeneğinin nafaka dışında haczedilemeyeceği ve başkasına devir ve temlik edilemeyeceği,

hükme bağlanmıştır. (Md.15)

İşsizlik Ödeneğinin Ödendiği Döneme İlişkin Sağlık Primleri:

Maddede, sigortalı işsizin, son 6 aylık kazançları dikkate alınarak bulunacak ortalama kazanç üzerinden iş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık sigortası primlerinin İşsizlik Sigortası Fonu tarafından

ödeneyeği belirtilmektedir. Madde ayrıca, sigortalı işsize, işsizlik ödeneği almaya hak kazandığı dönem içinde istirahatli olduğu devrelerde geçici iş göremezlik ödeneği ödeneceği ve bunun miktarının müstehak olduğu işsizlik ödeneği miktarını geçemeyeceği öngörülmektedir. (Md.16)

İşsize Uygun İş Bulma İle Meslek Geliştirme, Edindirme Ve Yetiştirme Eğitimi : Maddede;

- Kurumun işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın yeni bir iş bulmaya gayret edeceği,
- Kendisine uygun iş bulunamayan ya da bulunma şansı olmayan sigortalı işsizlerin niteliklerinin olmaması, yetersiz olması, mesleklerinin geçerliliğini yitirmiş olması hallerinde meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verileceği,

öngörülmüştür. (Md.17)

Fonunun Kuruluşu, Yönetimi ve Denetimi ile Gelir ve Giderleri:

Bu Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak üzere İşsizlik Sigortası Fonu kurulacağı ve fonun İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından işletilip yönetileceği öngörülmüştür. (Md.18)

İşsizlik Sigortası Fonunun Tabi Olduğu Kanun Hükümleri ile Mal Varlığına Tanınan Vergi, Resim ve Harç Muafları ile Diğer Ayrıcalıklar : İşsizlik Sigortası Fonunun, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 852 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi olmayacağı ve Fonun mal varlığının İcra ve İflas Kanunu ile Türk Ceza Kanunu açısından Devlet malı sayılacağı, alacaklarının da Devlet alacağı derecesinde ayrıcalıklı olacağı, iktisadi işletmeleri dışında Fonun damga vergisi hariç her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulacağı açıklanmıştır. (Md.19)

İdari Para Cezaları: Bu Kanunda belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlere idari para cezası verileceği öngörülmekte ve Kanunda öngörülen cezaların her yıl Maliye Bakanlığınca Vergi Usul Kanunu'na dayanılarak ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılacağı hükme bağlanmaktadır.

Maddede ayrıca, bu Kanunun uygulanması sırasında verilen idari para cezalarına karşı yapılacak itirazlar ile itirazlar hakkında yapılacak işlemler ve uyuşmazlıkların çözüm yerine ilişkin usul ve koşullar belirtilmiştir. (Md. 20)

İtiraz Ve Uyuşmazlıklar: Bu Kanunun uygulanması sırasında idari para cezaları hariç hakların yapılacak her türlü işleme karşı sigortalıların ve

işverenlerin yapacakları itirazlar ile itirazlar hakkında yapılacak işlemler ve uyuşmazlıkların çözüm yerine ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. (Md.21)

Ücretlerde İndirim Veya Kesinti Yapılamayacağı: İşsizlik Sigortası, Sosyal Devlet anlayışının gereği olarak finansmanına sigortalı, işveren ve Devletin katıldığı bir sistemdir. İşverenin işsizlik sigortasına ilişkin kendi parasal yükümlülüklerini sigortalılara ödettiremeyeceği ve bu amaçla ücretlerden her hangi bir indirim veya kesinti yapamayacağı hükme bağlanmıştır. (Md.22)

Geçici Görevle Yabancı Ülkeye Gönderilme: Geçici görevle yurtdışına gönderilen sigortalıların işsizlik sigortasıyla ilgili haklarının kesintiye uğramaması ve sigortalı, işveren ve Devlet tarafından ödenecek primlerin devamlılığının sağlanması öngörülmüştür. (Md.23)

Teftiş Yetkisi: İşsizlik Sigortası Kanunu ile getirilen, özellikle işsizlik primlerinin uygulanabilirliği ve toplanması, işsizlik ödeneğine hak kazanmada hizmet akdinin feshinin belirtilen koşullara uygunluğu, ciddi bir denetimi de beraberinde getirmektedir.

Esasen, iş müfettişlerinin 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 2/h ve 15/a maddelerinde ve 1475 sayılı İş Kanununun 88.ve 95. maddelerinde yer alan genel denetim yetkisi ile sigorta müfettişlerinin 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 6. maddesine 3917 sayılı Kanunla eklenen fıkralar ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 130.maddesinde yer alan denetim yetkisi buraya aktarılmış, işin doğası gereği Kurum müfettişleri yanında inceleme ve yoklama ile sınırlı olmak üzere Kurum memurlarına da yetki verilmiştir.

Genel olarak delillerin toplanmasında, 1475 sayılı İş Kanununun 88.ve 95. maddeleri yeterli olmadığından, ayrı ayrı yazma yerine konuları ihtiva eden 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usul Kanununa atıf yapılmıştır.

Teftiş, inceleme, soruşturma ve yoklama sırasında tanzim edilen tutanaklara hukuki geçerlilik kazandırılmış; müfettişlerce düzenlenecek cezai işlemlere ait raporların hazırlık tahkikatı niteliğinde olduğu belirtilmiştir; idareye intikal eden raporların da uygulanabilirliği sağlanmıştır.

Keza, denetim, inceleme, soruşturma ve yoklama görevlerinin yapılması ile ilgili olarak güvenlik ve mekan yönünden doğabilecek olumsuzlukların giderilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarına ve güvenlik birimlerine yükümlülükler getirilmiştir. (Md.24)

Kadrolar:Yeni ihdas edilen kadrolarla iptal edilen kadroları düzenlemektedir. (Md.25)

Personel: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarında hizmetlerin daha etkin ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla kariyer uzmanlıklar ihdası öngörülmektedir. Öngörülen kariyer uzmanlık kadrolarında görev yapan alacakların emsali kamu personelinin yararlandıkları haklardan faydalanmalarına imkan tanınmaktadır. (Md.26 ve 27)

Fazla Çalışma Ücreti: SSK ve İş ve İşçi Kurumunun merkez ve taşra teşkilatında görevli personeline iki yıl süre ile en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %50'sine kadar fazla çalışma ücreti ödenebilmesine imkan sağlanmaktadır. (Md.28)

Düzenleme Yapma Yetkisi: Bugün için öngörülmesi mümkün olmayan ve Kanunun uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek tereddütlerin giderilebilmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına düzenlemeler yapma yetkisi verilmektedir. (Md.29)

Yönetmelikler: Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyecek yönetmeliklerin bir yıl içinde çıkarılacağı öngörülmektedir. (Md.30)

Geçici Maddeler:

1- Bilindiği gibi, 27.11.1994 tarihinde uygulamaya konan 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21.maddesinde öngörülen ödeme ve hizmetler Kurumumuzca yerine getirilmektedir. Buna göre, özelleştirme nedeniyle işi sona erenlere aynen işsizlik sigortası sisteminde olduğu gibi belli koşullarda iş kaybı tazminatı ödenmekte, iş kaybı tazminatı ödenilen süreye ait sosyal sigorta primleri yatırılmakta, imkanlar ölçüsünde yeni bir iş bulunmasına gayret edilmekte ve gerektiğinde meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmektedir.

İş kaybı tazminatı ve işsizlik ödeneğinden her ikisini de almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödeneceği, iş kaybı tazminatı için yapılacak başvuruların aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçeceği, iş kaybı tazminatını alma süresi içinde Kurumca bir iş bulunamayan veya kendisi bir iş bulamayanlara bu Kanunda belirtilen esas ve şartlar dahilinde işsizlik ödeneği verileceği, ancak iş kaybı tazminatı ödenen sürelerin işsizlik ödeneği ödenecek süreden mahsup edileceği belirlenmiştir.

2- Bu madde ile, Kanunun yayımlandığı tarihte Kurumda yüksek okul mezunu olarak Eğitim Uzmanı unvanlı kadrolarda çalışmakta olup da yapılacak sınavda başarılı olanların İstihdam ve Meslek Uzmanı

kadrolarına atanabilecekleri ve bu kadrolara sağlanan haklardan yararlanacakları öngörülmüştür.

3- Madde de; bu Kanunla kadroları iptal edilen eğitim uzmanlarının durumlarına uygun kadrolara atanacakları ve atanuncaya kadar eski kadrolarının haklarını almaya devam edecekleri, yeni kadroları ile eski kadrolarının mali hakları arasında fark bulunması halinde de aradaki farkın, maaş artışları ile giderilinceye kadar ödenmesine devam edileceği hükme bağlanmaktadır.

4- İşsizlik sigortası uygulamasının işçi, işveren ve devlet olmak üzere üç kesime yayılan bir mali yükü beraberinde getireceği kaçınılmazdır. Ancak ülkemizde işgücü maliyeti yüksekliği gözönünde bulundurularak, işçi ve işveren kesimine ek bir yük getirilmeden işsizlik sigortası uygulamasına başlanması düşüncesiyle, 3417 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerin ödemekte oldukları primlerin işsizlik sigortasına dönüştürülmesi öngörülmüştür.

Öte yandan, 3417 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılması ile, ilgililer adına birikmiş olan ana para ve nemaların özelleştirilmeye tabi tutulan Türk Telekomun hisselerine yatırılması öngörülmekte ve bu konudaki esas ve usulleri belirleme yetkisi Özelleştirme Üst Kuruluna verilmektedir.

Ayrıca, ilgililere hisse senetleri verilene kadar birikmiş alacaklarına nema hesaplanmasına devam olunacağı da hükme bağlanmıştır.

3417 sayılı Kanunun Yürürlükten Kaldırılması: Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair 9.3.1988 tarih ve 3417 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırıldığını öngörmektedir. (Md.31)

Yürürlük: Bu Kanun, yayımı tarihinde yürürlüğe girer. (Md.32)

Yürütme: Bu Kanunu Bakanlar Kurulu yürütür. (Md.33)

C) YASA TASARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yasa tasarısının genel gerekçesinden anlaşıldığı üzere İşsizlik Sigortası uygulaması, işçi işveren ve devlet olmak üzere üç kesime de mali yük getirmektedir. Sosyal Devlet anlayışı içinde devletin de işsizlik sigortası finansmanına katkıda bulunması öngörülmektedir. Ancak tasarının 31. maddesinde, ülkemizde işgücü maliyetinin yüksek olması nedeniyle işçi ve işverenin yükünü azaltmak amacıyla Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair 3417 Sayılı Kanunu yürürlükten kaldırılması ve adı geçen bu kanun gereğince işçi ve işverenlerin ödemekte oldukları keseneklerin prim

şeklinde işsizlik sigortasına aktarılması öngörülmektedir. 3417 sayılı kanun yürürlükten kaldırılırken, çalışanlar adına kesilmiş olan zorunlu tasarruf keseneklerinin ana para ve nemaları karşılığında ilgililere Türk Telekom hisse senetleri verilmek suretiyle devletin ilgililere olan borcu yüksek nemalarla değerlendirilerek ödenmiş olacağı öngörülmektedir. Aynı zamanda verilen hisse senetleriyle de sınai mülkiyetin tabana yayılmış olacağı düşünülmektedir.

Yasa taslağının 7. Maddesine göre, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 40.ve 63. Maddeleri ile 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 13.ve 14. Maddeleri dikkate alınarak işsizlik sigortasına işverenlerce ödenen primlerin kazancın tespitinde gider kabul edilmiş, sigortalılarca ödenen primlerin de gerçek ücretin (net ücretin) tespitinde sosyal sigorta primi olarak indirileceği, başka bir deyişle, gerçek ücretin belirlenmesine esas vergi matrahı tespit edilirken brüt ücretten düşüleceği düşünülmektedir.

Yine 7. maddenin 2. fıkrasına göre, asgari ücreti brüt 35.000.000 TL kabul edersek, işçi ve devlet, işçi aylık gelirin %2'si üzerinden bir işçi için her biri 700.000 TL. işveren ise %3 üzerinden 1.050.000 TL her ay katkıda bulunacaklardır.

Halbuki ABD'de 1997 yılı itibariyle sigortalı her hangi bir katkıda bulunmuyor (Alaska ve Nev-Jersey hariç), işveren ise vergilendirilebilir işçi ücret bordrosunun %0.8 i nispetinde bir katkıda bulunuyor. Devlet, doğrudan doğruya bir katkıda bulunmuyor, ancak federal vergilerden eyalet programlarının yönetimi için ayrılan miktardan bir pay da işsizlik sigortası için ayırmak suretiyle katkıda bulunmuş oluyor. Japonya'da, işsizlik sigortasına işçinin katkısı %0.4 dür, işverenin %0.75 dir, devletin ise %25'dir. Almanya'da sigortalının katkısı brüt ücretinin %3.25'i, işverenin katkısı %3.25'i kadardır. Devlet sigortanın açıklarını kapatır.

Yasa tasarısının 10. maddesine göre, işsizlik sigortasından yararlanmak üzere kuruma başvuranların hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son üç yıl içerisinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortasına prim ödemiş olması ve son 180 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması öngörülmektedir.

Tasarının 14. Maddesine göre, hizmet akdinin sona ermesinden 180 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan son üç yıl içinde 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere bekleme süresinin bitiminden itibaren 180 gün, 900 gün sigortalı çalışanlara 240 gün, 1080 gün sigortalı çalışanlara ise 300 gün işsizlik ödeneği ödeneceği öngörülmektedir. İşsizlik sigortası programının diğer sigorta programlarının düştüğü güç duruma düşmesine imkan vermeyecek şekilde bir düzenlemeye gidilerek, pek çok ülkede olduğu

gibi burada da işsizlik ödeneğinin verilmesi kademeli olarak hesaplanmış olduğu görülmektedir. ABD’de eyaletlerin 3/4’ünde, bir önceki yıl belirlenmiş sayıda hafta içinde minimum bir kazanç elde etmesi halinde bir hafta bekleme süresinden sonra 26 haftaya kadar işsizlik ödeneği ödenmektedir. Federal Yasalar bu süreyi 13 hafta daha uzatabiliyor. Japonya’da bir yıl içerisinde 90 ile 300 gün arasında değişen prim ödeyen sigortalıya ödenek veriliyor. Almanya ‘da ise, 3 yıl içerisinde 360 gün prim ödeyen sigortalıya ödenek verilebiliyor. Mevsimlik işçiler için ise son 3 yıl içerisinde 180 gün prim ödeme şartı getirilmiştir.

Tasarının 10. ve 14. maddeleri gereğince, 3 yıl içinde toplam 600 gün (20 ay) sigortalı olarak çalışan bir kimse son 180 gün içerisinde prim ödemişse kendisine 180 gün işsizlik ödeneği verileceği düşünülmektedir.

Bu süre içerisinde, Asgari Ücret (Aylık 35.000.000 TL.) esas alınarak 600 gün üzerinden sigortalı için işçi, işveren ve devlet hissesi toplam 49.000.000 TL. toplanacaktır. Sadece işçiden %2 üzerinden 14.000.000 TL. toplanmış olacaktır.

Diğer taraftan Tasarının 13. Maddesi gereğince günlük işsizlik ödeneği sigortalının son alı aylık prime esas kazançlarının günlük ortalama net gelirinin %55’i kadar olacağı öngörülmektedir. Buna göre adı geçen bu işçinin aylık net geliri Asgari Ücret üzerinden 20.000.000 TL. olduğunu varsayarsak eline aylık 11.000.000 TL., toplam ise 6 ayda 66.000.000 TL. geçecektir. Toplam 900 gün (30 ay) içerisinde Asgari Ücret alan bir işçi toplam 73.500.000 TL. (işçinin payı 21.000.000 TL.) toplanacak, 240 gün (8 ay) süresi içerisinde ise kendisine aylık 11.000.000 TL. toplam 88.000.000 TL. Ödenek verileceği öngörülmektedir. Yine Asgari Ücret alan bir işçi için, toplam 1080 gün (36 ay) içerisinde sigortaya toplam 88.200.000 TL. (işçi payı 25.000.000 TL.) prim ödenecek, 300 gün (10 ay) süresi içerisinde işsiz işçi aylık 11.000.000 TL. Toplam ise 111.000.000 TL. ödenek alacağı düşünülmektedir. Bu durumda 36 ay (1080 gün) sigortalı çalışan bir işçi için, İşsizlik Sigortasına toplam 88.200.000 TL. prim yatırılmış olacak, karşılığında ise sigortadan 10 ay (300 gün) içerisinde 111.000.000 TL. ödenek alacaktır. Demek ki şimdiden sigorta 22.800.000 TL. açık vermektedir.

Yasa tasarısının 13. maddesine göre, işsizlik ödeneğini almak için yapılan başvuru tarihinden itibaren ilk 7 gün işsizlik ödeneği verilmeyeceği öngörülmektedir. Bazı ülkelerde işsizlik başladığı günden, bazı ülkelerde ise işsizlik başladıktan sonra birkaç gün sonra ödenmektedir. ILO’nın 102 sayılı Sosyal Güvenlik ile ilgili sözleşmesine göre bu süre 1 hafta belirlenmiştir. Böyle bir sürenin getirilmesinin nedeni, kısa süreli işsizlikler için sigortalıyı çalışmaya teşvik etmek, sigorta kurumunu mali bakımdan korumak, böylece sigortalıları da tembellikten kurtarmaktır. Almanya’da

bekleme süresi yoktur. ABD’de ve Japonya’da bu süre 1 haftadır. Tasarıdaki 1 haftalık bekleme süresi bizim ülkemiz açısından yerindedir. Ancak, 1475 sayılı İş Kanunu’nun 13. maddesi gereğince hizmet akdinin feshedilmesi halinde, bekleme süresinin, bildirim önelinin (2-8 hafta) bitiminden sonra başlatılması düşünülebilir. Zira İhbar Tazminatı ile Sigorta Ödeneğinin birlikte ödenmesi işsizlik sigortasının amacıyla çelişebilir.

Tasarının yine 13. maddesine göre, günlük işsizlik ödeneği miktarı, sigortalının son altı aylık prime esas kazançları toplamını üzerinden günlük ortalama net gelirinin %55 nispeti kadardır. Uygulamada herkese aynı miktar üzerinde ödeme yapılabildiği gibi ödemeler ücretlerin bu şekilde belli nispetleri üzerinden de yapılabilmektedir. Burada sigortalının medeni durumu, çocuk sayısı ve ülke asgari geçim endeksleri esas alınır. Bu nispet, uygulamada %25 ile 90 arasında değişmektedir. ABD’de ödenek miktarı, sigortalının muhtaçlık durumuna ve çocuk sayısına göre kazancının yaklaşık 50’si kadardır. Almanya’da çocuk varsa ödenek miktarı, net gelirinin %67’i kadardır. Çocuk yok ise net gelirinin %60’ı kadardır. Japonya’daki uygulama ise, verilecek ödenek miktarı, sigortalının kazancının %60 ile 80’i arasında değişmektedir.

Tasarının 13. maddesi gereğince net asgari ücret (20.000.000 TL varsayalım) alan bir işçi, gelirinin %55’i üzerinden işsizlik sigortasından aylık 11.000.000 TL. ve günlük 366.666 TL. alacaktır. Bu işçinin aylık prim tutarı ise 2.450.000 TL.dir. Bu durumda 4,4 aktif işçi ancak 1 sigortalı işçinin ödeneğini ödeyecektir.

Ülkemizde bugüne kadar hazırlanan işsizlik sigortası yasa tasarılarında işçi, işveren ve devlet üçlüsünün %2 gibi eşit nispetlerde primlere katılmaları esas olarak alınmakta idi. Ancak, 1997 tarihli bu son taslakta işçi ve devlet %2, işveren ise %3 nispetinde primlere katılması öngörülmektedir. Devlet, ayrıca kuruluş ve hazırlık faaliyetleri için İşsizlik Sigortası Fonuna karşılıksız yardım da bulunmak zorunda bırakılmıştır. Ancak, işçinin işsizlik ödeneğine hak kazanabilmesi için en az üç yıl prim ödenmesi gerektiğinden, uygulama başladıktan itibaren en az üç yıl işsizlik sigortası herhangi bir ödeme yapmayacağından fonda bir birikme olacaktır. Her ne kadar işsizlik sigortası prim nispetinin ve ödenek nispetinin düşük olması gerek sigortaya ve gerekse prim ödeyen taraflara fazla mali yük yüklememekte ise de ödenek süresinin uzun tutulması işsizi tembelliğe ve sigortayı da ödeme zorluğu içine sokabilir. Diğer taraftan elde edilen gelirlerin değerlendirilmesi için kurulması düşünülen fonun enflasyonist baskılara karşı alınacak önlemler esnasında bağımsız karar vermesini sağlayacak özerk bir yönetim getirilmelidir.

Ş 10- GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

1. 25 AĞUSTOS 1999 TARİHLİ VE 4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU²⁹⁶

12 Temmuz 1999'da TBMM'ye sunulan Sosyal güvenlikle ilgili yasalarda değişiklik yapan, emeklilik yaşını 58-60 olarak belirleyen ve işsizlik sigortası oluşturulmasını öngören yasa tasarısı, 15-19 Temmuz tarihleri arasında Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, 27 Temmuz 1999'da da Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülerek son şeklini aldı ve 25 Ağustos 1999'da TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilerek yasalaştı.

Kabul edilen bu 4447 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerin en önemlileri, çalışanların emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak düzenlenmesi ile 25 Kasım 1997 tarihinde İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış olan İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısının TBMM'de kabul edilmesiyle İşsizlik sigortası kurulmasının gerçekleşmiş olmasıdır.

Yasa ile Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu, İş Kanunu'nda değişiklikler yapıldı.

A) İŞSİZLİK SİGORTASININ AMAÇ VE KAPSAMI İLE YETKİLİ, GÖREVLİ, SORUMLU KURULUŞLAR

4447 sayılı Yasaya göre İşsizlik sigortasının amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamaktır

Kanun, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan

sigortalıları²⁹⁷ ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları²⁹⁸ kapsamaktadır.

5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar bu Kanun kapsamına dahil değildirler.

İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla, İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde; İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her

297- 5510 sayılı yasa: MADDE 4- (Değişik: 17/4/2008-5754/2 Md.) Bu Kanunun kısa ve uzun vadeli sigorta kolları uygulaması bakımından; a) Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar. Birinci fıkranın (a) bendi gereği sigortalı sayılanlara ilişkin hükümler; b) Bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan; film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar ile düşünürler ve yazarlar içinden iş sözleşmesi ile çalışanlar, c) Mutekabiliyet esasına dayalı olarak uluslar arası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar.

298- 506 sayılı yasa: Geçici Madde 20 – Bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlikler personelinin malûllük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere, bu kanunun yayımı tarihine kadar tesis veya dernek olarak kurulmuş bulunan sandıklar, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde: a) ilgili bulundukları banka, sigorta şirketi, reasürans şirketi, ticaret odası, sanayi odası, borsa veya bunların birliklerinin bütün personeli.

türlü işlemleri yapmak, sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere **İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı** kurulmuştur. (Md.46)

B) İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ TANIMLAR

a) Bakanlık: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını,

b) Kurum: İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünü,

c) İşsizlik sigortası: Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı,

d) Sigortalı: Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimseyi,

e) Sigortalı işsiz: Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimseyi,

f) İşsizlik sigortası primi: İşsizlik sigortasının gerektirdiği her türlü ödeme ile hizmet giderlerini karşılamak amacıyla bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre Devlet, işveren ve sigortalı tarafından ödenen primi,

g) Fon: İşsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan İşsizlik Sigortası Fonunu,

h) İşsizlik ödeneği: Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödemeyi,

i) İşveren: Bu Kanunun uygulanmasında 46 ncı maddede belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişileri,

j) İşveren vekili: İşveren nam ve hesabına işin yönetimi görevini yapan kimseleri,

k) İşyeri: Bu Kanunun uygulanmasında 46 ncı maddede belirtilen sigortalıların işlerini yaptıkları yerleri,

ifade etmektedir.

Bu Kanunda geçen işveren deyimi işveren vekilini de kapsamaktadır. İşveren vekili, bu Kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumludur.

İşin niteliği ve yürütülmesi bakımından işyerine bağlı bulunan yerlerle dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu veya büro gibi diğer eklentiler ve araçlar da işyerinden sayılmaktadır. (Md 47)

C) İŞSİZLİK SİGORTASINA İLİŞKİN GENEL HÜKÜMLER

İşsizlik sigortası zorunludur. Bu Kanun kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, yeni girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olacaklardır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 8 ve 9 uncu maddelerine göre Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirilmiş olan işyeri ve sigortalılar Kuruma da bildirilmiş sayılmaktadır.

Sigortalılığın başlamasıyla birlikte, sigortalılar ile bunların işverenlerinin sigorta hak ve yükümlülükleri de işlemeye başlayacaktır

İşveren, hizmet akdi bu kanunun 51 inci maddesinde belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş olan sigortalılar hakkında; örneği Kurumca hazırlanacak üç nüsha **İşten Ayrılma Bildirgesi** düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma göndermek, bir nüshasını sigortalı işsize vermek ve bir nüshasını da işyerinde saklamakla yükümlü olacaktır. Kurumca bu Kanuna göre yapılacak işlemlere ilişkin elektronik ortamda bilgi ve belge istenebilir veya bilgi ve belge verilebilir.

Sigortalı işsiz, bu maddede belirtilen ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte **hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde** Kuruma doğrudan veya elektronik ortamda başvurması gerekmektedir. Mücbir sebepler dışında, başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülecektir.

Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde, Kurumca aşağıda belirtilen ödemeler yapılmakta ve hizmetler sağlanmaktadır;

- a) İşsizlik ödeneği,
- b) 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri,
- c) Yeni bir iş bulma,
- d) Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

Ayrıca, sigortalı işsizler ile Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilecek ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılacaktır. Bu kapsamda yapılacak giderler İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. Bu giderlerin yıllık miktarı, işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fona aktarılan Devlet payının yüzde otuzunu geçemeyecektir. Bu oranı yüzde elliye kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmayacaktır.

İşveren tarafından geçici görevle yabancı ülkeye gönderilen sigortalıların hak ve yükümlülükleri bu görevi yaptıkları sürece devam edecektir. Ülkeye dönmeleri ve 51 inci maddede belirtilen koşulları yerine getirmeleri halinde kendilerine işsizlik sigortasından hak ettikleri ödemeler yapılacak ve hizmetlerden yararlanmaları sağlanacaktır. (Md.48)

D) İSSİZLİK SİGORTASI PRİMLERİ İLE SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİNE İLİŞKİN HÜKÜMLER²⁹⁹

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, bu Kanunun 46 ncı maddesi kapsamına giren tüm sigortalılar, işverenler ve Devlet, işsizlik sigortası primi ödeyeceklerdir. İşsizlik sigortası primi, sigortalının 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82 nci maddelerinde³⁰⁰ belirtilen prime

299- İşsizlik sigortası primleri ile ilgili olarak; 5510 sayılı Kanunun 80, 82, 86, 88, 89, 90, 91, 93 ve 100 üncü madde hükümleri uygulanır. Bkz. 4447 sayılı kanun 49/5.maddesi.

300- 5510 sayılı yasa: PRİME ESAS KAZANÇLAR: Madde 80 - 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları aşağıdaki şekilde belirlenir. a) Prime esas kazançların hesabında; 1) Hak edilen ücretlerin, 2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların, 3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin, brüt toplamı esas alınır. GÜNLÜK KAZANÇ SINIRLARI: Madde 82- Bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı, asgarî ücretin otuzda biri, üst sınırı ise günlük kazanç alt sınırının 6,5 katıdır.

esas aylık brüt kazançlarından %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınacaktır.

İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin prim yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamazlar.

Herhangi bir nedenle işçinin sigortalılık durumunun sona ermesi halinde, o ana kadar işçiden ve işverenden kesilen işsizlik sigortası primleri ile Devlet payı iade edilmez.

İşsizlik sigortasına işverenlerce ödenen primler kazancın tespitinde gider olarak kabul edilecek, sigortalılarca ödenen primler de gerçek ücretin hesaplanmasında gelir vergisi matrahından indirilecektir.

İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile gecikme zammının Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur.

Sosyal Güvenlik Kurumu bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme cezası, gecikme zammını ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın onbeşine kadar Fona aktaracaktır.

Kurum, Sosyal Güvenlik Kurumunun ay itibarıyla Fona intikal ettirdiği işçi ve işveren paylarını dikkate alarak Devlet payını Hazine Müsteşarlığından talep eder. Hazine Müsteşarlığı talep edilen miktarı talep tarihini izleyen onbeş gün içinde Fona aktaracaktır.

İşsizlik sigortası gelirleri vergiye tabi değildir. Bu gelirlerden hiçbir vergi, resim ve harç kesintisi yapılamayacaktır. (Md.49)

E) İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN MİKTARI, ÖDEME SÜRELERİ VE ZAMANI İLE SİGORTA PRİMLERİ

Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemeyecektir.

Hizmet akdinin sona ermesinden önceki **son 120 gün prim ödeyerek** sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

a) **600 gün sigortalı** olarak çalışıp işsizlik sigortası **primi ödemiş olan** sigortalı işsizlere **180 gün**,

b) **900 gün sigortalı** olarak çalışıp işsizlik sigortası **primi ödemiş olan** sigortalı işsizlere **240 gün**,

c) **1080 gün sigortalı** olarak çalışıp işsizlik sigortası **primi ödemiş olan** sigortalı işsizlere **300 gün**,

Süre ile **işsizlik ödeneği** verilecektir.

İşsizlik ödeneği her ayın sonunda aylık olarak işsizin kendisine ödenmektedir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonuna kadar yapılacaktır. İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İşsizlik ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez. Sigortalının kusurundan kaynaklandığı belirlenen fazla ödemeler yasal faizi ile birlikte geri alınır. Ölen sigortalı işsizlere ait fazla ödemeler geri tahsil edilmez.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hakettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam edecektir. Bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenecektir.

İşsizlik ödeneği alanların; işe alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işe alan işyerine ait son altı aylık dönemde, prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak işe alınması kaydıyla, 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan kısa vadeli sigorta primi tutarının yüzde biri olmak üzere işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi, kalan işsizlik ödeneği süresince Fondan karşılanacaktır. Bu süre başlangıçta belirlenen toplam hak sahipliği süresinden düşülecektir. Söz konusu primlerin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak 5510 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerini yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna vermesi, varsa prime esas alt kazanç sınırı ile prime esas kazanç arasındaki fark ve kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin prim tutarı farkı ile işsizlik sigortası primlerini Sosyal Güvenlik Kurumuna ödemiş olması şarttır. Bu maddede düzenlenen teşvik, 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunanlarla aynı şartlarda olmak üzere 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıkların statülerine tabi personeli için de

uygulanacaktır. Bu maddeyle düzenlenen destek unsurundan diğer ilgili mevzuat uyarınca ayrıca yararlanmakta olan işverenler; aynı dönem için ve mükerrer olarak bu destek unsurundan yararlanamazlar. Bu durumda, işverenlerin tercihleri dikkate alınmak suretiyle uygulama, destek unsurlarından sadece biriyle sınırlı olarak yapılır. Ayrıca, işçinin, işten ayrıldığı işyerinde tekrar işe başlaması halinde bu teşvik hükümlerinden yararlanılamaz.

İşsizlik sigortasının ödenme süresi içinde ödenmesi gereken geçici işgöremezlik ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneği miktarından fazla olamayacaktır. (Md.50)

F) İŞSİZLİK ÖDENEĞİNE HAK KAZANMANIN ŞARTLARI

Bu Kanun uyarınca sigortalı sayılanlardan hizmet akitleri aşağıda belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona erenler, Kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri, hizmet akitlerinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları kaydıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar.

a) 25.08.1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 13 üncü maddesi³⁰¹ veya 20.04.1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanununun 16 ncı maddesi ya da 13.06.1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak hizmet akdi işveren tarafından sona erdirilmiş olmak,

b) Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 sayılı İş Kanununun 16 ncı maddesinin (I), (II) ve (III) numaralı bentlerine³⁰² veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 7 nci maddesi ile 11 inci maddesinin birinci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olmak,

c) Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 sayılı İş Kanununun 17 nci maddesinin (I) ve (III) numaralı bentlerine³⁰³ veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (III) numaralı bendine veya 5953 sayılı

301- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/17. sayılı kanun. Bkz. R.G.; T:10.6.2003-S:25134.

302- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/24. sayılı kanun. Bkz. R.G.; T:10.6.2003-S:25134.

303- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/25. sayılı kanun. Bkz. R.G.; T:10.6.2003-S:25134.

Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olmak,

d) Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 7 nci maddesinin (II) numaralı bendinde³⁰⁴ belirtilen hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle sefer sonunda işsiz kalmak,

e) İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olmak, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (IV) numaralı bendindeki³⁰⁵ nedenlerle işsiz kalmak,

f) 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21 inci maddesi kapsamında işsiz kalmak.

g) Yukarıdaki bentlerde belirtilen iş kanunları kapsamına girmeyen sigortalılardan hizmet akitleri, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamında yapılmış olan toplu iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmesi bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri doğrultusunda (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerindeki hükümlere paralel olarak sona ermiş olmak.

Ancak, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için hizmet akdinin başvuru sırasında grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olması gerekmektedir. (Md.51)

G) İŞSİZLİK ÖDENEĞİ ÖDENMESİNDE HAK DÜŞÜRÜCÜ NEDENLER

İşsizlik ödeneği almakta iken;

a) Kurumca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden,

304- 854 sayılı Deniz İş Kanununun 7 nci maddesinin (II) numaralı bendi; “Belirli sefer için yapılmış hizmet akti, akitte yazılı seferin sonunda geminin vardığı limanda yükünü boşaltmasıyla sona erer”.

305- 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (IV) numaralı bendi; “Geminin kayba uğraması, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması hallerinde hizmet akti kendiliğinden bozulur”

b) İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilen,

c) Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen,

d) Haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılarını zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen,

Sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesillecektir.

Ancak (c) ve (d) bendlerinde öngörülen ödeneklerin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneği ödenmesine yeniden başlanır. Şu kadarki bu suretle yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemeyecektir.

Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık ve analık nedeniyle geçici işgöremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulacaktır.

Kurumun müfettişleri ile sigorta müfettişleri, bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kurumlarının görev alanlarına giren hususlarda teftiş, kontrol ve denetleme yetkisini haizdirler. (Md.52)

H) İŞSİZLİK FONUN KURULUŞU, YÖNETİMİ, DENETİMİ, GELİRLERİ, GİDERLERİ İLE MAL VE ALACAKLARININ TABİ OLACAĞI HÜKÜMLER

Bu Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek, Kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere “İşsizlik Sigortası Fonu” kurulmuştur. Fon, Kurum Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletilmekte ve yönetilmektedir.

Fon, Sayıştay’ın vize ve tesciline tabi değildir. Ancak Sayıştay tarafından denetlenir.

Fonun;

A) Gelirleri;

a) İşsizlik sigortası primlerinden,

b) Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan,

c) Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılardan,

d) Bu Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,

e) Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan,

B) Giderleri;

a) Sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden,

b) 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primlerinden,

c) 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan hizmetlere ilişkin giderlerden,

d) İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralınması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderlerinden,

Geçici 6 ncı ve Geçici 7 nci madde kapsamındaki giderlerden,

Oluşur.

Bu fon bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiç bir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez. Fonun gelir ve giderleri üçer aylık dönemler halinde 01.06.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre ruhsat almış, denetim yetkisine sahip meslek mensubu yeminli mali müşavirlere denettirtililerek denetim raporlarının sonuçları ilan edilir.

Fon; 26.05.1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi değildir. Fon gelirleri ile bu gelirlerle alınan mallar Kuruma aittir. Kurumun malları 09.06.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu ile 01.03.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu bakımından Devlet malı hükmünde olup, alacakları da Devlet alacağı derecesinde ayrıcalıklıdır. Fon, damga vergisi hariç her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. (Md.53)

I) İDARİ PARA CEZALARI İLE İDARİ İŞLEMLERE KARŞI İTİRAZLAR

Kurumca dayanağı belirtilmek suretiyle;

a) İşsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapan işverenlere her bir sigortalı için beşyüz Türk Lirası,

b) 48 inci maddede öngörülen işten ayrılma bildirgesini Kuruma vermeyen işverenlere her bir fiil için ayrı ayrı bin Türk Lirası,

idari para cezası verilebilmektedir.

İşsizlik sigortası uygulamasına ilişkin işlemlere karşı sigortalıların ve işverenlerin yapacakları itirazlardan Sosyal Sigortalar Kurumuna verilen görevlerle ilgili olanlar adı geçen Kuruluşa, diğerleri ise Kuruma yapılacaktır. İtirazların, işlemin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılması ve 30 gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Yapılan itirazlar daha önce yapılmış bulunan işlemlerin uygulanmasını geciktirmeyecektir. İtiraz yoluna başvurulmuş olması ilgililerin yargı yoluna başvurma haklarını ortadan kaldırmayacaktır. (Md.54)

İ) EK MADDELER VE GEÇİCİ MADDELER

a- EK MADDELER

aa) İŞVERENİN ÖDEME ACZİNE DÜŞMESİ

Bu Kanuna 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** oluşturulacaktır. Bu madde kapsamında yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ödeme yapılmaktadır. Bu ödemeler 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78 inci maddesi³⁰⁶ uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşamayacaktır.

Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde biridir(Ek Md. 1).

bb) KISA ÇALIŞMA VE KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ

Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren; genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması halinde, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir.

306- Değişiklik; 5510 sayılı kanunun 82. maddesi

Yukarıda belirtilen nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenir. Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir.

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneği miktarı kadardır. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 506 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür.

Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar. (Ek.Md.2)

b- GEÇİCİ MADDELER

24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21 inci maddesinde öngörülen iş kaybı tazminatı ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenir. İş kaybı tazminatı için yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçer.

İş kaybı tazminatını alma süresi içerisinde Kurumca bir işe yerleştirilemeyen veya kendisi bir iş bulamayanlara bu Kanunda belirtilen esas ve usuller dahilinde işsizlik ödeneği verilir. Ancak iş kaybı tazminatı ödenen süreler işsizlik ödeneği ödenecek toplam süreden mahsup edilir. (Geç. Md.1)

Fonun kullanımı ile ilgili geçici uygulamalar;

a) 2008 yılına münhasır olmak üzere, Fonun mevcut neme gelirlerinden 1.300.000.000 YTL'lik kısım Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretiyle cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla münhasıran ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2008 yılı yatırım

programı ile ilişkilendirilir.

2009 yılına münhasır olmak üzere, Fonun nema gelirlerinden dörtte üçü, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarında kullanmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2009 yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.

b) Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer alır. İlgili yıl bütçeleri hazırlanırken Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için ilgili idare bütçelerine bu gelir tahmini karşılığı kadar ödenek öngörülür. Bu gelirler, Fon tarafından tahsil edilen ayı izleyen ayın 15'ine kadar Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve yılı genel bütçesinin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir.

c) Bu madde kapsamında aktarılacak kaynakla gerçekleştirilecek yatırımlardan elde edilecek getiriler ile varlık satışlarından elde edilecek gelirlerin Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek oranı, kullanılan kaynak tutarını aşmamak kaydıyla Fona aktarılır.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı tarafından müştereken belirlenir. (Geç. Md.6)

18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; bu maddenin yürürlük tarihinden önceki altı aya veya 2008 yılı Aralık ve 2009 yılı Ocak aylarına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, bu maddenin yürürlük tarihinden önceki bir yıllık dönemde işyerine ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için; 506 sayılı Kanunun 72 nci ve 73 üncü maddelerinde sayılan ve 78 inci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin;

a) Birinci yıl için yüzde yüzü,

b) İkinci yıl için yüzde sekseni,

- c) Üçüncü yıl için yüzde altmışı,
 - d) Dördüncü yıl için yüzde kırkı,
 - e) Beşinci yıl için yüzde yirmisi,
- İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.

İşveren hissesine ait primlerin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak 506 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna verilmesi ve sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmayan işveren hissesine ait tutarın ödenmiş olması şarttır. Bu maddeye göre işveren tarafından ödenmesi gereken primlerin geç ödenmesi halinde, İşsizlik Sigortası Fonundan Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılacak ödemenin gecikmesinden kaynaklanan gecikme zammı, işverenden tahsil edilir. Bu maddenin üçüncü fıkrasının (f) bendi hükmü saklı kalmak kaydıyla bu maddede düzenlenen teşvik, 506 sayılı Kanun kapsamında bulunanlarla aynı şartlarda olmak üzere 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıkların statülerine tabi personeli için de uygulanır.

Bu madde hükümleri;

a) 1.10.2003 tarihinden sonra özelleştirme kapsamında devir alınan işyerleri hariç olmak üzere, mevcut ve faaliyette bulunan işyerlerinin devredilmesi, birleşmesi, bölünmesi veya nevi değiştirmesi gibi hallerde yeni işe başlama olarak değerlendirilmez.

b) Mevcut bir işyerinin kapatılarak; değişik bir ad veya unvan ya da bir iş birimi olarak aynı faaliyette açılması veya çalışan sigortalıların bütün olarak devredilmesi halinde, bu işyerleri hakkında uygulanmaz.

c) Yönetim ve kontrolü elinde bulunduracak şekilde doğrudan veya dolaylı ortaklık ilişkisi bulunan şirketler arasında istihdamın kaydırılması, şahıs işletmelerinde işletme sahipliğinin değiştirilmesi gibi ek bir kapasite ve istihdam artışına neden olmayan, sadece teşviklerden yararlanmak amacıyla yapılan işlemler hakkında uygulanmaz.

d) 506 sayılı Kanun gereğince yapılan kontrol ve denetimler sonucunda çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği tespit edilen işyerleri hakkında bir yıl süreyle uygulanmaz.

e) 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden yapılan hizmet ve yapım konulu işyerlerine yönelik işyerleri hakkında uygulanmaz.

f) Kamu idareleri işyerleri hakkında uygulanmaz.

g) 506 sayılı Kanuna göre sosyal güvenlik destek primine tabi çalışanlar ile yurt dışında çalışan sigortalılar hakkında uygulanmaz.

İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanan prim tutarları gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmaz.

Bu maddeyle düzenlenen destek unsurundan diğer ilgili mevzuat uyarınca ayrıca yararlanmakta olan işverenler; aynı dönem için ve mükerrer olarak bu destek unsurundan yararlanamaz. Bu durumda, işverenlerin tercihleri dikkate alınmak suretiyle uygulama, destek unsurlarından sadece biriyle sınırlı olarak yapılır.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenir. (Geç. Md.7)

2008 ve 2009 yıllarında kısa çalışma için yapılan başvurulara münhasır olmak üzere, ek 2 nci maddenin ikinci fıkrasında kısa çalışma için öngörülen azami üç aylık süre, altı ay olarak uygulanır; üçüncü fıkrasında öngörülen kısa çalışma ödeneği miktarı %50 oranında artırılarak ödenir ve kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmez. Bu maddenin yayımı tarihinden önce uygunluk tespiti yapılan kısa çalışma başvurularında süre, işverenin talebi halinde aynı şartlarla ve bu maddede öngörülen süreyi aşmamak kaydıyla uzatılır.

Bu maddede öngörülen ödenek miktarı aynı kalmak kaydıyla, kısa çalışma süresini altı ay daha uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, bu dönemde kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür. (Geç. Md.8)

2009 yılının Nisan ayına ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen sigortalı sayısına ilave olarak, 31.12.2009 tarihine kadar, işe alınma tarihinden önceki üç aylık dönem içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışındaki kişilerden olmak kaydıyla işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için; 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, altı ay boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır. Bu madde kapsamında işe almaya ilişkin 31.12.2009 tarihini 30.6.2010 tarihine kadar, primlerin Fondan karşılanma süresini ise altı aya kadar daha uzatmaya, Bakanlar Kurulu yetkilidir.

İşveren hissesine ait primlerin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak

5510 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna verilmesi ve sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmayan işveren hissesine ait tutarın ödenmiş olması şarttır. Bu maddeye göre işveren tarafından ödenmesi gereken primlerin geç ödenmesi halinde, İşsizlik Sigortası Fonundan Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılacak ödemenin gecikmesinden kaynaklanan gecikme zammı, işverenden tahsil edilir. Bu maddenin üçüncü fıkrasının (e) bendi hükmü saklı kalmak kaydıyla bu maddede düzenlenen teşvik, 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunanlarla aynı şartlarda olmak üzere, 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıkların statülerine tabi personeli için de uygulanır.

Bu madde hükümleri;

a) 1.10.2003 tarihinden sonra özelleştirme kapsamında devir alınan işyerleri hariç olmak üzere, mevcut ve faaliyette bulunan işyerlerinin devredilmesi, birleşmesi, bölünmesi veya nevi değiştirmesi gibi hallerde yeni işe başlama olarak değerlendirilmez.

b) Mevcut bir işyerinin kapatılarak; değişik bir ad veya unvan ya da bir iş birimi olarak aynı faaliyette açılması veya çalışan sigortalıların bütün olarak devredilmesi halinde, bu işyerleri hakkında uygulanmaz.

c) Yönetim ve kontrolü elinde bulunduracak şekilde doğrudan veya dolaylı ortaklık ilişkisi bulunan şirketler arasında istihdamın kaydırılması, şahıs işletmelerinde işletme sahipliğinin değiştirilmesi gibi ek bir kapasite ve istihdam artışına neden olmayan, sadece teşviklerden yararlanmak amacıyla yapılan işlemler hakkında uygulanmaz.

ç) 5510 sayılı Kanun gereğince yapılan kontrol ve denetimler sonucunda çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği tespit edilen işyerleri hakkında tespit yapıldığı aydan başlanmak suretiyle uygulanmaz.

d) 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu Kanundan istisna olan alımlar ile uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden yapılan hizmet alımları ve yapım işlerini yürüten işyerleri hakkında uygulanmaz.

e) 21.4.2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kurum ve kuruluşlara ait işyerlerinde çalışmaya başlayanlar hakkında uygulanmaz.

f) 5510 sayılı Kanuna göre sosyal güvenlik destek primine tabi çalışanlar ile yurt dışında çalışan sigortalılar hakkında uygulanmaz.

İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanan prim tutarları gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmaz.

Bu maddeyle düzenlenen destek unsurundan diğer ilgili mevzuat uyarınca ayrıca yararlanmakta olan işverenler; aynı dönem için ve mükerrer olarak bu destek unsurundan yararlanamaz. Bu durumda, işverenlerin tercihleri dikkate alınmak suretiyle uygulama, destek unsurlarından sadece biriyle sınırlı olarak yapılır.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenir. (Geç. Md. 9)

2. 4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNUN UYGULANMASINA İLİŞKİN TEBLİĞLER

A) 1 NOLU TEBLİĞ³⁰⁷

Bu tebliğin amacı; İşsizlik Sigortası uygulamasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

a- KAPSAM

İşsizlik Sigortası; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2 nci maddesine göre bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan sigortalıları, aynı Kanunun Geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi olan sigortalılar ile müteakabiliyet esasına dayalı olarak ülkemizde çalışan yabancı işçileri kapsamaktadır.

Anılan sigorta dalı kapsamına; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 3 üncü maddesinde belirtilen sigortalı sayılmayanlar, 85 inci maddesine göre isteğe bağlı sigortalılar, 86 ncı maddesine göre topluluk sigortasına tabi sigortalılar, aynı Kanunun Geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar, 5590 sayılı "Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği" Kanunu kapsamında çalışan sözleşmeli ve geçici personel ile hizmetliler, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık alıp da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek yada ödemeksizin çalışanlar, 2925 sayılı Tarım

İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununun 2 nci maddesinde belirtilen isteğe bağlı sigortalılar dahil değildir.

İşsizlik sigortası kapsamında olup, 01.06.2000 tarihinde sigortalı olarak çalışmakta olanlar, bu tarihten itibaren; bu tarihten sonra işe girecek olanlar ise, işe başladıkları tarihten itibaren işsizlik sigortası kapsamında sigortalı olacaktır.

b- TESCİL

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2 nci maddesinde tanımı yapılmış olan sigortalıları çalıştıran gerçek ve tüzel kişiler "İşveren", bu sigortalıların çalıştırıldıkları yerlerde "İşyeri" sayıldığından, bu sigortalılar açısından Sosyal Sigortalar Kurumunca İşsizlik Sigortası primlerinin tahsili için ayrıca işyeri dosyası tescil edilmeyecektir. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 8 inci ve 9 uncu maddeleri gereğince Sosyal Sigortalar Kurumunca işyeri ve sigortalı tescili yapılan işyerlerinin ve sigortalıların aynı zamanda işsizlik sigortası uygulamasında tescillerinin de yapılmış olduğu kabul edilecektir.

c- PRİMLER

İşsizlik Sigortası zorunlu olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 77 nci ve 78 inci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden sigortalı için %2, işveren için %3 işsizlik sigortası primi ödenecektir.³⁰⁸

Ayrıca, devlet her bir sigortalı için %2 oranında katkı payı ödeyecektir.

İşsizlik Sigortasına işverence süresi içinde ödenen prim tutarları, kazancın tespitinde gider olarak kabul edilecek; sigortalılarca ödenen prim tutarları ise gerçek ücretin hesaplanmasında gelir vergisi matrahından indirilecektir.

Herhangi bir nedenle işçinin sigortalılık durumunun sona ermesi halinde o ana kadar işçiden ve işverenden kesilen işsizlik sigortası primleri ile devlet katkı payı iade edilmeyecektir.

d- TAHAKKUK VE TAHSİL

İşsizlik Sigortası primlerinin hesabı, günlük kazanç ile prim alt ve üst sınırlarının belirlenmesi, prim belgeleri, primlerin ödenmesi, ödenmeyen primler ve cezalar için düzenlenecek belgeler, yeni işverenlerin

308- 17.9.2004 tarihli ve 5234/19 sayılı kanun ile değiştirilerek oranlar %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet olarak belirlenmiştir. Bkz.R.G.;T:21 Eylül 2004-S: 25590

sorumluluğu ile teminatın ve hak edişin prim borcuna karşılık tutulması ve yersiz alınan primlerin iadesi hususunda; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanacaktır.³⁰⁹

İşsizlik Sigortası primleri "Aylık Sigorta Primleri Bildirgesi" nin işsizlik sigortası için açılmış olan bölümünde işverence beyan edilecektir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile bu Kanunun uygulanmasına dair Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 17 nci maddesine göre işverence düzenlenerek sosyal sigortalar kurumuna verilmesi gereken bordroda kayıtlı malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim ödeme gün sayısı ile prime esas kazançlar aynı zamanda sigortalının işsizlik sigortası prim ödeme gün sayısı ile prime esas kazancını da oluşturduğundan işverence işsizlik sigortası için ayrıca dönem bordrosu düzenlenmeyecektir.

Aynı işyerinde malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasına tabi olduğu halde İşsizlik Sigortası kapsamı dışında olanların da bulunması söz konusu olabileceğinden İşsizlik Sigortası kapsamı dışında tutulanlar için ayrı dönem bordrosu düzenlenecek ve bu husus bordronun görünür bir yerine "İşsizlik Sigortasına Dahil Olmayanlar" şeklinde kaşe basılarak belirtilecektir.

İşsizlik Sigortasına ilişkin primler, ilgili sigorta müdürlüğünün veznesine veya tahakkukun birlikte yapılmış olduğu nazara alınarak sigorta primleri için açılmış olan banka hesaplarına sigorta primleri ile birlikte ödenecektir.

e- ÖZEL EMEKLİ SANDIKLARINA TABİ OLANLAR

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Geçici 20 nci maddesi kapsamında sigortalılıkları sağlanan iştirakçilerin, 4447 sayılı Kanunun 46 ncı maddesi gereğince İşsizlik Sigortası kapsamında olmaları nedeniyle bunların çalıştırıldıkları iş yerlerinin de Sosyal Sigortalar Kurumunca tescil edilmesi gerekmektedir. Bunlardan işyeri merkezleri İstanbul'da olan işverenler, Beyoğlu Sigorta Müdürlüğü'ne; Ankara'da olanlar, Çankaya Sigorta Müdürlüğü'ne ve işyeri merkezleri bu illerin dışında kalan işverenler de Çankaya Sigorta Müdürlüğü'ne "İşyeri Tescil Belgesi" ni doldurarak işyeri tescillerini yaptıracaklardır. Bu tescil belgesinin üzerine "Geçici 20 nci maddeye tabi olup 4447 sayılı Kanuna istinaden verilmiştir." Şeklinde bir kaşe basılacaktır.

309- İşsizlik sigortası primleri ile ilgili olarak; 5510 sayılı Kanunun 80, 82, 86, 88, 89, 90, 91, 93 ve 100 üncü madde hükümleri uygulanır. (Değişik madde:17.04.2008-5754./90. Mad).Bkz. R.G.;T:8.5.2008-S:26870.

Özel emekli sandıklarına tabi sigortalıların 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa göre tescilleri sözkonusu olmadığından bunlar için işe giriş bildirgesi ve dört aylık sigorta primleri bordrosu alınmayacak, “İşsizlik Sigortası Bildirim Formu” nun yukarıda belirtilen sigorta müdürlüklerine verilmesi yeterli olacaktır.

f- TASARRUFU TEŞVİK KESİNTİSİNİN KALDIRILMASI

İşsizlik Sigortası Kanunu ile, 09.03.1988 tarihli ve 3417 sayılı “Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun” 2nci ve 3üncü maddeleri yürürlükten kaldırılmış olduğundan 01.06.2000 tarihinden itibaren;

Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ve 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu hükümlerine göre almakta olan kamu görevlileri ile kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan kuruluşlarda çalışanların,

On ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan işçilerin,

Kanunları uyarınca sözleşmeli statüde çalışan personelin,

Aylık ve ücretlerinden “Tasarruf Kesintisi” yapılmayacaktır.

01.06.2000 tarihinden itibaren, İşsizlik Sigortası kapsama giren sigortalılar için bu tebliğin 1 inci maddesinde belirtilen oranlarda işsizlik sigortası primi ödenecektir.

g- SSK VE İİBK’NİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI

İşsizlik Sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından; toplanan primler ile uygulanacak gecikme zammı, faiz ve cezaların “İşsizlik Sigortası Fonu”na aktarılmasından; teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Sigortalar Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur.

Hak sahiplerine işsizlik ödeneğinin ödenmesi, hastalık ve analık sigortası primlerinin yatırılması, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri verilmesi ile ilgili işlemlerin yürütülmesinden İş ve İşçi Bulma Kurumu (İŞKUR) görevli, yetkili ve sorumludur.

h- İDARİ İŞLEMLERE KARŞI İTİRAZ

İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumuna verilen görevlerle ilgili itirazlar, adı geçen Kuruma; diğer her türlü hizmet ve işlemlerle ilgili itirazlar ise İş ve İşçi Bulma Kurumuna yapılacaktır.

Sosyal Sigortalar Kurumuna verilen görevlerle ilgili itirazlar, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun ilgili madde hükümlerine göre sonuçlandırılır.

İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilen görevlerle ilgili itirazlar, işlemin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılacaktır. İtiraz ile ilgili işlemler 30 gün içinde sonuçlandırılacaktır. Yapılan itirazlar, daha önce yapılmış bulunan işlemlerin uygulanmasını geciktirmeyecektir. Yargı yoluna başvurma hakkı saklıdır.

ı- İDARİ PARA CEZASI

İşsizlik Sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle, sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapan işverenlere, İşsizlik Sigortası Kanununun 54 üncü maddesi gereğince her bir sigortalı için 1475 sayılı İş Kanununun 33 üncü maddesine³¹⁰ göre sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücret tutarında idari para cezası verilir.

İdare para cezaları tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde İş ve İşçi Bulma Kurumuna ödenir veya aynı süre içinde kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edebilirler. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz.

i- İŞSİZLİK SİGORTASI HİZMETLERİ

İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince işsizlik ödeneği hak sahipliği için diğer koşulların yanı sıra, hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak prim ödenmesi öngörüldüğünden, işini kaybetmesi sonucu bu haktan yararlanacak olanlara, ilk işsizlik ödeneği ödemeleri ile hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri verilmesi ile ilgili işlemler 2002 yılının Mart ayında başlayacaktır. Bu nedenle işverenler tarafından düzenlenecek işten ayrılma bildirimleri ve buna ilişkin yükümlülükleri, sigortalı işsizlerin hak ve yükümlülükleri, İş ve İşçi Bulma Kurumunca verilecek hizmetler ve yapılacak işlemler hakkında ayrıca bir tebliğ yayımlanacaktır.

310- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/39. sayılı kanun. Bkz. R.G.; T:10.6.2003-S:25134.

B) 2 NOLU TEBLİĞ³¹¹

21.05.2000 tarih 24055 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 1 No’lu Tebliğ”in 1 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“İşsizlik Sigortası; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 2 nci maddesine göre bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan sigortalıları, aynı Kanununun Geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi olan sigortalılar ile mütekabiliyet esasına dayalı olarak ülkemizde çalışan yabancı işçileri kapsamaktadır.

İşsizlik sigortası kapsamına;

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu; 3 üncü maddesinde belirtilen sigortalı sayılmayanlar, 85 inci maddesine göre isteğe bağlı sigortalılar, 86 ncı maddesine göre topluluk sigortasına tabi sigortalılar, Geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur statüsünde çalışanlar,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık alıp da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek ya da ödemeksizin çalışanlar,
- 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal sigortalar Kanununun 2 nci maddesinde belirtilen isteğe bağlı sigortalılar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa,
- 926 sayılı Türk silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa,
- 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa,
- 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa,
- - 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa,
- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununa,
- 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununa,
- 233 ve 399 sayılı Kanunu Hükmünde Kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşların teşkilat kanunlarındaki hükümlere, göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar,

- 5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Ticaret Sanayi Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği” Kanunu kapsamında çalışan sözleşmeli ve geçici personel ile hizmetliler,

dahil değildir.

İşyerlerinin, sigortalı olarak çalışanların kapsama dahil olup-olmadıkları, prim belgelerinin düzenlenme şekli, prim tahsilatı ve benzeri hususlarda; Ankara’da Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü Sigorta Primleri Takip ve Tahsilat Dairesi Başkanlığına, taşrada ise Sigorta Müdürlüklerine müracaat etmeleri gerekmektedir.

İşsizlik Sigortası kapsamında olup, 01.06.2000 tarihinde sigortalı olarak çalışmakta olanlar, bu tarihten itibaren; bu tarihten sonra işe girecek olanlar ise, işe başladıkları tarihten itibaren işsizlik sigortası kapsamında sigortalı olacaktır.” (Md.1)

İşten Ayrılma Bildirgesi (İAB): 4447 sayılı Kanunun 48 inci maddesi gereğince İş ve İşçi Bulma Kurumunca hazırlanacak ve bir tebliğ ile Resmi Gazete’de yayımlanacak örneğe göre işverenler tarafından tanzim edilecek İşten Ayrılma Bildirgesi; 4447 sayılı Kanunun 50 nci maddesi işsizlik ödeneği ödenebilmesi için hizmet akdinin feshedildiği tarihten önceki 3 yılda son 120 günü kesintisiz olmak üzere en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmesini öngördüğünden ve bu süre, prim ödemelerinin başladığı 01.06.2000 tarihinden itibaren 30.01.2002 tarihinde tamamlanmış olacağından, 51 inci maddede belirtilen hallerden birisine dayalı olarak 30.01.2002 tarihinden itibaren hizmet akitleri sona erecek olan sigortalılar hakkında düzenlenecektir.

01.06.2000-29.01.2002 tarihleri arasında hizmet akitleri yukarıda belirtildiği şekilde feshedilen sigortalılar için bir hak sahipliği söz konusu olamayacağından, bu tarihler arasında İşten Ayrılma Bildirgesi düzenlenmeyecektir. (Md.2)

C) 3 NOLU TEBLİĞ³¹²

Amaç: Bu Tebliğin amacı, işsizlik ödeneği ödenecek sigortalı işsizlerin hak ve yükümlülüklerini, işverenlerin işten ayrılma bildirgesiyle (İAB) ilgili yükümlülüklerini ve İŞKUR tarafından (Türkiye İş Kurumu il, şube müdürlükleri ve büro şeflikleri) verilecek hizmetlerin, yapılacak işlemlerin uygulama usul ve esaslarını belirlemektir. (Md.1)

Prim ödeme ve işsizlik ödeneğine hak kazanma süreleri: Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,

b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,

c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,

süre ile işsizlik ödeneği verilir.

Hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 120 gün içinde, hizmet akdi devam etmekle birlikte, hastalık, ücretsiz izin, disiplin cezası, gözaltına alınma, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, kısmi istihdam ile grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulması veya işe ara verilmesi halinde, prim yatırılmayan süreler için Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) kayıtları esas alınır ve 120 günün hesabında prim yatırılmayan bu süreler kesinti sayılmaz. (Md.2)

Hizmet akdinin sona erme halleri: Hizmet akdinin sona erme halleri aşağıda belirtilmiştir.

a) 25.8.1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 13 üncü maddesi³¹³ veya 20.4.1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanununun 16 ncı maddesi ya da 13.6.1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak hizmet akdi işveren tarafından sona erdirilmiş olanlar,

b) Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 sayılı İş Kanununun 16 ncı maddesinin (I), (II) ve (III) numaralı bentlerine³¹⁴ veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 7 nci maddesi ile 11 inci maddesinin birinci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olanlar,

c) Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 sayılı İş Kanununun 17

313- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/17.sayılı kanun.

314- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/24.sayılı kanun.

nci maddesinin (I) ve (III) numaralı bentlerine³¹⁵ veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (III) numaralı bendine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olanlar,

d) Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalanlar, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 7 nci maddesinin (II) numaralı bendinde belirtilen hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle sefer sonunda işsiz kalanlar,

e) İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olanlar, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (IV) numaralı bendindeki nedenlerle işsiz kalanlar,

f) 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21 inci maddesi kapsamında işsiz kalanlar,

g) Yukarıdaki bentlerde belirtilen iş kanunları kapsamına girmeyen sigortalılardan hizmet akitleri, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu kapsamında yapılmış olan toplu iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmesi bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri doğrultusunda (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerindeki hükümlere paralel olarak sona ermiş olanlar,

İŞKUR'a süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri ve bu Tebliğin 2 nci maddesindeki şartları taşımaları halinde işsizlik ödeneğine hak kazanırlar.

Ancak, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için hizmet akdinin başvuru sırasında grev, lokavt veya ilgili kanunlardan doğan olağanüstü hal, seferberlik hali, doğal afetler, kısa süreli askerlik, sivil savunma hizmetleri gibi çalışma ödevleri nedeniyle askıya alınmamış olması ve sigortalının herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almaması gerekir.

1475 sayılı İş Kanununun 13 üncü maddesine³¹⁶ göre; işveren, işçinin ihbar önellerine ait ücretini peşin vermek suretiyle hizmet akdini feshedebilir. Hizmet akdinin sona erdiği tarih olarak, ihbar öneline ait ücretin peşin ödendiği tarih esas alınır. İAB bu tarih esas alınarak doldurulur. (Md.3)

315- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/25.sayılı kanun.

316- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/17.sayılı kanun.

D) 4 NOLU TEBLİĞ³¹⁷

İşten ayrılma bildirgesinin düzenlenmesi: İşveren, bu Tebliğin 3 üncü maddesinde belirtilen hallerde hizmet akdi sona eren sigortalı işsiz hakkında hizmet akdinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren 15 gün içinde 3 nüsha İAB (İşden Ayrılma Bildirgesi) düzenleyerek bu süre içerisinde, 1 nüshasının işyerinin bulunduğu yerdeki İŞKUR'a ulaşmasını sağlar, 1 nüshasını sigortalı işsize verir, diğer nüshasını da işyerinde saklar.

Ayrıca işveren, bu Tebliğin 3 üncü maddesinin (f) bendinde belirtilen 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümlerine göre, özelleştirme nedeniyle işsiz kalanlar için de hizmet akdinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren 15 gün içinde 3 nüsha İAB düzenleyerek bu süre içerisinde, 1 nüshasının işyerinin bulunduğu yerdeki İŞKUR'a ulaşmasını sağlar, 1 nüshasını sigortalı işsize verir, diğer nüshasını da işyerinde saklar.

Bu Tebliğin 2 nci maddesinde belirtilen en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödeme süresi, prim ödemelerinin başladığı 1.6.2000 tarihinden itibaren 30.1.2002 tarihinde tamamlanmış olacağından, hizmet akdi sona eren sigortalılar hakkında 31.1.2002 tarihinden itibaren İAB düzenlenir.

İAB'yi süresi içerisinde Kuruma vermeyen işverenlere her bir fiil için ayrı ayrı, 25.8.1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33 üncü maddesine göre³¹⁸ sanayi kesiminde çalışan on altı yaşından büyük işçiler için fiilin olduğu tarihte uygulanan aylık brüt asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası verilir.

Muvazzaf askerlik nedeniyle hizmet akdi sona erenler için işverenler İAB düzenleyeceklerdir. Bu durumda olan sigortalı işsizlerin terhis tarihinden itibaren 30 gün içerisinde Kuruma başvurmaları halinde işsizlik ödeneği işlemleri başlatılır.

İşveren, hizmet akdi 4447 sayılı Kanunun 51 inci maddesinde belirtilen haller dışında (örneğin; istifa, emeklilik, evlilik, işçinin hatası ve kusuru nedeniyle hizmet akdinin sona ermesi durumları) sona eren sigortalı işsizler için İAB düzenlemek zorunda değildir.

Hizmet akdi feshedilmeksizin ve sigorta prim ödeme sürelerinde kesinti olmaksızın, sigortalının aynı işverenin başka bir işyerine nakledilmesi durumlarında işverenin İAB düzenleme zorunluluğu bulunmamaktadır. Hizmet akdi sona erdiğinde sigortalının aynı işverene

317- R.G.;T:30.05.2002 -S: 24770

318- Değişiklik 22.5.2003 tarihli ve 4857/39.sayılı kanun.

bağlı olarak çalıştığı sürelerle ilişkin tüm bilgiler, düzenlenecek İAB'de yer alacaktır.

İşverenin İAB düzenleme zorunluluğu bulunmadığı durumlarda işverene idari para cezası uygulanmaz. (Md.4)

Türkiye İş Kurumuna başvuru: Sigortalı işsiz, resmi kimlik belgesi ve işveren tarafından düzenlenen İAB ile hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren 30 gün içinde, işyerinin bulunduğu yerdeki İŞKUR'a talep dilekçesi ile **şahsen** müracaat eder.

İşverenin İAB düzenlememesi halinde, hak kaybına yol açılmaması için sigortalı işsizin talep dilekçesi ve resmi kimlik belgesi ile yaptığı müracaatı kabul edilir. Talep dilekçesi İAB yerine geçmez. İşverenin İAB düzenlememe nedeni araştırılarak gerektiği hallerde yasal işlemler başlatılır.

Sigortalı işsizin, hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren mücbir sebeplerden kaynaklanan gecikmeler hariç 30 gün içinde İŞKUR'a başvurmaması halinde, başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülür. Sigortalı işsiz, gecikmeye neden olan mücbir sebepleri başvuru sırasında İŞKUR'a belgelendirmek zorundadır.

Sigortalı işsizin; a) Eş, çocuk, anne, baba veya kardeşlerinden birinin vefatı ya da resmi kurum veya kuruluşlardan alınacak doktor raporu ile kanıtlanmak kaydıyla kendisinin veya bu maddede sayılanlardan birinin hastalık hali, b) Yangın, yer sarsıntısı, sel baskını gibi doğal afetler, c) Herhangi bir nedenle ulaşımın imkansız hale gelmesi, d) Kanuni bir ödevin yerine getirilmesi, e) Muvazzaf askerlik hizmetinin yerine getirilmesi, f) Gözaltına alınma hali, g) Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, h) Savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hal gibi durumlar, ı) Salgın hastalık nedeniyle karantina, gibi mücbir sebeplerle geç başvurusu halinde hak kaybı söz konusu değildir. (Md.5)

Başvurunun sonuçlandırılması: İŞKUR sigortalı işsizin başvurusunu; İAB, talep dilekçesi ve SSK kayıtlarından, gerektiği hallerde de işverenin bilgisine başvurarak inceler ve işsizlik ödeneğini hak edene ödeme kararını, hak etmeyene ise nedeni ile birlikte red kararını başvuru tarihini izleyen ayın sonuna kadar bildirir. (Md.6)

İş kaybı tazminatı ve işsizlik ödeneğine birlikte hak kazanılması: 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümlerine göre, özelleştirme nedeniyle işsiz kalanlardan, iş kaybı tazminatı ve işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara

öncelikle iş kaybı tazminatı ödenir. İş kaybı tazminatı için yapılan başvuru aynı zamanda işsizlik ödeneği başvurusu yerine de geçer. Hizmet akitleri 4046 sayılı Kanuna göre sona erenlerin, iş kaybı tazminatı ve diğer hizmetlerden yararlanabilmeleri için hizmet akitlerinin sona erdiği tarihten itibaren 30 gün içinde İŞKUR'a başvurmaları zorunludur. Başvuru süresini geçirenler, iş kaybı tazminatı ve bununla ilgili diğer hizmetlerden yararlanamazlar. Ancak, bu durumda olanlardan işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarını yerine getirenler için, mücbir sebep olmaksızın başvuruda gecikilen süre, işsizlik ödeneği ödenecek toplam süreden düşülerek, kalan süre kadar işsizlik ödeneği ödenir. (Md.7)

İşsizlik ödeneğinin miktarı: Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının %50'sidir. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı aylık asgari ücretin netini geçemez.

İşsizlik ödeneğinin üst sınırının hesaplanmasında esas alınan asgari ücret, ödemeyi kapsayan dönemde geçerli olan asgari ücrettir.

İşsizlik ödeneğinin hesaplanmasında bir ay 30 gün olarak kabul edilir. Kıst ödeneğinin hesaplanmasında hak edilen gün sayısı dikkate alınır.

İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulamaz, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez.

Örnek 1: Aylık işsizlik ödeneği, günlük ortalama net kazancın 30 ile çarpımından binde altı oranında damga vergisi düşülerek hesaplanır. Çalıştığı son dört ay süresince, aylık olarak asgari ücret düzeyinde ücret alan bir sigortalı işsizin, aylık prime esas kazancı 222.000.750.-TL. dir. Bu kazanç dikkate alındığında sigortalı işsizin, günlük ortalama net kazancı 5.452.118.- TL, günlük işsizlik ödeneği ise bu miktarın %50'si olan 2.726.059.- TL'dir. Buna göre, sigortalı işsizin aylık işsizlik ödeneği miktarı, $(2.726.059 \times 30) - (2.726.059 \times 30 \times 0.006) = 81.291.078.-$ TL'dir. Bu miktar aynı zamanda en düşük işsizlik ödeneği miktarını göstermektedir.

Örnek 2: Son dört aylık prime esas kazancın aylık ortalaması 600.000.000.- TL olan sigortalı işsizin, bu kazanç dikkate alındığında günlük ortalama net kazancı 14.480.000.- TL, günlük işsizlik ödeneği ise bu miktarın %50'si olan 7.240.000.- TL'dir. Buna göre, alınacak işsizlik ödeneği miktarı; $7.240.000 \times 30 = 217.200.000.-$ TL'dir. Ancak, işsizlik ödeneği miktarı, asgari ücretin netini geçemeyeceği için net asgari ücret (1.1.2002-30.06.2002 tarihleri arasında geçerli olan aylık net asgari ücret 163.563.537.- TL) kadar olacaktır. Bu ücretten damga vergisi düşülecek ve alınacak ücret, $163.563.537 - (163.563.537 \times 0.006) = 162.582.156.-$ TL olacaktır. Bu ücret aynı zamanda en yüksek işsizlik ödeneği miktarını göstermektedir. (Md.8)

İşsizlik ödeneğinin ödenmesi: İşsizlik ödeneği, sigortalı işsiz, bu Tebliğin 2, 3 ve 5 inci maddelerinde belirtilen şartlara sahip olması halinde, hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren hesaplanır. İlk işsizlik ödemesi, ödeneye hak kazanma koşullarının yerine getirildiği tarihi izleyen ayın sonunda yapılır. İşsizlik ödeneği, aylık olarak her ayın sonunda İŞKUR tarafından sigortalı işsiz adına açtırılacak banka hesabına yatırılır. (Md.9)

İşsizlik ödeneği almakta olan sigortalı işsiz işe girmesi: İşsizlik ödeneği almakta iken, işe giren sigortalının işsizlik ödeneği kesilir. Ancak, yeni işini, işsizlik ödeneğine hak kazanamadan kaybeden sigortalı işsiz, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanmaya devam eder. Eğer, sigortalı işsiz, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalırsa, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneğine hak kazanır. Bu durumda, yeni işsizlik ödeneği hak kazanma süresinin hesaplanmasında dikkate alınacak son üç yıl, bir önceki işsizlik ödeneğine hak kazanma tarihinden geriye gidemez.

Örnek 3: 240 gün süreyle işsizlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsiz, 120 gün işsizlik ödeneği aldıktan sonra, işe girer ve 600 günden az prim ödemek suretiyle yeniden işsiz kalırsa, sigortalı işsiz alacağı işsizlik ödeneği süresi $240-120=120$ gündür. Sigortalı işsiz yeni işinde 600 gün prim ödeyerek işsiz kalırsa sadece yeni hak sahipliğinden doğan 180 gün işsizlik ödeneğine hak kazanır. (Md.10)

Hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi: Sigortalı işsiz hastalık ve analık sigortalarına ait primleri, işsizlik ödeneği ödendiği sürece ilk altı ay için (yüzseksen gün) $2/3$ oranında, izleyen aylarda tam olarak Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır. (Md.11)

İşsizlik ödeneğinde hak düşürücü nedenler: a) İŞKUR tarafından teklif edilen, mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddedenlerin işsizlik ödeneği kesilir. Büyükşehir belediyesi olan illerde belediye mücavir alanı olarak büyükşehir belediyesi mücavir alanı kabul edilir. b) İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilenlerin işsizlik ödeneği kesilir. c) İŞKUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyenlerin, işsizlik ödenekleri kesilir. Ödenğin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik

ödenegi ödenmesine yeniden başlanır. Bu suretle yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez. d) Haklı bir nedene dayanmaksızın İŞKUR tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyenlerin, işsizlik ödenekleri kesilir. Ödenegin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneği ödenmesine yeniden başlanır. Bu suretle yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez.

Örnek 4: 180 gün süre ile işsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsiz, 90 gün işsizlik ödeneği aldıktan sonra, İŞKUR'un istediği bilgileri, haklı bir neden olmaksızın İŞKUR'ca öngörülen sürenin bitiminden itibaren 25 gün geç vermesi durumunda, işsizlik ödeneği 25 gün süreyle kesilir. Bu durumda, sigortalı işsizin alacağı işsizlik ödeneği süresi $180-90-25=65$ gündür. (Md.12)

İşsizlik ödeneğinin durdurulması: Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlar ile hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri, bu durumların devamı süresince durdurulur.

Örnek 5: 180 gün süre ile işsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsiz, 70 gün işsizlik ödeneği aldıktan sonra, muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle 30 gün süre ile silah altına alınırsa, işsizlik ödeneği 30 gün için durdurulur. Bu süre, daha sonra sigortalı işsizin alacağı işsizlik ödeneği süresinin sonuna eklenir. Bu durumda, sigortalı işsizin alacağı işsizlik ödeneği $180-70=110$ gün üzerinden hesaplanır. (Md.13)

Hatalı ve yanlış ödemeler: Sigortalı işsiz ve işverence İŞKUR'a verilen bilgiler, gerektiğinde SSK kayıtlarından kontrol edilebilir. Hatalı bilgilere dayanılarak yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte geri alınır, ayrıca ilgililer hakkında yasal işlem yapılır. (Md.14)

İşsizlik ödeneği nakli: İşsizlik ödeneği almakta iken, ikametgahı değişen sigortalı işsizin kaydı, talep etmesi halinde, yeni ikametgahının bulunduğu ildeki İŞKUR'a nakledilir. Sigortalı işsize verilecek bütün hizmetler yeni ikametgahının bulunduğu İŞKUR tarafından yürütülür. (Md.15)

SONUÇ

Bitip tükenmek bilmeyen ihtiyaçları ile egoist bir mizaca sahip olan insan, ihtiraslarının etkisi altında ekonominin mal ve hizmet üretiminden fazlasıyla yararlanmak ister. Böylece kişiler arasında kıyasıya menfaat mücadelesi başlar. Bu mücadele ekonomik üretim faaliyeti dediğimiz “Çalışma Hayatı”nda da kendini hissettirir. Çalışma hayatında “Sosyal Gruplar” dediğimiz bağımlı çalışan işçi ile onu çalıştıran işveren arasında meydana gelen menfaat mücadelesi “Sosyal Mücadele” şeklinde ortaya çıkar. Sosyal mücadele de “Sosyal Olayları” yaratır.

Sosyal olaylarda topluma ayrılmış ekonomik yararların kişiler arasında dengesiz dağılımı önemli bir yer tutar. Bir toplumda, ekonomik yararların belirli kişiler elinde toplanması veya ekonomik yararlardan devamlı olarak belirli kişilerin faydalanması, o toplumu rahatsız eden çok önemli sosyal olaylardan biridir. “Sosyal Adalet” kavramı bu olayın sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Aynı toplumda yaşayanların, o toplumdan adil ve dengeli bir şekilde yararlanmasın doğal bir hakkıdır. Eğer herkes o toplumdan adil ve dengeli bir şekilde yararlanamıyorsa, o toplumda bir rahatsızlık var denilir. İşsizlik de toplumda rahatsızlık yaratan sosyo-ekonomik bir olaydır. Kişi çalışma yeteneğine sahip olduğu ve arzu ettiği halde toplumda çalışma imkanı bulamıyorsa, o toplumun ekonomik imkanlarından faydalanamıyorsa, üretime katılamıyorsa, o toplum rahatsız bir toplumdur.

Özellikle nüfus artışının fazla ve sanayileşme hızının yetersiz olduğu ülkelerde ve hatta işsizlikle en uygun koşullar altında mücadele eden ülkelerde bile işsizlik; ekonomik, sosyal ve politik gelişmeyi engelleyen, gerek kişisel ve gerekse toplumsal açıdan pek çok olumsuz etkileri olan bir olaydır.

Bir yandan, işsizliğin büyümesiyle toplumda tüketici grup süratle genişlemekte, üretici grubun bakmak zorunda kalacağı kişi sayısı artmakta, fertlerin tasarruf ve yatırım kaynaklarını azaltmakta ve sonuçta kalkınmanın amaç ve hedeflerine ters düşen olumsuz ekonomik sonuçlar yaratmaktadır. Diğer yandan, uzun süren işsizlik, kişide psikolojik depresyon, psikosomatik denilen hastalık, toplumda suç artışı, aile ünitelerinde çözümler, toplumda tepki ve isyanlar gibi sosyal ve politik huzuru bozucu sonuçlar yaratmaktadır.

Şüphesiz, üretici insan gücü kaynağının israf edilmesine yol açan, iş gücünün iş göremez ya da işe yaramaz duruma gelmesine neden olan ve dolayısıyla milli gelir ve üretimin düşmesi sonucuna varan ve bunun

yanında sosyal barışı temelinden sarsan işsizlikle mücadele en etkin çözüm yolu, istihdam kapasitesini artıracak yatırımların genişletilmesi ve tam istihdamın sağlanmasıdır. Ancak, her ülkede tam istihdamı sağlamanın, işsizliği tamamen yok etmenin, çoğu kere mümkün olmadığı bir gerçektir. O halde çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına rağmen, sosyo-ekonomik nedenlerle, uygun bir iş bulamayan işsize, yaşama hakkını vermek her toplumun kaçınılmaz görevidir.

Her ülkede, işsizlik çeşitleri ve nedenleri değişik olduğundan, bununla mücadele yöntemleri de değişiktir. İşsizlikle mücadele ekonomi bilimi ile ilgilidir. Ancak, işsizliğin toplumda yarattığı olumsuz etkileri ortadan kaldıracı önlemler ise, sosyal politika, bilimi ile ilgilidir. Zira sosyal politika, ekonomik üretim faaliyetlerinin sonuçlarının toplum içindeki etkilerini ve sosyal gruplar (işçi-işveren) arasında yarattıkları sorunlarını inceleyen ve bu sorunların çözülmesini sağlayan bir bilim dalıdır.

19. yüzyıl kapitalist sanayi devriminden itibaren gelişen sosyal politika, çalışma hayatı ile ilgili diğer olaylar gibi ekonomik üretim faaliyetinin sonuçlarının toplum içinde yarattığı en önemli sorunlarından biri olan işsizlik olayını da hukuki, ekonomik, sosyolojik, psikolojik açılardan inceleyip, değerlendirmekte ve önlemlerini araştırmaktadır. Sosyal politikanın geliştirdiği işsizliğin sonuçlarını tazmin edici başlıca araç İşsizlik Sigortasıdır.

İşsizlik sigortası, sefaleti ve ücretlerin düşmesini önlemekte, verimliliği arttırmakta, işgücü piyasasını organize etmekte, işsizleri işe girmeye zorlamakta, zorunlu tasarrufu sağlamak ve tam rekabetin hakim olduğu ekonomilerde sosyal ve ekonomik hayat arasında yumuşatıcı ve uyum yaratıcı bir rol oynamaktadır.

Kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup ta, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere devletçe kurulmuş, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren işsizlik sigortası sosyal sigortaların bir kolu olup, sosyal güvenlik sistemi içinde yer alır. İşsizlik sigortası, işsizliğin toplumdaki olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmayı ve işsiz toplumun ekonomik imkanlarından faydalanmasını sağlayan diğer sosyal politika önlemlerinden (işsizlik yardımı, kıdem tazminatı) mahiyeti itibarıyla ayrılmaktadır.

Sosyo-ekonomik bir risk olan işsizliğin karşılanması amacıyla 20. yüzyılın ilk yarılarında devletçe kurulup ve yönlendirilen işsizlik sigortasının kapsamını, genellikle bağımlı çalışanlar oluşturmaktadır. Finansman kaynağı, bağımlı çalışanın bizzat kendisinden alınan

primlerden ve sosyal devlet anlayışı içinde sosyal adalet ilkelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla işveren primleri ile devlet katkılarından karşılanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin ve sosyal sigortaların genel özelliklerini taşımakla birlikte, işsizlik sigortasının kendine özgü özellikleri vardır: 1- İşsizlik riskini tazmin etmek, 2- Katılmayı zorunlu kılmak, 3- Devlet tarafından kurulup ve yönlendirilmek, 4- Primlere ilgilinin katkısını dahil etmek, 5- İlgiliyi yeniden işe yerleştirmek. Günümüzde bu özellikleri haiz işsizlik sigortasına genellikle kapitalist ekonomik sistemi uygulayan birçok ülkede rastlamaktayız.

İşsizlik Sigortası'ndan her işsiz yararlanabileceği düşünülmemelidir. Özelliklerinden dolayı, ancak bazı yararlanma koşullarını gerçekleştiren işsizler sigortadan faydalanırlar. Bu koşullar başlıca: 1- İradesi dışında işsiz olma, 2- Prim ödeme, 3- Belirli bir süre bekleme, 4- Gösterilen işi kabul etme, şeklinde toplanabilir.

Sağladığı yararlar nakdi ödeneklerdir. Ödenek miktarı ve süresi her ülkenin uyguladığı finansman sistemine göre (Repartisyon veya Kapitalizasyon Sistemleri) aktüaryal hesaplar sonucu belirlenir. Yönetimi, devlet denetim ve gözetimi altında ya diğer sosyal sigorta kuruluşları ya İş ve İşçi Bulma Kuruluşu bünyesinde veya başlı başına bir kuruluş şeklinde faaliyet gösterir.

İşsizlik sigortası her ülkede ve her devirde değişik biçimlerde değerlendirilmiştir. Sosyalist ekonomi sistemini uygulayan ülkelerde, genellikle plan gereği işsizlik sorunu gizli işsizlik istihdam politikası ile çözümlenmekte olup, işsizliği tazmin edici önlemlere gerek duyulmamaktadır. Kapitalist ekonomi sistemini uygulayan ülkelerde ise, işsizlik nedenleri çeşitli olduğu için işsizliğe karşı alınan önlemler de çeşitlidir. İşsizliği tazmin yöntemleri, başlıca üç yöntem şeklinde belirlemiştir. 1- Kıdem Tazminatı, 2- İşsizlik Yardımı 3- İşsizlik Sigortası.

İşsizlik konusu ve onu tazmin edici uygulama çeşitli ülkelerde olduğu gibi uluslararası kuruluşlarda da gerek buna bağlı Birleşmiş Milletlerin özel ihtisas kolu olan Uluslararası Çalışma Teşkilatı gerekse bölgesel kuruluşlardan Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin çeşitli sözleşme ve tavsiye kararlarında, işsizliği tazmin edici önlemlerden işsizlik sigortası üzerinde önemle durulmuştur. Diğer yandan mukayeseli sosyal güvenlik hukuku kuralları içinde işsizlik sigortasını devletçe ilk uygulayan ülke olan İngiltere örneği ve yine aynı ülkenin ünlü sosyal güvenlik uzmanı olan W. BEVERIDGE'nin hazırladığı sosyal güvenlik planı her ülkenin uygulamada yararlanabileceği önemli bir kaynağı teşkil etmektedir.

Ülkemizde bağımlı çalışanların mesleki (iş kazası ve meslek hastalığı), fizyolojik (hastalık, analık, yaşlılık, sakatlık ve ölüm) risklerine karşı kurulmuş sosyal güvenlik kuruluşları bulunmasına rağmen, sosyo-ekonomik (işsizlik) riskine karşı kuruluşu çok geç kurulmuş ve sosyal (fakirlik) risklerine karşı ise bir sosyal güvenlik kuruluşu henüz bulunmamaktadır. Halbuki genellikle kapitalist ekonomi sistemini uygulayan ülkelerde, açık işsizliği tazmin edici fonksiyonu bulunan işsizlik sigortası, işsizliğin çalışanlar üzerinde oluşturduğu huzursuzlukları gidermekte, isteği dışında kendi kasıt ve kusuru olmaksızın uygulanan ekonomik sistemin gereği işsiz kalanlarla bunların aile fertlerinin uğradığı gelir kaybı bir ölçüde giderilmekte, satın alma gücü sağlanmakta ve bu gibi kişilerin bir iş buluncaya kadar yaşamlarını sürdürmelerine olanak verilmektedir. Bu zaten Anayasamızın ikinci maddesinde yer alan sosyal devlet anlayışının bir gereğidir. Ancak, Anayasamızın 60. Maddesinde bu gibi sosyal kuruluşların kurulmasına yer verilmekle beraber, 65. Maddesinde belirtilen devletin mali ve ekonomik kaynaklarının yetersizliği gerekçesiyle hükümetlere verilen taviz ve tarziye sonucudur ki, devlet sosyal güvenlik ile ilgili görevini yerine getirmekte geç kalmaktadır. Böylece sosyal sigortaların önemli bir kolunu oluşturan işsizlik sigortası geç kurulmuştur. Fakirlik riskine karşı ise 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile “Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü” kurulmuş, ancak henüz faaliyete geçememiştir..

Ülkemizde işsizlik sigortasının kurulmaması için daha da ileri gidilerek, böyle bir sigortanın temelden faydası bulunmadığı, avutucu bir önlem niteliği taşıdığı, yarattığı mali külfetin özellikle bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde, gelişmişlere nispeten iki misli olacağı ve böylece yatırımlara yönlenmesi gereken tasarrufların tüketime ayrılacağı, bunun da gelişmeyi olumsuz yönde etkileyeceği ileri sürülmekte idi. Ayrıca Türkiye’de uygulanmakta olan işten çıkartmayı tazmin edici sosyal politika önlemlerinden ve kıdem tazminatının, işsizlik sigortasının yerini tuttuğu ve hatta Türkiye’de bugün için gizli işsizliğin son derece yaygın olduğu, dolayısıyla işçinin otomatikman sigortalanmış bulunduğu, bu nedenle bundan daha iyi işsizlik sigortası olmayacağı şeklinde görüşlere de rastlanmakta idi. Yine kurulacak işsizlik sigortasının çalışanlara uygulanmasıyla sosyal güvenliğin yatay olarak gelişeceğine dikey olarak gelişeceği endişesi de söz konusu olmakta idi.

Bu olumsuz görüşlere rağmen, ülkemizde ciddi bir biçimde 1959 yılından itibaren işsizlik sigortasının kurulmasını gerekli bulan çalışmalara rastlamaktayız. Bu çalışmalar başlıca iki kuruluşta yoğunlaşmış idi. Birincisi İş ve İşçi Bulma Kurumu diğeri Devlet Planlama Teşkilatı idi. Bu konuda değişik zamanlarda ve değişik mahiyette bir kaç yasa önerisi hazırlanmış ve TBMM’ne sunulmuş olmasına rağmen, 1999 yılına

kadar olumlu bir sonuç alınamamış idi. Sosyal politikanın amaçlarını gerçekleştirmekte önemli araçları oluşturan otonom kuruluşlar da (siyasi partiler, işçi ve işveren sendikaları) işsizlik sigortasına önem vermişler, ancak yaklaşımları değişik olmuştur. Ülkemizde işsizliği tazmin aracı olarak nitelendirilen kıdem tazminatı müessesesinin bulunması, bu kuruluşların konuyu farklı bir yaklaşımla ele almalarına sebep olmuştur. Halbuki bir ülkede sosyal barışın, sosyal adaletin sağlanması için işsizlik sigortası sisteminin önemi oldukça büyüktür ve kurulmasında zaruret vardır. Nitekim tüm olumsuzluklara rağmen bugün için 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı yasa ile İşsizlik Sigortası kurulmuş ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) bünyesi içerisinde faaliyetlerini yürütmektedir.

KAYNAKLAR

A) K İ T A P L A R:

- 1- AKÇAYLI, N.; Yönetime Katılma ve Özyönetim, Bursa Üniv. Yayını, No:2, İst. 1978.
- 2- AKMUT, Ö.; Hayat Sigortası, AÜ SBF, Yayın No:447, Ank. 1980.
- 3- ANDAÇ, F.; Le Salaire Minimum Legal En France et en Turquie (Doktora Tezi), Strasbourg, 1976.
- 3a- ANDAÇ, F.; İş Hukuku, Adalet Yayınevi, 2008.
- 4- BABAN, S.; İktisat Dersleri, İÜ Hukuk F., Talebe Cemiyeti Yayını No:9, İst. 1942.
- 5- BERKER, Y.; Kalkınmakta Olan Ülkelerde İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları, Bursa İTİA Yayın No:27, Bursa 1977.
- 6- BEVERIDGE, W.H.; Full Employment in a Free Society, W. W. Norton and Co. Inc. New York 1945.
- 7- BLOOM, F. G. - NORTHRUP, W. R., Economics of Labor Relations 7th Edition, USA, 1973.
- 8- BOZER, A.; Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ank., 1963.
- 9- CAMERLYNCK, G. H. -LYON-CAEN, G.; Droit du Travail, Precis Dalloz, Paris 1975.
- 10- CARTER, M. A. -MARSHALL, F. R.; Labor Economics, USA, Revised Edition, 1972.
- 11- ÇENBERCI, M.; Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ank. 1977.
- 12- CHARPENTIER, D.; Institutions Internationales, Mementos Dalloz, Paris, 1968.
- 13- DILIK, S.; Türkiye’de Sosyal Sigortalar, Banka ve Ticaret Hukuk Araştırma Enstitüsü Yayını, No: 99, Ank. 1972.
- 14- DUPEYROUX, J. J.; Droit de la Securite Sociale, Precis Dalloz, Paris, 1975.
- 15- DÜNDAR, F. B.; Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, AİTİA Yayını, No: 76, Ank. 1976.
- 16- EKİN, N.; Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik, İÜ İkt. Fak.; İktisat ve İçtimaiyat Enst. Yayını, No: 68, İst. 1971.
- 17- EKŞİOĞLU, K.; Gerekçeli Anayasa, Ank. 1982.

- 17/a ERDEM, E.-ŞANLIOĞLU, Ö.-İLGÜN M.F.; Türkiye’de Hükümetlerin Makro Ekonomik Performansı (1950-2007), Detay yayınevi Ank. 2009.
- 18- ESENER, T.; İş Hukuku, Ank. 1978.
- 19- GUITTON, H.; Economie Politique, Tome I. Precis Dalloz, Paris, 1967.
- 20- GÜVEN, E.; İş Kazası Yönünden Sosyal Politika Sorunları, EİTİA Yayını No: 78/40, Ank. 1970.
- 21- IŞIK, R.; Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, No: 218, Ank. 1967.
- 22- IŞIKLI, A.; Kuramlar Boyunca Özyönetim ve Yugoslavya Deneyi, AÜ SBF Yayını, No: 456, Ank. 1980.
- 23- İZVEREN, A.; Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ank. 1970.
- 24- KARAHASANOĞLU, T.; Türkiye’de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, İst. 1973.
- 25- KAZGAN, G.; 100 Soruda Ortak Pazar ve Türkiye, İst. 1970.
- 26- KEYNES, J. M.; İstihdam Faiz ve Para Genel Teorisi, Çev: BALTACIGİL, Asım; İst. 1969.
- 27- KUTAL, M.; Asgari Ücret, İÜ İkt. Fak. İktisat ve İçtimaiyat Enst. Yayını, No: 49, İst. 1969.
- 28- LEVINSON, C.; Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenlik Sistemi, Çev: Yaver Zeytinoğlu, İzmir 1981.
- 29- LYON-CAEN, G.; Droit Social European, Dalloz, Paris 1972.
- 30- MARUFLU, S. -ORHON, E. -TÜTÜNCÜ, E.; Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması, DPT Yayını No: DPT: 1630-SPD: 304 Ocak 1978.
- 31- MAUROIS, A.; İngiltere Tarihi, Çev: YALÇIN Hüseyin Cahit, Kanaat Kitabevi, İst. 1938.
- 32- MENDELSON, R.; Social Security in the British Commonwealth, London 1954.
- 33- NERE, J.; 1929 Krizi, Çev. TOPRAK, Vamık, AİTİA Yayını, No: 134, Ank. 1980.
- 34- RICHARDSON, J. H.; İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, Çev. YAZGAN, Turan, İÜ İkt. Fak. İktisat ve İçtimaiyat Enst. Yayını, No: 56, İst. 1970.
- 35- REYNOLDS, L.; Labor Economics and Labor Relations, 6th Edition, USA 1974.
- 36- SAVATIER, J.-RIVERO, J.; Droit du Travail, PUF Themis, Paris 1970.

- 37- SAVER, E. Z.; İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, DPT Yayını No: DPT 106-SPD:232, Ank. Mayıs 1971.
- 38- SENCER, O.; Türkiye’de İşçi Sınıfı, Doğusu ve Yapısı, İst. 1969.
- 39- TALAS, C.; Toplumsal Politikaya Giriş, S. Yayınları, Ank. 1981.
- 40- TALAS, C.; Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ank. 1953.
- 41- TALAS, C.; Sosyal Ekonomi, S. Yayları, Ank. 1980.
- 42- TALAS, C.; Sosyal Ekonomi, S. Yayını No:5, Ank. 1976.
- 43- TITMUSS, R. M.; Essays on “The Welfare” State, George Allan and Unwin, London 1976.
- 44- TOYNBEE, A.; A Study of History, Abridge Edition, RIIA, Oxford 1960.
- 45- TUNÇOMAĞ, K.; Türk Borçlar Hukuku, Cilt I, İÜ Hukuk Fak. Yayını, No:451, İst. 1975.
- 46- TONÇOMAĞ, K.; Türk Borçlar Hukuku, Cilt II, İst. 1977.
- 46a- TUNÇOMAĞ, K.; Sosyal Sigortalar, II.Baskı, İ.Ü.Hukuk Fak. Yayın no: 659, İst.1982
- 47- TURAN, K.; Milletlerarası Sendikal Hareketler, AİTİA Yayını, No: 33, Ank. 1979.
- 48- TÜRKAY, O.; Gizli İşsizlik, AÜ SBF Yayını, No: 239, Ank. 1968.
- 49- ÜÇÖK, C.; Siyasal Tarih (1789-1960), AÜ Hukuk Fak. Yayını, No: 369, Ank. 1975.
- 50- ÜLGENER, S.; Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme, İÜ İkt. Fak. Yayını, No: 175, İst.1970.
- 51- ÜSTÜNEL, B.; Makro Ekonomi, Ank. 1966.
- 52- YALÇIN, S.; Personal İdaresi, İÜ İşletme Fak. Yayını, No: 9, İst. 1971.
- 53- YAZGAN, T.; Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını, No: 21, İst. 1969.
- 54- YELEKÇİ, M.; Sosyal Sigortalar Kanununun Külliyyatı, Ank. 1979.
- 55- YOUNG, A. F.; Social Services in British Industry, Routledge and Kegan Paul, London 1968.
- 56- YÜKSEL, A.; Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri, TİSK Yayını, No:23, Ank. 1973.
- 57- ZAIM, S.; Çalışma Ekonomisi, İÜ İktisat Fak. Yayını No: 229, İst. 1968.

B) MAKALE, RAPOR VE DİĞERLERİ:

- 58- ANAP; Anavatan Partisi Programı, 1983.
- 59- ANDAÇ, F.; Yönetime Katılma ve Fransa Uygulaması (Tebliğ), Endüstriyel Demokrasi ve İşçilerin Yönetime Katılması Seminer Notları, Türk-İş/ICFTU Ortak Semineri (26 Şubat-2 Mart 1979) Türk-İş Yayını No:24, Ank. 1979.
- 60- ANDAÇ, F.; İşçi Kimdir? (Makale), Türk-İş Dergisi, Sayı 147, Haziran 1981.
- 61- ANDAÇ, F.; Türkiye’de Demografik Hareketler, (Makale), Türkiye İktisat Gazetesi, 8 Şubat 1968.
- 62- AP; Adalet Partisi Tüzük ve Programı, Ank. 1966.
- 63- ARIKAN, İ.; İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri (Makale), İİBK Dergisi, Sayı:5, Ocak 1977.
- 64- ATASOY, A.; Türk Hukukunda Kanunla Kurulmuş Özel Yardım Sandıkları (Makale), EİTİA Dergisi, Cilt XIV, Sayı:2, Eskişehir, Haziran 1978.
- 65- BIT; La Securite Social, Etude Internationale, Geneve 1950.
- 66- BIT; Recommandations Internationales sur les Statistiques du Travail, Geneve 1975.
- 67- BIT; Chomage, Annuaire des Statistiques du Travail Geneve 1980.
- 68- BIT; Conference Internationale du Travail, “Convention set Recommandations (1919-1949)”, Geneve 1949.
- 69- BIT; Plans pour la Securite Sociale en grande-Bretagne, Revue Internationale du Travail, XLVII, No:1, Janvier, 1943.
- 70- BOLAT, N.; -GÜVENÇ, M. ANDAÇ, E.; Birleşik Amerika’da İşsizlik Sigortası (Rapor), İİBK Yayını, No: 51, Ank. 1968.
- 71- CHP; Cumhuriyet Halk Partisinin Düzen Değişikliği Programı, Ulusal Basımevi, Ank. 1969.
- 72- YTP; Yeni Türkiye Partisi Tüzüğü Programı, Ank. 1967
- 73- CONSEIL, DE L’EUROPE; Convention Europeenne de Securite Social, No: 78, Strasbourg 1972.
- 74- DENİZ, A.; İşsizlikle Mücadelede İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Haziran 1968.
- 75- DENİZ, A.; İstihdam-İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Cilt IX, Sayı 10 Temmuz 1971.
- 76- DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1981.
- 77- DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1990.
- 78- DP; Demokratik Parti Tüzük ve Programı, Ank. 1970.

- 79- DPT; Sosyal Güvenlik, 4. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 1566-ÖİK: 245 Mart 1977.
- 80- DPT; Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl (1963-1967), Ank. Ocak 1963.
- 81- DPT; Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl (1968-1972), Ank. 1967.
- 82- DPT; 1969 Yılı Programı, Ank. 1969.
- 83- DPT; 1971 Yılı Programı, Ank. 1971.
- 84- DPT; Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), Ank. 1973.
- 85- DPT; 1975 Yılı Programı, Ank. 1975.
- 86- DPT; 4. BYKP (1971-1983), Yayın No: 1664, Ank. Nisan 1979.
- 87- DPT; 5. BYKP (1985-1989), Yayın No: 1974, Ank. 1985.
- 88- DPT; 6. BYKP (1990-1994), Yayın No: 2174, Ank. 1989.
- 89- DPT; 1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar, Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, 24 Temmuz 1990.
- 90- DYP; Doğru Yol Partisi 1987 Seçim Beyannamesi.
- 91- EKİN, N.; İşsizlik Sorunu (Makale), İİBK Dergisi Yıl:2 Sayı:6 Nisan 1977.
- 92- GP; Güven Partisi Programı, Ank. 1967.
- 93- GÜLERMAN, A.; Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Cilt:XIX, Sayı:1, Ekim 1980.
- 94- HAMURDAN, Y.; Türkiye'de İstihdam ve İşsizliğin Önlenmesi Deneyleri, DPT Yayını No:DPT:1642-SPD:309, Nisan 1978.
- 95- İİBK; 1981 İstatistik Yıllığı, Yayın No:150, Ank. 1982.
- 96- İİBK; Federal Almanya'da İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu Çalışmaları Hakkında Genel Bilgiler (İnceleme) Yayın No:36, Ank. 1967.
- 97- KARAHASANOĞLU, T.; İşsizlik Sigortası İçin Bir Hesaplama (Rapor), DPT-SPD Yayını, Ank. 1970.
- 98- KARAPINAR, İ.; Kıdem Tazminatı Açısından İşsizlik Sigortası ve İşletme Emekliliği (Makale), Bursa İTİA Dergisi, Cilt: VII, No:3, Eylül 1978.
- 99- KORHAN, D.; İşe Yerleştirme Yönteminde Yapılan Yeni ve Hakça Düzenleme (Makale), İİBK İşgücü Dergisi, Yıl 1, Sayı 3, Temmuz-Eylül 1979.
- 100- KUTAL, M.; İşsizlik Sigortası (Makale), Hürriyet Gazetesi, 5.7.1981.
- 101- MEYDAN LAROUSSE, Cilt:6, Meydan Yayınevi, İst. 1971.
- 102- MHP; Müreffeh ve Kuvvetli Türkiye İçin CKMP Programı, Ank. 1965.

- 103- NOUVEAU PETIT LAROUSSE; Librairie Larousse, Paris 1972.
 - 104- ORHAN, Z. O.; Azgelişmiş Ekonomilerde Gizli İşsizlik (Makale), Alfredo Navareete Jr. Ve Ifijenja M. Navarete'den Çeviri İİTİA İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi Sayı 1, İst. 1977.
 - 105- RAYMOND, B.; Dictionnaire de Droit LGDJ, Paris 1967.
 - 106- RG;s.7436/18 Şubat 1950 t, s.13922/10 Ağustos 1971 t, s.15037/15Ekim1974 t.
 - 107- SAATÇİ, M.; Türkiye'de İşsizlik ve Açık İşyerleri İlişkisi Açısından İşsizlik Durumu, (Makale) KÜ İşl. Fak. Dergisi, Cilt I, s:1, Aralık 1981.
 - 108- SHP; Sosyal Demokrat Halkçı Parti Programı, 1983.
 - 109- ŞAHİN, H.; İşsizlik Sigortası Nedir?, Amacı, Uygulama Koşulları, Ülkemiz Yönünden Yapılmış Çalışmalar ve Görüşler (Makale), İşgücü Dergisi, İİBK Yayını, Yıl 1, s: 2, Nisan-Mayıs-Haziran 1979.
 - 110- ŞAHİN, H.; İşsizlik Sigortası Üzerine Bir Araştırma (Makale), İİBK İşgücü Dergisi, sayı3, Temmuz-Ağustos-Eylül 1979.
 - 111- ŞAHİN, H.; İşsizlik Sigortası ve Kıdem Tazminatı (Makale), İİBK İşgücü Dergisi, Yıl:1 Sayı:4, Ekim-Kasım-Aralık 1979.
 - 112- TBMM; Tutanak Dergisi, Meclis Geçici Komisyon Raporu, Dönem: VII, Cilt 18, Yıl 1945.
 - 113- TOPRAK, H.; İşsizlik ve İşsizliğin Yarattığı Psikolojik Sorunlar (Makale), İİBK Dergisi Sayı:5 Ocak 1977.
 - 114- TÖRÜNER, M.; Türkiye'de İstihdam Sorunu Üzerine Bir Not (Rapor), DPT-SPD Araştırma Şubesi Yayını, Ank. 1971.
 - 115- TUNA, O.; Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meseleleri (Makale), İÜ İkt. Fak. Mecmuası, Cilt:14, Ekim 1952 -Temmuz 1953.
 - 116- TÜRK-İŞ; Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) Türkiye Tarafından Onaylanan Sözleşmeler, Yayın No: 137, Ank. 1980.
 - 117- TÜRK-İŞ.; İşgücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları, Yayın No: 76, Ank.1973.
 - 118- TÜRK-İŞ.; 7. Genel Kurul Çalışmaları (15 Nisan 1968), Yayın No:62, Ank. 1968.
 - 119- TÜTÜNCÜ, E.; İşsizliğe Çare Nedir? (Rapor), DPT 1977.
 - 120- US; Department of Health and Human Services; Social Security Programs Throughout The World 1979, Research Report No: 54, Washington, May 1980.
- Social Security Programs, Throughout the World: Europe US Department of Health and Human Services, 2006.
- 121- WEBSTER'S NEW COLLEGIATE DICTIONARY; Merriam Philippines Copyright 1980.

- 122- WILLIAM, W. W.; ABD'de Devamlı İş Temini Meselesi (Makale) İÜ İctimai Siyaset Enstitüsü Yayını, No:19, Sosyal Siyaset Konferansları, 6. Kitap, İst. 1954.
- 123- OECD; Project de Rapport Analytique, Comite de la main-d'oeuvre et des Affaires Sociales, Reunion du Comite au Niveau Ministeriel, Diffusion Restreite, Mas (81) 17, dis: Paris 16, dee 1981.
- 124- TİSK: Avrupa Birliği- Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, TİSK yayın no: 257,Nisan 2005.
- 125- TÜHİS: İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Şubat- Mayıs- Ağustos 2009.



Prof. Dr. Faruk ANDAÇ

1940 yılında doğdu. 1965 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyasi İlimler-Sosyal Siyaset Bölümünden mezun oldu. 1965-1967 yılları arasında askerlik görevini yaptı. 1967-1970 yılları arasında Sosyal Sigortalar Kurumunda Aktüer Muavini olarak görev yaptı. 1970 yılında MEB adına İş Hukuku-Sosyal Politika doktorası yapmak üzere Fransa'ya gönderildi. Strasbourg (Fransa) Hukuk Fakültesi'nde doktorasını yaptı. 1977 yılında yurda döndü ve MEB Hukuk

Müşavirliğinde raportör olarak göreve başladı.. 1978 yılında MEB Ankara Meslek Yüksek Okulu'na Müdür Başmuavini olarak atandı.1979 yılında Erciyes (Kayseri) Üniversitesi İşletme Fakültesi'nde öğretim görevlisi olarak göreve başladı. 2006 Eylül ayında aynı üniversiteden isteği ile emekli oldu. 1 Ekim 2006 tarihinde Çağ (Mersin) Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde göreve başladı ve bu tarihten bu yana İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi olarak görev yapmaktadır. Yüksek Hakem Kurulu Üyeliği, Resmi Arabuluculuk, Mahkeme Bilirkişiliği, Ankara Meslek Yüksek Okulu Müdür Başmuavinliği, Nevşehir Turizm İşletmeciliği ve Otelcilik Yüksek Okulu Müdürlüğü, Bakü (Azerbaycan) Türk Dünyası İşletme Fakültesi Dekanlığı, Süleyman Demirel Üniversitesi (Isparta) Güzel Sanatlar Fakültesi Dekanlığı, Muğla Üniversitesi İİBF Dekanlığı, Cumhuriyet Üniversitesi (Sivas) İİBF Dekanlığı, Celal-Abad (Kırgızistan) Türk Dünyası İşletme Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölüm Başkanlığı, Erciyes Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü Ticaret Hukuku Anabilim Dalı Başkanlığı, Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekan Yardımcılığı görevlerinde bulundu. Hacettepe Üniversitesi'nde, Fırat (Elazığ) Üniversitesi'nde, İnönü (Malatya) Üniversitesi'nde, Anadolu (Eskişehir) Üniversitesi'nde, Bakü Türk Dünyası İşletme Fakültesi'nde, Süleyman Demirel Üniversitesi'nde, Muğla Üniversitesi'nde, Celal-Abad Türk Dünyası İşletme Fakültesi'nde, Ufuk (Ankara) Üniversitesi'nde, Erciyes Üniversitesi'nde, Çağ Üniversitesi'nde lisans, yüksek lisans ve doktora dersleri verdi. Üniversitelerde Senato, Yönetim Kurulu, Fakültelerde Fakülte Kurulu, Yönetim Kurulu, Disiplin Kurulu gibi üyeliklerde, yüksek lisans, doktora, yardımcı doçentlik, doçentlik, profesörlük jürilerinde tez yöneticisi ve jüri üyeliklerinde bulundu. Uzun süre Türk-İş Konfederasyonuna bağlı sendikalarda eğitim seminerlerinde ders verdi. DPT Özel İhtisas Komisyonlarında görev aldı. 1977 yılından bu yana İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalında Öğretim elemanı olarak görev yapmaktadır. Halen Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim üyesi görevinde bulunmakta olup, evli ve iki çocuk babasıdır. Fransızca bilir, 5 kitap ve 40'dan fazla yayınlanmış yazıları bulunmaktadır.