

**T.C.  
ORDU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İŞSİZLİK SİGORTASI FONLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ:  
TÜRKİYE UYGULAMASI  
(2000- 2015)**

**DUYGU AÇIK**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ve ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ  
ANABİLİM DALI**

**AKADEMİK DANIŞMAN  
Prof. Dr. Güven MURAT**

**İKİNCİ DANIŞMAN  
Prof. Dr. Yusuf ALPER**


**ORDU – 2016**

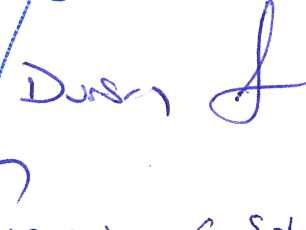
T.C.

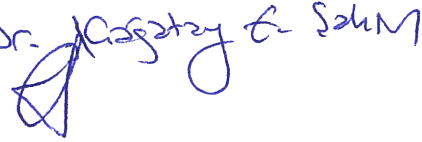
ORDU ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Bu çalışma jürimiz tarafından 28/06/2016 tarihinde yapılan sınav ile Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı'nda YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr.  MURAT

Üye: Doç. Dr.  DURAN

Üye: Yrd. Doç. Dr.  ÇAĞRI Ç. SALIM

ONAY:

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

 01/07/2016  
Doç. Dr. Gökhan ÖZSOY

Enstitü Müdürü  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya, kullandığım başka yazarlara ait her özgün fikre kaynak gösterdiğimi bildiririm.

28 / 06 / 2016

 İmza

Duygu AÇIK

## ÖZ

[AÇIK Duygu]. [*İŞSİZLİK SİGORTASI FONLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE UYGULAMASI (2000- 2015)*], [Yüksek Lisans], Ordu, [2016].

Bu çalışmada Türkiye’de uygulanmakta olan İşsizlik Sigortasının gelirlerinin toplandığı İşsizlik Sigortası Fonu incelenmiştir. “İŞSİZLİK SİGORTASI FONLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE UYGULAMASI (2000- 2015)” başlıklı yüksek lisans tezi betimsel bir çalışmadır. Veriler kaynak tarama yöntemi kullanılarak yorumlanmıştır. Çalışma iki bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde işsizlik sigortası uygulaması ve işsizlik sigortası fonu ile ilgili olarak sosyal güvenlik fonlarının finansman metotları ve sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkeleri ILO ve ISSA tarafından belirlenen kriterlerle ortaya koyulmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde ise Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonu’nun kurulduğu 1999 yılından günümüze kadar olan gelirleri, giderleri, yönetimi ve Fon’un kullanım alanları ve İşsizlik Sigortası Fonu’nu doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen kanunlar ILO ve ISSA tarafından belirlenen sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkeleri açısından değerlendirilmiştir.

Araştırma sonucunda elde edilen bilgi ve bulguların İşsizlik Sigortası Fonu’nun kullanımında yol gösterici olması amaçlanmıştır. Ayrıca bu çalışmanın işsizlik sigortası fonunun kullanımını konusunda araştırmacılara bir kaynak teşkil etmesi öngörülmektedir.

**Anahtar Sözcükler ( İşsizlik, Fon, İşsizlik Sigortası, İşsizlik Sigortası Fonu)**

## ABSTRACT

[AÇIK Duygu]. [*EVALUATION OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND: CASE OF TURKEY (2000- 2015)*], [Masters Thesis], Ordu, [2016].

In this study, the Unemployment Insurance Fund, which collected the revenues of the unemployment insurance being implemented in Turkey was examined. "EVALUATION OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND: CASE OF TURKEY (2000- 2015) entitled" Master's thesis is a descriptive study. The data were interpreted using the method of literature. The study consists of two parts. In the first part of the social security fund and the unemployment insurance applications regarding the unemployment insurance fund financing methods and investment policies of the social security fund it has tried to put forward the criteria defined by the ILO and ISSA. In the second part it comes up to since 1999 the establishment of the Unemployment Insurance Fund in Turkey, expenses, management and uses of funds and the laws affecting the Unemployment Insurance Fund, either directly or indirectly is evaluated in terms of investment principles of social security funds established by the ILO and ISSA.

Of the information and evidence gathered from the survey on the use of the Unemployment Insurance Fund it is intended to be a guide. In addition to researchers in the use of the unemployment insurance fund is projected to be an important source.

**Keywords: (Unemployment, Fund, Unemployment Insurance, Unemployment Insurance Fund)**

## ÖZGEÇMİŞ

<b>Kişisel Bilgiler</b>	
Adı Soyadı:	Duygu Açık
Doğum Yeri ve Tarihi:	Erzurum 11.04.1990
<b>Eğitim Durumu</b>	
Lisans Öğrenimi:	Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
Yüksek Lisans Öğrenimi:	Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ABD
Bildiği Yabancı Diller:	İngilizce
<b>İş Deneyimi</b>	
Çalıştığı Kurumlar:	Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ABD Araştırma Görevlisi 2015- Halen
<b>İletişim</b>	
E-Posta Adresi:	<a href="mailto:duygu2589@gmail.com">duygu2589@gmail.com</a> <a href="mailto:duyguacik89@gmail.com">duyguacik89@gmail.com</a>
Telefon	
İş:	0452 323 82 55- 3024
Cep:	0536 649 35 86
Tarih ve İmza:	

## ÖNSÖZ

Bu çalışma sürecinde; engin tecrübesini, bilgisini ve desteğini benden esirgemeyen, bana görüş, öneri ve gerekli yönlendirmelerde bulunup yol gösteren tez danışmanlarım Prof. Dr. Güven MURAT'a ve Prof. Dr. Yusuf ALPER'e, tüm eğitim hayatım boyunca, bana her türlü imkânı ve desteği sağlayan, benimle bu yolda her zaman yürüyen sevgili babam Ali AÇIK'a ve varlığını hep yanımda hissettiğim sevgili annem Nurten AÇIK'a güzel dostluklarıyla her zaman yanımda olup, benden desteklerini esirgemeyen çalışmam boyunca her zaman varlığını hissettiren, bana hep destek ve moral veren çok sevdiğim değerli arkadaşlarım Özge CİN ve Sena EKİZLER'e teşekkürlerimi ve şükranlarımı sunarım.

Duygu AÇIK

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI .....	i
BİLDİRİM .....	ii
ÖZ .....	iii
ABSTRACT .....	iv
ÖZGEÇMİŞ .....	v
ÖNSÖZ .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
TABLolar GRAFİKLER VE ŞEKİLLER.....	xi
KISALTMALAR .....	xii
GİRİŞ .....	1
İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....	4
1. BİR SOSYAL GÜVENLİK RİSKİ OLARAK İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI.....	4
1.1. İşsizlik Sigortası Tanımı .....	5
1.2. İşsizlik Sigortasının Amacı .....	7
1.3. İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi .....	8
1.3.1. Dünya’da İşsizlik Sigortasının Gelişimi .....	8
1.3.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi .....	11
1.4. İşsizlik Sigortasının Özellikleri.....	16
1.4.1. Riski Tazmin Özelliği .....	16
1.4.2. Zorunluluk Özelliği.....	16



1.4.3. Prim Ödeme Özelliği .....	17
1.4.4. Devlet Tarafından Kurulma Özelliği .....	17
1.4.5. Yeniden İŖe YerleŖtirme Özelliği.....	18
2. FON KAVRAMI.....	18
2.1. Fonların OluŖumu ve Türleri.....	19
3. SOSYAL SİGORTALARIN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ VE SOSYAL GÜVENLİK FONLARI .....	23
3.1. Dağıtım (Yılı Yılına Finansman/ Repartisyon) Metodu .....	24
3.2. Fon (Birikim/ Kapitalizasyon) Metodu.....	25
4. SOSYAL GÜVENLİK FONLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	28
4.1. Sosyal Güvenlik Fonlarının Yatırım İlkeleri .....	28
4.1.1. Uluslararası ÇalıŖma Örgütü Tarafından Belirlenen Fon Yatırım İlkeleri.....	29
4.1.1.1. Likidite Kriteri .....	30
4.1.1.2. Güvenlik Kriteri .....	30
4.1.1.3. Gelir Kriteri.....	31
4.1.1.4. Ekonomik Ve Sosyal Fayda Kriteri .....	31
4.1.2. Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği Tarafından Belirlenen Fon Yatırım İlkeleri .....	33
4.1.2.1. Fonların Yatırım Amaçları.....	35
4.1.2.2. Fonların Yatırım Politikası ve Stratejisinin Belirlenmesi .....	35
4.1.2.3. Fonların Yatırımları ile İlgili Sınırlamalar.....	36
4.2. Sosyal Güvenlik Fonlarının Yatırım Alanları.....	37
4.2.1. Sosyal Güvenlik Fonlarının Hisse Senedi Piyasalarında Değerlendirilmesi.....	37
4.2.2. Sosyal Güvenlik Fonlarının YurtdıŖı Yatırımlarda Değerlendirilmesi .....	38

4.2.3. Fonların Ekonomik ve Sosyal Fayda Sağlayacak Alanlarda Değerlendirilmesi.....	39
TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU ....	41
1. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI .....	41
1.1. Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	41
1.2. Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Yönetimi.....	42
1.3. Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Finansmanı .....	44
1.4. Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar .....	46
1.4.1. İşsizlik Ödeneği.....	46
1.4.1.1. İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları .....	46
1.4.1.1.1. Belirli Bir Süre Sigortalı Olarak Çalışma ve Prim Ödeme .....	47
1.4.1.1.2. İş Sözleşmesinin Belirli Nedenlerle Sigortalının İsteği ve Kusuru Dışında Sona Ermesi.....	47
1.4.1.1.3. Kuruma Başvuru .....	48
1.4.1.2. İşsizlik Ödeneğinin Miktarı ve Süresi.....	48
1.4.1.3. İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi .....	50
1.4.2. Sigorta Primlerinin Ödenmesi.....	52
1.4.3. Yeni Bir İş Bulma ve Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitim.....	52
1.4.4. Kısa Çalışma Ödeneği.....	53
1.4.5. Ücret Garanti Fonu.....	54
1.4.6. İş Kaybı Tazminatı.....	54
2. İŞSİZLİK SİGORTASI FONU.....	55
2.1. İşsizlik Sigortası Fonu Yönetimi.....	55
2.2. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri .....	56
2.3. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri .....	59

2.4. İşsizlik Sigortası Fonunun Değerlendirildiği Yatırım Alanları.....	61
3. İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNUN KULLANIMINI DEĞİŞTİREN YASAL DÜZENLEMELER .....	62
3.1. 4726 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	63
3.2. 4833 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	63
3.3. 4857 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	63
3.4. 4094 sayılı Kanunu ile Yapılan Değişiklikler.....	64
3.5. 5027 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	65
3.6. 5234 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	66
3.7. 5754 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	66
3.8. 5763 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	67
3.9. 5921 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	68
3.10. 6111 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	72
3.11. 6545 ve 6645 sayılı Kanunlar ile Yapılan Değişiklikler.....	73
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	76
KAYNAKÇA.....	82

## TABLolar GRAFİKLER VE ŞEKİLLER

<b>Tablo 1:</b> Sosyal Sigorta Programlarının Gelişimi .....	10
<b>Tablo 2:</b> 1941- 1990 Yılları Arasında Yürürlükte Olan Fonların Yıllara Göre Dağılımı .....	21
<b>Şekil 1:</b> ISSA Sosyal Güvenlik Fonları Yatırım İlkeleri .....	34
<b>Tablo 3:</b> 2000-2016 Yılları Arasında İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri (Bin TL) .....	56
<b>Grafik 1:</b> İşsizlik Sigortası Fonunun İşçi- İşveren Primleri, Devlet Katkısı ve Faiz Gelirlerinin Yıllara Göre Oransal Dağılımı .....	58
<b>Tablo 4:</b> 2000- 2014 Yılları arasındaki İşsizlik Sigortası Fon Varlığı ve Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla İçindeki Büyüklüğü .....	61
<b>Tablo 5:</b> 2008 – 2013 Yılları Arasında İşsizlik Sigortası Fonundan İşsizlere Yapılan Ödemeler .....	69
<b>Grafik 2:</b> 2008- 2013 Yılları Arasında İşsizlik Ödeneği ve GAP Kapsamında Yapılan Harcamaları İşsizlik Sigortası Fonu Genel Giderleri İçindeki Oransal Dağılımı .....	70

## KISALTMALAR

ÇSGB:	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
ILO:	International Labour Organization Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF:	International Monetary Fund Uluslararası Para Fonu
ISSA:	International Social Security Association Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği
İKMİH:	İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigorta Kolu
OECD:	Organisation For Economic Co-Operation And Development Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
MYÖ:	Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigorta Kolu
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK:	Türk Dil Kurumu

## GİRİŞ

Bilinen en yaygın tanımı ile “çalışma istek ve iradesinde olan bireyin cari ücret haddinde iş aramasına rağmen bulamaması” olarak ifade edilen işsizlik olgusu geçmişten günümüze modern toplumların ortak sorunlarından biri olmuştur ve işsizlikten kaynaklanan sorunları gidermek için farklı önlemler alınmıştır. Alınan bu önlemler kapitalizm öncesi dönemde loncalar, aileler veya din kurumları ile sağlanan yardımlar, Sanayi Devrimi sonrasında bağımlı çalışma eğiliminin artması ile işverenler ve sendikalarca kurulan sandıklarla sağlanmaya çalışılmıştır. Sandıklar kurularak alınan önlemlerin yalnızca işçi ücretlerinden kesilerek oluşturulması ve tüm meslek gruplarını kapsamaması uygulamaların etkinliğini olumsuz etkilemiştir. Sanayi Devrimi'nin ilerleyen yıllarında işsizliğin yaygınlaşarak kronikleşmesi üzerine ilk kez 1911 yılında İngiltere’de devlet eliyle zorunlu katılım esasına göre işsizlik sigortası kurulmuştur.

İşsizlik birey, ailesi ve toplum üzerinde ekonomik, sosyal ve politik açıdan birçok sorunu beraberinde getirmektedir. İşsizlik sigortası pasif istihdam politikası olmasının da gereği olarak işsizlikten doğan zararları işsizlere gelir desteği sağlayarak gidermeyi temel amaç olarak belirlemiştir. Bu amacını gerçekleştirirken kullanılacak finansman mali bir kaynak olarak sistemin etkin şekilde işleyişi için temel bileşenlerdendir. İşsizlik sigortası uygulaması diğer sigorta kollarının aksine finansman metodu en başından belli olan bir sigorta koludur. İşsizlik sigortası uygulaması için en uygun finansman metodu fon metodudur. Çünkü ekonominin genişleme dönemlerinde toplanan primler ve katkılar farklı yatırım alanlarında değerlendirilerek arttırılabilmekte ve böylece durgunluk dönemlerinde işsizlere ödedikleri primlerden daha fazla işsizlik yardımı sağlanabilmektedir. Ancak sosyal güvenlik sistemi içinde finansman metodu olarak fon metodunun benimsendiği durumlarda kaynağın büyüebilmesi hem ekonominin istikrarına hem de kaynağın etkin alanlarda kullanılıp iyi yönetilmesine bağlıdır. Sosyal güvenlik fonlarının kullanımı konusunda ILO ve ISSA farklı kriterler benimsemiştir. Benimsenen bu kriterlerle fonların hangi alanlarda kullanılacağı, yatırımların hangi amaçlarla yapılacağı ve fonu yönetenlerin sorumlulukları açıkça ortaya koyulmuştur.

“Bir hizmetin görülmesi, bir programın yürütülmesi gibi belirli bir amacı gerçekleştirmek için gerektiğinde kullanılmak üzere ayrılan mali kaynak” veya “genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkânlarla sağlanan para veya

kıymetler” olarak tanımlanan fon ülkemizde ilk kez 1934 yılında uygulansa da 1980’li yıllarla birlikte hem sayıları hem de kaynakları bakımından ciddi büyüklüklere ulaşmışlardır. Fonlar genel olarak yeni kaynak yaratarak bürokratik işlemlerden kaçınmak ve hızlı kararlar verilerek harcama yapılmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuşlardır. Ancak ülkemizde fonlar, kaynak tahsisinin yanında sermaye piyasasının oluşturulması ve yönlendirilmesine kadar birçok farklı amaçla kullanılmışlardır. Sınırı genişleyen amaçları ile fonlar kamu ekonomisinin ve istikrar programlarının tüm alanlarını ilgilendirir hale gelmişlerdir.

Fonlar, devlet mali bütçe sistemi bakımından bütçe içi ve bütçe dışı olarak iki ana başlığa ayrılırlar. Bütçe içi fonlar kaynaklarının tamamını veya bir kısmını bütçeden alırken, Bütçe dışı fonlar özel yasalarla oluşturulmuş kendine ait gelirleri olan fonlardır. Bu çalışmanın konusu olan İşsizlik Sigortası Fonu ise hem kendine ait gelirleri olması hem de özel bir yasa kapsamında oluşturulması bakımından bütçe dışı fon niteliğindedir.

Ülkemizde geçmişten günümüze kadar geçen süreçte finansman yöntemi olarak fon metodunun benimsendiği sosyal güvenlik sistemlerinde fonların enflasyon ve devalüasyon karşısında değer kaybına uğraması, hükümetlerin mali sıkıntıya düştükleri dönemlerde fonları ucuz kredi kaynağı olarak görmesi, fonların esas kuruluş amaçlarına aykırı olarak ve aktüeryal hesaplamalara uymayacak şekilde yönetim hataları yapılması fonların etkinliğini zedelemiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının kuruluş yasalarında her ne kadar fonların hangi alanlarda değerlendirileceği belirtilmiş olsa da yukarıda bahsi geçen durumlar önlenememiştir. Finansman metodu olarak fon metodunun benimsendiği işsizlik sigortası fonunda da benzer korkular yaşanmaktadır. Eğer yaşanan bu olumsuzlukların önüne geçilmez ise İşsizlik Sigortası Fonu geçmiş dönemlerde uygulanan fonlar gibi küçülerek yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalabilir.

İşsizlik Sigortası Fonlarının Değerlendirilmesi: Türkiye Uygulaması (2000- 2015) başlıklı tez çalışması hazırlanırken işsizlik, işsizlik sigortası ve işsizlik sigortası fonunun kullanımı ile ilgili literatür taranmıştır. Bu yayınların yanında İŞKUR’un aylık olarak yayınladığı İşsizlik Sigortası Bültenlerinden ve ILO ve ISSA tarafından yayınlanan durum değerlendirme raporlarından edinilen bilgiler karşılaştırılmalı olarak sunulmuştur. Çalışmada temel amaç, İşsizlik Sigortası Fonunun kurulduğu günden günümüze kadar geçirdiği dönüşümü ve özellikle kanunlarla yapılan müdahalelerle fonun nasıl amacı dışında kullanılmaya başlandığını ortaya koymaktır.

Tez iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışmanın temelini oluşturan işsizlik sigortası uygulaması ve işsizlik sigortası fonu ile ilgili olarak sosyal güvenlik fonlarının finansman metotları ve sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkeleri ILO ve ISSA tarafından belirlenen kriterlerle ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde ise Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulaması genel hatları ile değerlendirilmiştir. Yapılan bu değerlendirmenin ardından İşsizlik Sigortası Fonu kurulduğu 1999 yılından günümüze kadar gelirleri, giderleri, yönetimi ve fonun kullanım alanları ve İşsizlik Sigortası Fonunu doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen kanunlar ILO ve ISSA tarafından belirlenen sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkeleri açısından analiz edilmiştir.





# İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

## 1. BİR SOSYAL GÜVENLİK RİSKİ OLARAK İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI

İşsizlik, toplumda rahatsızlık yaratan sosyal olaylardan biridir. Toplumun fertleri o toplumda çalışmak istediği halde çalışma imkânı bulamıyor, o toplumun nimetlerinden yararlanamıyor ve 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 sosyo-ekonomik açıdan değiştirebilecek niteliktedirler. Hatta toplum kendini yenileyecek veya yeniden düzenleyecek önlemleri almazsa ve almakta gecikirse işsizliğin etkisi ile yok olma tehlikesiyle de karşı karşıya kalabilecektir (Andaç, 1999: 49).

İşsizlik bireysel, toplumsal ve ekonomik birçok maliyeti beraberinde getirmektedir. İşsizliğin toplum üzerindeki ekonomik maliyeti, başta boşa harcanmış üretim zamanı olmak üzere işsizlik yardımları ve diğer sosyal yardımlardan doğan yükler olarak sıralanabilir (Kurt, 2006; 358). Çalışma bireye gelir sağlamanın yanında işten arta kalan zamanların değerlendirilmesinde şekillendirici olmaktadır. İşsizlik dönemine yaşanacak gelir kaybı birey üzerinde ailevi, psikolojik ve fiziksel sorunlara sebep olabilmektedir. Çalışma bireyi toplumla bütünleştirirken, bireye ve ailesine sosyal statü sağlamaktadır. İşin kaybedilmesi halinde birey kendisini toplum nazarında değersiz olarak görebilir ve sosyal dışlanmışlıkla hissedebilir (Dursun, 2012: 51). Ayrıca işsizliği zaman içerisinde kronikleşmesi ve toplumun büyük bir kısmına yayılması toplumsal barışı olumsuz etkileyerek, çatışmalara sebep olabilecektir. .

Bireysel ve sosyal bakımdan çok sayıda negatif yönü bulunan işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları gidermek için, özellikle gelir güvencesi sağlayan çeşitli araçlar oluşturulmuştur (Kapar, 2006: 342). Bu araçlardan ilki aktif istihdam politikalarıdır. Aktif istihdam politikalarıyla ekonomik büyüme ile istihdamın artırılması esas alınmaktadır. Ancak, son yıllarda ekonomik büyüme ile sağlanan istihdam artışı arasında yeterli bir orantı bulunmamaktadır. Bu durum sadece büyüme ile işsizliğin

azaltılamayacağını göstermektedir (Vorkink, 2006: 4-5). İşsizliğin olumsuz sonuçlarını gidermek adına ikinci araç ise; pasif istihdam politikalarıdır. Pasif istihdam politikalarıyla istihdamın artırılarak işsizlik oranlarının azaltılması yerine, işsizlerin maddi açıdan desteklenerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararlar en aza indirilmeye çalışılmaktadır (Biçerli, 2014: 419).

Başlıca üretim faktörü olan emek unsurunun tam kullanılmaması (Biçerli, 2014: 427) olarak tanımlanan işsizliğin doğurduğu sosyal ve ekonomik zararları gidermeyi amaçlayan işsizlik sigortası, bir pasif istihdam politikasıdır. Diğer bir ifadeyle işsizlik sigortası işsizliği azaltmayı veya bireyleri işsizliğe karşı korumayı amaçlamaz, işsizlik olgusu gerçekleşikten sonra ortaya çıkan gelir ve refah kaybını kısmen telafi etmeyi hedeflemektedir.

Diğer zorunlu sosyal sigorta kolları ile kıyaslandığında işsizlik sigortası yaygın değildir. İşsizlik sigortasının yaygın olduğu ülkeler çoğunlukla gelişmiş ülkelerdir. Bu durumun iki nedeni olduğu söylenebilir. Nedenlerden ilki işgücü profili ile ilgilidir. Buna göre gelişmiş ülkelerde çalışan nüfusun büyük bir çoğunluğu ücretli statüsü ile çalışmakta ve bu kitlenin işsiz kalması ekonomik ve sosyal açıdan büyük tehlikeler doğurabilmektedir (Dilik, 2000: 3). Bu nedenle işsizliğe karşı onu tazmin edecek bir önlem gereklidir. Bir diğer neden ise kurumsallaşmış bir örgüt yapısına ve güçlü bir finansmana sahip sosyal güvenlik sisteminin varlığıdır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak değinilecek bu neden için genel olarak ifade edilebilir ki işsizlik sigortası uygulamasının zorunlu bir sonucu olarak doğan işsizlik sigortası fonu siyasal müdahaleler ve ekonomik dalgalanmalar karşısında oldukça hassastır. Bu hassasiyet güçlü ve kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik kurumunu gerektirmektedir.

### **1.1. İşsizlik Sigortası Tanımı**

Hukuk alanında ve sosyal politika alanında işsizlik sigortasına dair birçok tanım yapılmıştır. Ancak tüm kesimlere hitap eden kesin bir tanıma varılamamıştır (Andaç, 2010: 55).

Örneğin hukuki açıdan işsizlik sigortası “işini kaybeden işçiye, işverenin tazminat vermediği veya sosyal sigortaların bir başka dalından ödenek verilmeyen dönemde, yardım yapılması amacıyla kurulan sigorta” (Meydan Larousse, 572 Aktaran Andaç,

2010: 55) olarak tanımlanmıştır. Yine aynı pencereden bir diğer tanıma göre ise işsizlik sigortası;

bir iş yerinde 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 (4447 sayılı Kanun md. 47/c)

olarak ifade edilmiştir. Ayrıca Uluslararası Çalışma Örgütü 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'nin 20. maddesinde (1952) yardım yapılması gereken işsizlik halini "...çalışmaya muktedir ve iş aramaya hazır bulunan bir kimsenin, uygun iş bulma imkânsızlığı sebebiyle ve milli mevzuatta tarif olunduğu şekilde, kazancın muvakkaten durması ..." olarak tanımlanmıştır. Aynı sözleşmenin 21. maddesinde "Korunan Kimseler" olarak tarif edilenler ise işçi ve hizmetliler ile bu sözleşmenin 67. maddesinde yer aldığı şekli ile "... sigortalı veya hak sahibinin ailesi..." olarak ifade edilmiştir.

Sosyal politika açısından Ekin işsizlik sigortasını; "Kendi isteği dışında, muhtelif nedenlerle işi sona eren bağımlı çalışanların bu süre zarfında ortaya çıkan gelir kayıplarının kısmen veya geçici bir süre karşılanması amacına yönelmiş bir sigorta dalıdır" (Ekin, 1994: 22) olarak tanımlamıştır.

İşsizlik sigortası ile ilgili diğer tanımlar şöyle sıralanabilir.

"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 kılmak" (Richardson, 1970: 183) için geliştirilmiş bir sigorta dalıdır.

İşçi sıfatıyla çalışanlardan sosyo-ekonomik nedenlerle kendi arzu ve istekleri dışında işsiz kalanlara, çalışma istek ve yeteneğine sahip oldukları halde iş bulamadıkları süre için yaşama ve geçinme olanağı verebilecek kadar mali destek sağlamayı amaçlayan, devlet tarafından, sosyal güvenlik sistemi içinde kurulan, katılma zorunluluğu bulunan ve sigortacılık tekniği ile etkinlik gösteren bir sosyal sigorta dalıdır (Kutal ve Erhan, 1997: 661-662 Aktaran Görücü ve diğerleri, 2012: 130).

olarak tanımlamıştır.

Bu tanımlamalardan yola çıkarak işsizlik sigortası için, çalışırken kendi istek ve iradesi dışında işsiz kalan sigortalıları ve ailelerini işsizliğin doğurduğu ekonomik ve sosyal zararlardan korumayı hedefleyen ve bu korumanın devlet tarafından, sınırlı süre ve belirli miktarlardaki yardımlarla sağlandığı bir sosyal güvenlik uygulaması olarak bahsedilebilir.

## **1.2. İşsizlik Sigortasının Amacı**

Dünya'da çoğunlukla sosyal güvenlik zincirinin en son halkası olan işsizlik sigortası, gelecekte meydana gelebilecek işsizlik riski ile ilgilenir. İşsizlik, birey ve toplum yönünden çeşitli maliyetler getirir. Bu maliyetler işçinin gelir kaybı, çalışma becerilerinin gerilemesi ve maddi ve beşeri kaynakların eksik kullanımınıdır (Özşuca, 1998: 23). Ortaya çıkacak işsizlik riski kişinin gelirini kaybetmesinden dolayı onu yoksulluğa ve umutsuzluğa düşürecektir. Bu risk ortaya çıktığında sigortalı işsiz, işsizlik sigortasından sağlanan ödenekler ve yardımlarla kayıplarını kısmen karşılayabilecektir.

Sigortalı işsize işsizlik sigortasından sağlanan hizmetler onun ve ailesinin hayatını düzenli bir şekilde devam ettirebilmelerini sağlamaktadır. İşsizlik sigortasının tazmin edici bu özelliği sigortalı işsizlerin desteklenmesini sağlamasının yanında, çalışanlar üzerinde de işsizlik riskinden kaynaklanan umutsuzlukları sınırlı ölçüde de olsa gidermektedir. Bu özellik işsizlik sigortasının temel amacıdır. İşsizlik döneminde sağlanan maddi yardımların yanı sıra bu dönemde verilen meslek edindirme, meslekte yetiştirme ve geliştirme kursları aracılığıyla sigortalı işsiz beceri ve yetenek kaybına uğramayacaktır.

İşçilerin çalıştıkları dönemde ücretleri üzerinden kesilen primlerle işsizlik dönemi için zorunlu tasarruf yaptırılmaktadır. Böylece henüz işsizlikle karşılaşmadan bireysel tasarruf basiretsizliklerinin önüne geçilerek işsizlik dönemi için tüketim düzenlenir ve bireysel ekonomik refah artırılır (Tuna, 1995: 11). İşsizlik sigortasının bireysel amacı olarak adlandırabileceğimiz bu amaç işsizlikten doğan ekonomik ve sosyal sonuçları da giderir. İşsizlik sigortasından sağlanan ödeneklerle ve yardımlarla aşırı muhtaçlığın önlenmesi ile sosyal bütünleşme, sosyal gelişme, sosyal denge bozulmamaktadır (Güven, 2013: 131).

Gelir ve harcama düzeyini dengeleyen işsizlik sigortası aracılığıyla, ekonominin genişleme eğiliminde ve istihdam düzeyinin yüksek olduğu dönemlerde bu sigorta kolu için kurulan fonlara aktarılan prim oranları yükselmektedir. İşsizliğin yaygınlaştığı ekonomik durgunluk dönemlerinde ise işsizlere sağlanan yardımlar satın alma gücünün devamlılığını sağlamaktadır. Satın alma gücünün devam etmesi ise, gelirin yeniden dağılımını etkilemektedir (Akdoğan, 1989: 400- 401 Aktaran Durna, 2013: 30). Bu akım ile işsizlik sigortasına otomatik istikrarlama özelliği yüklenmektedir. Bu sayede işsizlik sigortasının sosyal amacını gerçekleştirecektir. Bu akımın doğru işleyebilmesi işsizlik sigortasının kapsamının geniş, sağlanan ödenek ve yardımların yeterli ve bu ödenek ve yardımlara hak kazanabilmenin kolay olması gerekmektedir (Başterzi, 1996: 57- 58; Dilik, 1992: 78- 79; Özşuca, 1998: 55).

### **1.3. İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi**

Gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin işsizlik toplumlarda büyük kitleleri etkileyen toplumsal ve ekonomik bir sorundur. Bu sorunun ortaya çıkardığı sonuçları kısmen de olsa hafifletmeyi amaçlayan işsizlik sigortası geçmişten günümüze kadar geçen süreçte farklı uygulamalarla kendini göstermiştir. Kapitalizme geçiş sürecinde olan ülkelerde işsizlik nedeniyle oluşan gelir kayıpları kırsal kesimde din kurumları, loncalar, aile içi dayanışma gibi geleneksel toplum grupları aracılığıyla, kentlerde ise mevsimlik ve sürekli olmayan işlerde çalışılarak karşılanmaya çalışılmıştır (Ekin, 1994: 18; Törüner, 1991: 7).

19. yüzyılın özellikle ikinci yarısından sonra piyasaya müdahaleden kaçınılması ve küresel çaptaki ekonomik krizler büyük işsiz kitlelerinin oluşmasına sebep olmuştur. Benimsenen ekonomik politikaların etkisi ile oluşan çalışma koşulları, ücret düzeyleri ve karşılaşılan sosyal riskler ve sefaletin artması işçileri işsizlik karşısında koruma ihtiyacını doğurmuştur.

#### **1.3.1. Dünya'da İşsizlik Sigortasının Gelişimi**

İşsizlik sigortasının ortaya çıkışından modern anlamdaki kimliğine bürünmesine kadar geçen süreçte geçirdiği dönüşüm sosyo-ekonomik faktörlerden maliye

politikalarına, sendikal etkenlerden geleneksel toplumsal ilişkilere kadar birçok etkenden etkilenmiştir.

Sanayi Devrimi'nin etkisi ile Avrupa'da aynı meslek grubundakiler arasında yardımlaşma esasına dayanan lonca sistemine benzer olarak sendikalar işsizleri koruyacak önlemler almaya çalışmışlardır. Sendikalar aracılığıyla yürütülen bu koruma, işçilerin ücretlerinin düşmesini önleyen sistemlerdir. Ancak "Ghent Sistemi"<sup>1</sup> olarak adlandırılan bu korumadan yalnızca sendikaya üye işçiler yararlanabilmiştir (Andaç, 1999: 32). Sendikalar tarafından kurulup yürütülen işsizlik sigortası uygulamalarının ilk örnekleri 1832'de İngiltere'de, 1892'de İsveç'te uygulanmıştır (Bülbül, 2012: 41). Bahsi geçen işsizlik sigortası uygulamaları belirli çalışan kitlesini hedef almasının yanında finansmanı da yalnızca işçilerin ücretlerinden sağlanmıştır.

İlerleyen dönemlerde işverenler "...yetenekli ve sürekli işgücünü elde tutabilmek için işletmesini cazip hale getirmek amacı ile..." (Andaç, 2010: 51) işsizlik yardım sandıkları kurmuşlardır. Ancak kurulan bu sandıklara işveren katkıda bulunmamış finansman yine işçi ücretlerinden sağlanmıştır.

1905 yılında Fransa'da işsizlik sigortası uygulamasına devletin dâhil olması ile (Öner, 2006: 42) işverenler tarafından kurulan yardımlaşma sandıkları zaman içerisinde yok olmuştur.

Günümüzde pek çok ülkede uygulanan işsizlik sigortası uygulaması çoğunlukla devletçe yürütülmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 609). Devlet eliyle kurulan ve zorunluluk esasına dayanan ilk işsizlik sigortası 1911'de İngiltere'de kurulmuştur (Andaç, 2010: 53; Ekin, 1994: 36). Birinci Dünya Savaşı'ndan 1929 Büyük Buhan'a kadar geçen dönemde Avrupa'da Norveç, İrlanda, İtalya, İspanya, Belçika, Avusturya, Almanya, İzlanda ve Yunanistan işsizlik sigortası uygulamasına başlamıştır (Şakar, 2009: 284). İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da ve Sovyet Rusya'nın çöküşü ile Asya'da

---

<sup>1</sup> Gönüllü işsizlik sigortası sistemi olan ve günümüzde yalnızca Belçika, Danimarka, İsveç ve Finlandiya'da uygulanan Ghent sistemi, sendikaların tasarrufu altında bulunan, ancak genellikle devletçe desteklenen sigorta fonlarına dayanmaktadır. İşçilerin işsizlik sigortası fonu için ödedikleri katılım paylarının yalnızca ufak bir bölümü, işsizlik sigortası ile ilgili harcamaları karşılamakta; harcamaların geri kalan bölümü devletin doğrudan desteği ile finanse edilmektedir. İşsizlik sigortası fonları, devlet tarafından düzenlenmekle birlikte; genellikle sendikalar tarafından kurulmakta, yönetilmekte ve kontrol edilmektedir (Uçkan, 2007: 31)

yeni ve bağımsız ülkelerin kurulması sonucu modern anlamda işsizlik sigortasını uygulamasını geliştiren ülke sayısı artmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde işsizlik sigortası uluslararası kuruluşların da ilgilendikleri bir konu olmuştur. 1952 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi ile işsizliği dokuz temel sosyal riskten biri olarak kabul etmiştir. Böylece işsizliğin bireyin tembelliğinden ve/veya yeteneksizliğinden kaynaklandığı görüşü geçerliliğini kaybetmiş ve işsizlik sigortası yaygınlaşıp gelişmiştir.

İşsizlik sigortası, diğer sigorta kolları ile kıyaslandığında birçok ülkede en son kurulan veya hiç uygulama alanı bulamayan bir sigorta koludur. Bu durum başta işsizlik sigortasının finansman yapısının karmaşık olmasından ve ekonomi politikasından kaynaklanan sebeplerle işgücü piyasasına doğrudan müdahaleden kaçınılmasından kaynaklanmaktadır (Göçmen, 2012: 140).

Alper'den edinilen 2014 ve 2015 yıllarına ait veriler de bu durumu kanıtlar niteliktedir. Alper'e göre "...herhangi bir sosyal güvenlik programı olan 182 ülkenin 177'sinde uzun vadeli sigorta kolları, 175'inde iş kazaları ve meslek hastalıkları, 138'inde hastalık ve analık sigortası, 105'inde aile ödenekleri sigorta kolları varken yalnızca 87'sinde işsizlik sigortası vardır" (Alper, 2015: 214; SSA; 2014: 17- 18; SSA, 2015: 17-18)

**Tablo 1:** Sosyal Sigorta Programlarının Gelişimi

Sosyal Sigorta Programı	1940	1949	1958	1967	1977	1989	1995	2003-2004	2013-2014
<b>Herhangi bir sosyal sigorta programı olan ülke sayısı</b>	57	58	80	120	129	145	165	172	182
<b>MYÖ Sigortaları</b>	33	44	58	92	114	135	158	171	177
<b>Hastalık ve Analık Sigortaları</b>	34	36	59	65	72	84	105	126	138
<b>İKMH Sigortaları</b>	57	57	77	117	129	136	159	167	175
<b>İşsizlik Sigortası</b>	21	22	26	34	38	40	63	81	87
<b>Aile Ödenekleri Sigortası</b>	7	27	38	62	65	63	81	98	105

**Kaynak:** Alper, 2015: 214; SSA Social Security Programs Throughout the World, 2015: 17-18; SSA Social Security Programs Throughout the World, 2014: 17-19.

Özetle çoğunluğu gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede işsizlik sigortası, işsizlikten doğan gelir kayıplarını tazmin etmede sosyal güvenliğin en önemli kolu olarak uygulanmaktadır.

### **1.3.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi**

Türkiye’de işsizlik sigortası uzun bir sürecin ardından kurulmuştur. İlk kez 1952 yılında Türk-İş Genel Kurulu’nda gündeme gelen (Göçmen, 2012: 140) işsizlik sigortasının kurulması için ilk çalışma 1959 yılında ILO uzmanlarından Philip Booth’un Türkiye’de yaptığı incelemeler sonucu verdiği rapora dayanmaktadır (Çakman, 2012: 45). Ancak bu raporun ardından otuza yakın taslak hazırlanmasına rağmen işsizlik sigortası uygulanmaya başlamamıştır. Ayrıca 1967 yılında hazırlanan yasa tasarısı kapsamında incelemeler yapılarak Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulabileceği yönünde raporlar hazırlanmıştır (Özşuca, 1998: 69).

Bu adımların yanında işsizlik sigortasının kurulması gerekliliği kalkınma planlarına da konu olmuştur. Birinci Kalkınma Planı’ndan sonraki 15 yıl içinde “sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulması...” hedef edinilmiştir (DPT, 1963: 209). Benzer şekilde İkinci Kalkınma Planı’nda da işsizlik sigortasının geliştirilmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir ancak bu uygulamanın gelişmiş ülke uygulamalarından farklı olacağı ifade edilmiştir (DPT, 1968: 214). 1973-1977 yılları arasındaki beş yıllık dönemi kapsayan Üçüncü Kalkınma Planı’nda ise işsizliğin önemli bir sorun olduğu sıkça vurgulanmış ve işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanacağından bahsedilmiştir. Ancak öncelikli hedef sanayileşerek kalkınma ve bu yolla işsizliği azaltma olarak belirtilmiştir. Dördüncü Kalkınma Planı döneminde ise önceki dönemlerden farklı olarak işsizlik sigortası yasasının kıdem tazminatı fonu yasa tasarısı ile birlikte çıkarılacağından bahsedilmiştir (DPT, 1979: 283). Beşinci Kalkınma Planı döneminde işsizlik sigortasından hiç bahsedilmezken, Altıncı Kalkınma Planı dönemi için çalışırken işsiz kalanları kapsama alacak şekilde bir işsizlik sigortası uygulamasına gidileceğine değinilmiştir (DPT, 1990: 305).

İşsizlik sigortasının kurulduğu dönemi kapsayan Yedinci Kalkınma Planı’nda ise işsizlik sigortasının yürütülmesinden sorumlu tutulacak İş ve İşçi Bulma



Kurumu'nun kurulmasından ve "işsiz kalanlara gelir güvencesi temin edecek ve böyle bir güvence olmadan işsiz kalma tehlikesinden kaynaklanan sorunları gidererek işgücü piyasasının daha etkin bir işleyişe kavuşmasını sağlayacak ..." bir işsizlik sigortası kanunundan bahsedilmiştir. Bahsi geçen bu ifade modern anlamda işsizlik sigortası beklentisini karşılamaktan uzak olsa da kalkınma planları aracılığıyla yapılmış en açık işsizlik sigortası tanımı olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'de işsizlik sigortasının gelişmesine katkı sağlayan bir diğer düzenleme Nisan 1992'de düzenlenen ve konusu işsizlik sigortası olan 8. Çalışma Meclisidir. Meclis; 28 işçi sendikası temsilcisi, 28 işveren temsilcisi, 5 öğretim üyesi ve çeşitli bakanlıklardan temsilcilerin katılımı ile toplanmıştır. 8. Çalışma Meclisi için hazırlanan raporda, ülkemizin kalkınması ve gelişmesi için işsizliğin temel sorunlardan olduğu ve bu sorunun ekonomik anlamda bir yük getirmesinin yanında sosyal yönüyle de toplumu olumsuz etkilediğinden bahsedilmiştir. Ardından son yıllarda artan işsizliğin temel sebebinin üretim sürecindeki değişikliklere bağlı olarak oluşmasından bahsedilmiştir. Bu sebeplere ilave olarak, sanayileşme ve kırdan kente göçün hızlanmasıyla artan bağımlı işgücü sayısı ve yalnızca ücret geliri elde ederek yaşamını sürdürenlerin sayısının artmasının işsizlikten kaynaklanan sorunları derinleştirdiği ve yaygınlaştırdığı belirtilmiştir. Kısaca, tek gelir kaynağı olarak işin kaybedilmesiyle yaşanan gelir yoksunluğu kısa süreli işsizlik halinde dahi ciddi sorunlara sebep olmaktadır. Bu sorunların etkisini hafifletmek amacıyla "çalışma hakkı" ve "sosyal güvenliğin sağlanması ve yaygınlaştırılması" ilkelerince işsizlik sigortasının kurulmasının gerekli olduğu dile getirilmiştir (8. Çalışma Meclisi, 1992: 1-3). Hazırlanan raporda, işsizlik sigortası;

bir iş ya da işyerinde çalışırken, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden işçilere bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da bunların işsiz kalmaları nedeni ile uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belirli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulmuş bir sigorta koludur

olarak tanımlanmıştır (8. Çalışma Meclisi, 1992: 5).

Bu tanıma uymak şartıyla sürekli, düzenli ve bağımlı çalışmayı meslek edinenlerin kapsama alınacağı belirtilmiştir. Kurulacak olan işsizlik sigortasının finansmanı ise, işçi ve işverenlerden %2 oranında toplanacak olan primlerden karşılanacakken, devletin katkısı kuruluş ve yönetim giderlerinin karşılanması, eğitim ve işe yerleştirme hizmetlerinin sunulması ve gerektiğinde açıkların kapatılması olarak belirlenmiştir (8. Çalışma Meclisi, 1992: 6).

Raporda öngörülen modele göre, en az ödeneğe hak kazanabilmek için, son üç yıl içinde 20 ay sigortalı olarak çalışıp prim ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 6 ay içinde sürekli çalışmış olma koşulu aranacak, bu koşulu yerine getirilenlere 6 ay işsizlik ödeneği verilecektir (8. Çalışma Meclisi, 1992: 7).

Uygulama bakımından ise, kademeli bir geçişin daha sağlıklı ve gerçekçi olacağı vurgulanmıştır. Bu kapsamda kademelendirme olarak, belli bazı sektörlerden başlama, belli büyüklükteki işyerlerinden başlama ya da il ve bölge bazında kademelendirme üzerinde durulmuştur. Sonuç olarak bu ölçeklerden, kapsanan ve yararlanabilecek işçi sayısını olabildiğince yüksek tutma, örgütlenmeyi etkin biçimde gerçekleştirme amacı gibi çeşitli ölçütlere göre yapılan değerlendirme sonucu, uygulamanın il ve bölge bazında başlatılmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Konya, Bursa, İçel, Antalya, Zonguldak ve Kocaeli ile Gaziantep, Diyarbakır, Şanlıurfa, Mardin, Adıyaman, Batman, Şırnak, Siirt, Hakkâri, Van kapsama alınacak iller olarak belirlenmiştir. Belirlenmiş olan bu illerdeki 25 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilmesi öngörülmüştür (8. Çalışma Meclisi, 1992: 8-9).

1992 yılında düzenlenen 8. Çalışma Meclisi'nde işsizlik sigortasının kurulması için atılan adımların bir diğeri de 1996 yılında Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında sosyal güvenlik reformu önerileri ile gerçekleşmiştir. Bu dönem IMF'nin talepleri doğrultusunda kamu açıklarının artması ve bu açıkların giderilmesi için dış kaynaklara gereksinim duyulduğu gerekçesiyle Anayasa'da ve Sosyal Güvenlik Kanunu'nda yapılması istenen değişikliklerle şekillenmiştir. 1990'lı yılların başından itibaren artan dış baskıların etkisi ile neredeyse her hükümet bir sosyal güvenlik reform taslağı hazırlamıştır. Hazırlanan bu taslaklar genel olarak;

- ✓ Emeklilik yaşı ( Yeni sigortalı olanlar/ Halen sigortalı olanlar),
- ✓ Prime esas kazanç,

- ✓ Devlet katkısı,
- ✓ Kayıtdışı çalışma,
- ✓ İş güvencesi, sendikal güvence ve sendikalaşmaya teşvik,
- ✓ Kıdem tazminatı,
- ✓ Çalışanları tasarrufa teşvik fonu,
- ✓ İşsizlik sigortası

konularını içermektedir (Koç, 1999: 1-4).

İlgili konular üzerinde 1996 yılında TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonundaki görüşmelerde işçi, işveren ve hükümet temsilcileri arasında uzlaşmaya varılarak öncelikli konusu kayıtdışı istihdam olan bir rapor hazırlanmıştır. Hazırlanan bu raporun görüşmelerin hız kazandığı 1999 yılı için önemi büyüktür. Çünkü bu raporda varılan uzlaşma aslında 1999 yılı Temmuz ve Ağustos aylarında hazırlanan tasarıların ve hatta 4447 sayılı Kanunun temellerini atmıştır.

Hükümetin sonuç alıcı girişimlerinin ilk adımı ÇSGB tarafından 28 ve 30 Haziran 1999'da hazırlanan iki ayrı taslak tasarı ile atılmıştır (Koç, 1999: 6). Hazırlanan bu taslakların ardından aynı yıl Ekonomik ve Sosyal Konsey toplanmış ancak taraflar arasında anlaşmaya varılamamıştır. Bu dönemde bir yandan hükümet ve konfederasyonlar arasındaki görüşmeler sürerken diğer yandan sendikalar aracılığıyla taslak tasarımı protesto etmek amacıyla mitingler düzenlemiştir. Görüşmeler devam ederken meydana gelen 17 Ağustos depremi ile görüşmeler kesilmiştir. Ancak depremin yaralarının sarılmaya çalışıldığı günlerde TBMM toplanarak 25 Ağustos 1999 tarihinde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kabul edilmiştir. İşsizlik sigortasının yürütülmesi görevi ise 4837 sayılı Kanun ile kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'na verilmiştir.<sup>2</sup> İşsizlik sigortası kurulduğu dönem göz önüne alındığında iktisadi faktörlerin etkisinin kırılması işsizlik sigortasının sosyal amaçlarını da ikinci plana itmiştir.

---

<sup>2</sup> İş ve İşçi Bulma Kurumu 25. 06. 2003 tarihli 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Türkiye İş Kurumu adını almıştır.

Alper'in ifadesiyle, 4447 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemelerden olan işsizlik sigortası, özellikle sendikalar başta olmak üzere kamuoyunun, getirilen düzenlemelere karşı tepkisini azaltmaya yönelik siyasi literatürde havuç politikası olarak bilinen bir politika sonucunda tasarıda yer almıştır. Hatta 28 Haziran 1999'da hazırlanan ilk taslakta işsizlik sigortasından bahsedilmesine rağmen, 30 Haziran 1999'da hazırlanan taslağa işverenlerin tepkisi dikkate alınarak işsizlik sigortasına ilişkin düzenlemeler eklenmemiştir (Koç, 1999: 15).

Finansman biçiminden<sup>3</sup>, hak kazanma şartlarına, sağlanacak olan yardımların miktarı ve süresinden ve hak düşürücü nedenlere kadar bütünüyle işsizlik sigortası tüm kesimler tarafından eleştirilmesine rağmen tasarıdaki ilk haliyle kabul edilmiştir.

Geçen kırk yıllık süreçte işsizlik sigortasının kurulamamasının birçok nedeni vardır. Bu nedenler istihdama yeni mali yükler yüklememek, işgücü piyasasına müdahaleden kaçınmak olarak belirtilse de bu nedenlere ilave olarak ülkemizin işgücü yapısından, sosyal güvenlik sisteminden ve toplumsal yapısından kaynaklanan sebepler de eklenebilir. İşgücü yapısından kaynaklanan en önemli sebep, işsizliğin yapısal unsurlardan kaynaklanmasıdır (Bülbül, 2012: 41). Bunun yanında işsizlik sigortasının büyük ölçüde aktüeryal dengeye dayanması ve bu dengenin sağlanamayacağı korkusu ve kıdem tazminatının işsizliği tazmin etmede işsizlik sigortasının yerini aldığı düşüncesi işsizlik sigortasının kurulmasını ötelemiştir. Ayrıca işsiz kalınan dönemde ailenin adeta bir sosyal güvenlik sistemi olarak

---

<sup>3</sup> Hükümet Çalışanları Tasarrufla Teşvik Fonu için yapılan kesintiyi ve fona yapılan işveren katkısını sona erdirmek istiyordu. Bu amaçla, Refahiyol Hükümeti döneminde, 28 Ağustos 1996 tarihinde kabul edilen Yasa, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere 11 Eylül 1996 günü TBMM'ye iade edilmişti. Ancak daha sonra bu konuda bir girişimde bulunulmamıştı. Hükümetler, bu uygulamayı sona erdirmek amacıyla birkaç kez işsizlik sigortası yasa tasarıları hazırladılar ve işçiden yapılan yüzde 2'lik kesintiyi, işsizlik sigortası işçi katkısına; işverenin yüzde 3'lük katkısını da, işsizlik sigortası işveren katkısına dönüştürmeyi önerdiler. Ancak, Cumhurbaşkanı'nın iade gerekçesinde, yüzde 3'lük işveren katkısının işçinin kazanılmış hakkı olduğu belirtiliyor ve ücretlere eklenmesi gerektiği ifade ediliyordu. Sendikalar bu anlayışı da dikkate alarak, işsizlik sigortasının finansman sistemine karşı çıkıyordu. İşverenler ise, bir kurum olarak işsizlik sigortasına karşıydı (Koç, 1999: 15).

görülmesi ve gelir kayıplarını karşılaması toplumsal bir faktör olarak işsizlik sigortasına ihtiyacı ikinci plana atmıştır.

#### **1.4. İşsizlik Sigortasının Özellikleri**

İşsizlik sigortası bazı yönleri ile diğer sosyal güvenlik uygulamalarından farklı özellikler gösterir. Andaç bu özellikleri beş başlık altında toplamıştır (2010: 58);

- ✓ Riski Tazmin Özelliği
- ✓ Zorunluluk Özelliği
- ✓ Prim Ödeme Özelliği
- ✓ Devlet Tarafından Kurulma Özelliği
- ✓ Yeniden İşe Yerleştirilme Özelliği

##### **1.4.1. Riski Tazmin Özelliği**

İşsizlik sigortasının ilk amacı olarak değerlendirebileceğimiz bu özellik, işsizlikten doğan gelir kayıplarını telafi etmeyi amaçlamaktadır. Oluşan gelir kaybı ülkenin ekonomik yapısına bağlı olarak ve sosyal güvenlik kanununun öngördüğü ölçüde tazmin edilmeye çalışılmaktadır. Aksi halde işsizlik toplumda çok büyük ekonomik, sosyal ve politik sorunlara sebep olacaktır.

İşsizlik, süresinin tahmin edilememesi yönüyle diğer sosyal güvenlik risklerinden ayrılmaktadır. İşsizlik sigortası dışındaki tüm sigorta kollarında ödenek risk devam ettiği sürece ödenir. Ayrıca mesleki ve fizyolojik risklerde süre tahmin edilebildiği gibi işe dönme hakkı da saklıdır (Kenar, 2003 Aktaran Çetin, 2007: 39). Ancak işsizlik riskinde sağlanan yardım işsizlik boyunca devam etmemesinin yanında işsizliğin süresi tahmin edilemez. Ayrıca ödeneğin kesildiği süre sonunda işsiz bir işe yerleştirilmesi de güvence altına alınamamaktadır.

##### **1.4.2. Zorunluluk Özelliği**

Kamu hukuku özelliğinin sonucu olarak diğer tüm sigorta kollarında olduğu gibi işsizlik sigortasında da zorunluluk ilkesi benimsenmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2015:

143). Diğer bir ifadeyle, kişi istemese dahi kayıtlı olarak herhangi bir işte çalıştığı sürece işsizlik sigortası primi ödemek zorundadır.

İşsizlik sigortasına katılımın zorunlu olmadığı durumlarda işsizliğin zararlarını giderme sosyal yardım kuruluşlarına yüklenmektedir. Bu durumda özellikle işsizlik oranının yüksek olduğu ülkelerde hem koruma ve tazmin görevini üstlenen kurum ve kuruluşlara hem de ekonomiye büyük yükler yüklenmektedir (Andaç, 2010: 59; Görücü ve diğerleri, 2012: 130).

#### **1.4.3. Prim Ödeme Özelliği**

Sigortacılık esasına göre işleyen işsizlik sigortasınca sağlanan ödeneklerden yararlanabilmek için sigortalı işçinin prim ödemesi gereklidir. Primler sadece sigortalılar tarafından ödenebileceği gibi işveren ve/veya devlet de finansmana katkı ile katılabilirler. Sigortalı, işveren ve devletin katkıları ile işsizlere yardım sağlanması sosyal politika ilkelerine göre sosyal adaletin sağlanmasına da yardımcı olacaktır. Sigortalının prim ödemesi, ona işsiz kaldığı dönemde bu sigortanın nimetlerinden yararlanma hakkı sunmaktadır. Bu nedendir ki, işsizlik sigortasından işsizlere yapılan ödemeler yardım olarak değerlendirilemez.

#### **1.4.4. Devlet Tarafından Kurulma Özelliği**

İşsizlik sigortası bir kamu sigortasıdır (Yiğit, 2004: 54). İşsizlik sigortasının kurucusu ve denetleyicisi devlettir. İşsizlik sigortasının tarihçesinin ele alındığı başlıkta da değinildiği gibi işçi, işveren ve sendikalarca oluşturulan işsizlik sandıkları zaman içerisinde işlevselliğini yitirerek yerini devlet tarafından kurulan sosyal güvenlik uygulamalarına bırakmıştır. Bu durum işçi ve işveren arasındaki uyuşmazlıkları çözmede daha güçlü bir otoriteye ihtiyaç duyulmasından kaynaklanmaktadır.

Sosyal güvenlik önlemlerinin devlet tarafından alınması gerekliliği uluslararası belgelere de konu olmuştur. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesine göre;

herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir (md. 22).

Aynı belgenin bir diğer maddesine göre ise,

herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir (md. 25/1)

Benzer ifadeler Anayasalarımızda da yer almıştır. 1961 Anayasası'na göre "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdukmak Devletin ödevlerindedir (md. 48). 1982 Anayasası'nın 60. Maddesinde ise "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" ifadesine yer verilmiştir.

#### **1.4.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği**

İşsizlik sigortası işsizlik sonucunda oluşan gelir kayıplarını telafi etmenin yanında işsiz kalınan süreler boyunca meslekte yenileme veya yeniden meslek edindirme kursları ile işsizlik süresini kısaltmayı da hedeflemektedir. Bu özelliği ile işsizlik sigortası işsizlik ödeneği sağladığı için pasif istihdam politikası, yeniden işe yerleştirme özelliği ile de aktif istihdam politikasıdır. Bu özellikleri sayesinde işsizlerin hem kısmen de olsa gelir kayıplarını telafi edebilmektedir hem de uzun süreli işsizlikten kaynaklanabilecek vasıf kaybının önüne geçilebilmektedir.

## **2. FON KAVRAMI**

Türk Dil Kurumu'na göre fon "belirli bir alandaki etkinliğin gerçekleştirilmesi için ayrılmış para ya da aynı işlevi gören varlıkların tümü" (tdk.gov.tr) olarak tanımlanmıştır. Ancak ülkemizde fon tanımı konusunda fikir birliği sağlanamamış, araştırmacılar ve hukukçular farklı tanımlamalar yapmışlardır. Örneğin Tan'ın tanımına göre fon; "bir hizmetin görülmesi, bir programın yürütülmesi gibi belirli bir amacı

gerçekleştirmek için gerektiğinde kullanılmak üzere ayrılan mali kaynak” (Tan, 2013: 13) olarak tanımlanmış iken, Anayasa Mahkemesi’nin 1985 yılında aldığı bir kararda “genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkânlarla sağlanan para veya kıymetlerdir” (Anayasa Mahkemesi Aktaran Çağan, 1987: 111) şeklinde tanımlanmıştır.

Çeşitli kaynaklardan aktarılan fon tanımları her ne kadar farklı olsa da genel olarak ifade edilebilir ki fonlar; yasal bir dayanağa ve belirli amaçlara göre oluşturulmuş ve belirli bir kaynaktan finansman sağlayan varlıklardır.

## **2.1. Fonların Oluşumu ve Türleri**

Türkiye’de fonlar 1980’lerin ikinci yarısından itibaren hem sayıları hem de kaynakları itibariyle olağanüstü boyutlara ulaşmıştır. Ancak kurulan ilk fonun tarihi 1934 yılına uzanmaktadır. Bu fon 2510 sayılı Kanunla kurulan Özel İskân Fonu’dur. Osmanlı İmparatorluğu’ndan büyük bir borç yükü ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti ilk yıllarında sanayileşmeye gidememiş ve sermaye birikimi sağlayamamıştır. 1936 yılında bütçe dışı fon olarak kurulan İstikrar Fonu’nun ardından toprak reformunu desteklemek ve asker ailelerine yardım sağlamak amacıyla fonlar kurulmuştur (Tural, 1988: 72-76 Aktaran Tosun, 2010: 46).

1960’lı yıllar itibariyle sayıları artmaya başlayan fonlar, yeni kaynak yaratmak ve bürokratik işlemlerden kaçınma, hızlı karar verme ve harcama yapma amaçlarıyla kurulmuşlardır. 1970’li yıllarda kurulan fonlarda da aynı izler görülmektedir. Ancak bu yıllarda kurulan fonların en önemli özelliği temel mali kanunların dışına çıkma çabası olmuştur. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yeni fonlar kurulmasını teşvik edecek şekilde ihtiyaçların fonlarla karşılanması çabasını göstermiştir.

1980-1983 yılları arasında kurulan fonlar ise dönemin siyasi havasının etkisi ile dar kapsamlıdır. Bilinen en önemli fonlar ise; Belediyeler Fonu, İl Özel İdareleri Fonu, Mahalli İdareler Fonu ve Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu’dur.

1984 sonrası dönemde ise fonlar politik ve ekonomik amaçlarla kurulmaya ve kamu maliyesinin kurumları içinde ayrı bir kategori olarak yer almaya başlamıştır. Bu



dönemlerden 1984 sonrasında sınırı çok genişleyen bir amaçlar yelpazesine yayılan fonlar kamu ekonomisinin ve istikrar/uyum programlarının bütün alanlarını ilgilendirmeye başlamıştır (Oyan ve Aydın, 1991: 116). Öyle ki bu dönem de oluşturulan fonlar, kaynak tahsisinden, sermaye piyasasının oluşturulmasına ve denetlenmesine kadar birçok alanda farklı amaçlarla oluşturulmuşlardır. Fon sisteminin gelirlerini, vergi gelirlerinden alınan paylar, vergi benzeri gelirler, fonlardan yapılan aktarmalar, borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar ve bütçe ödenekleri oluşturmaktadır (Tan, 2013: 15).

Tablo 2.'de de görüldüğü gibi kaydı bulunan ilk fonun kuruluş yılı 1941'den 1979'a kadar olan dönemde tespit edilen fon sayısı 33 iken bu sayı 1980-1983 yılları arasında 12 Eylül sonrası ara döneminin etkisi ile 24'e düşmüştür. 1984-1990 yılları arasında ise 48'e ulaşmıştır. Kurulan fon sayıları 1980-1983 yılları arasında yıllık ortalama 6, 1984-1990 yılları arasındaki dönemde ise yıllık ortalama 7 civarındadır. Ancak burada dönemler itibariyle fon sayılarını karşılaştırmak anlamsızdır. Zira kurulan fonların işlevleri ve büyüklükleri açısından homojen bir sınıflandırma yapılamaz. Oluşturulan fonların sayıları kadar fonlarda biriken miktarlarda dikkat çekicidir. 1990 yılı sonuna kadar oluşturulmuş 105 fondan 1941-1979 yılları arasındaki fonların genel bütçe içerisindeki ağırlığı %31,4 iken bu ağırlık zamanla artarak 1984-1990 yılında %45,7'yi bulmuştur.

**Tablo 2:** 1941- 1990 Yılları Arasında Yürürlükte Olan Fonların Yıllara Göre Dağılımı

DÖNEMLER	FON SAYISI	ORTALAMA KURULUŞ SIKLIKLARI
		BİR YILDA KURULAN FON SAYISI
1941- 1979	33	1'den Az
1941- 1969	12	
1970- 1979	21	
1980- 1983	24	6
1984- 1987	36	9
1984	14	
1985	10	
1986	5	
1987	7	
1988- 1990	12	4
1988	6	
1989	3	
1990	3	
TOPLAM	105	

**Kaynak:** Oyan, Aydın ve Konukman, 1991: 11.

1980 sonrası fonlar, bütçe büyüklüklerine ve GSMH' ya oranları göz önüne alındığında, yalnızca bütçe dengelerini ve kamu maliyesini değil, tüm ekonomiyi yakından ilgilendiren ve etkileyen boyutlara ulaşmıştır.

1980'lerin ikinci yarısından itibaren 24 Ocak Kararlarının da etkisi ile sayı ve boyutları hızla artan fonlara 2 temel sebeple ihtiyaç duyulmuştur (Tosun, 2010: 45-47). Bu sebeplerden ilki doğal afet gibi aniden ortaya çıkan olaylarda hızlı karar alınmasını sağlamaktır. Çünkü bu gibi durumlarda kararın hızlıca alınmasında ve uygulanmasında mali mevzuat katıdır.

İkinci bir neden ise, bütçe kaynaklarının yıllık olmaları dolayısıyla sınırı aşma kaygısına sebep olmalarıdır. Fonlar bütçelerin aksine bir önceki yıla ait devreden kaynaklara veya sonraki döneme ait tahmini kaynaklara ulaşabilirler. Çünkü fonların faaliyet alanlarını oluşturan uygulamalar için ayrılan karşılıklar, doğal afetler gibi aniden gelişen ve tahmin edilemez niteliktedir. Bu nedenle fonlar birden fazla bütçe döneminde yer alabilirler.

Türk Hukukunda ne Anayasa'da ne de Genel Muhasebe Kanunu'nda fonlarla ilgili bir hüküm yer almamaktadır. “Fonlar, geleneksel bütçe ilkeleri ile bağdaşmadığı gibi program bütçe düşüncesine de aykırıdır. Çünkü program bütçe çerçevesinde fon harcamaları, kamu harcamalarının işlevsel sınıflandırmasının dışında kalmaktadır” (Çağan, 1987: 113). Fonlar özel kanunlara ve bunlara dayandırılarak çıkarılan yönetmeliklere ve Bakanlar Kurulu kararlarına göre oluşturulmaktadır. Ancak Türk Hukukunda dayanağını Bütçe Kanunu'ndan alan fon da oluşturulmuştur. Çağan'ın sözleri ile

1974 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Devlet Yatırım Bankası nezdinde <halkı yatırımlara teşvik fonu> oluşturulmuş ancak Anayasa Mahkemesi <iktisadi alanda devlet müdahalesine olanak veren bir fon oluşturulmasına ve fonun kullanılmasına ilişkin ...> kural koyan Bütçe Kanununun hükümlerini (m. 51, 70) bütçe ile ilgili olmadığı gerekçesi ile Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir (Çağan, 1987: 111).

Bu genel bilgilerden de anlaşılacağı gibi fonlar genel itibariyle;

- ✓ Belirli bir amaca yöneliktirler,
- ✓ Kamu harcamalarına ilişkin bütçe esaslarına tabidirler,
- ✓ Özel kanun ve kararlarla kurulurlar,
- ✓ Kaynakları mutlaka belirtilmiştir,
- ✓ Fondan çıkan nakitler genellikle belirli bir süre sonra ve belirli koşullar altında kaynağa geri dönerler,
- ✓ Fonlardan yapılan harcamalar çoğunlukla alt yapı yatırımları gibi kalemlere harcanır ve kar amacı güdülmez

özelliklerini gösterirler (Akca, 1996: 44).

Devlet bütçe sisteminde içerisinde mali yapı bakımından fonlar; bütçe içi fonlar ve bütçe dışı fonlar olarak ikiye ayrılır.

**Bütçe içi fonlar;** kaynaklarının tamamını veya bir kısmını bütçeden alırlar. Gelirleri bütçeye aktarılır ve fonda biriken kaynak Maliye Bakanlığı veya Bakanlar Kurulu kararı ile kararlaştırılan kalemlere dağıtılabilir.

**Bütçe dışı fonlar;** çalışmanın ana konusu olan İşsizlik Sigortası Fonu'nun da konusunu oluşturan bütçe dışı fonlar; “ Özel yasalar ile oluşturulmuş, kendilerine ait özel

gelirleri olan; bütçe ilkeleri ve bütçe yasalarının hükümleri dışında yönetilen ve uygulanan fonlardır” (Doğruyol, 2012: 239). “...yasama organının yürütme organının mali faaliyetlerini kontrol altına alması amacıyla geliştirilmiş...” (Çağan, 1987: 113) olan bütçe ilkeleri ile fonlar birbirine terstir. Çünkü bu fonların kuruluş ilkeleri ile kamu harcamalarına getirilen serbestlik yasama organını saf dışı bırakarak yalnızca yürütme organı tarafından belirlenmektedir.

Her ne kadar ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak ifade edecek olsak da söylenebilir ki; 4447 Sayılı Kanununun 53. maddesine göre İşsizlik Sigortası Fonu “...bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden vergi kesintileri hariç hiçbir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez” (4447 s. K. md.53).

### **3. SOSYAL SİGORTALARIN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ VE SOSYAL GÜVENLİK FONLARI**

Sosyal güvenlik kurumları için finansman mali bir kaynak olarak sistemin etkin şekilde işleyişi için temel bileşenlerdendir. Ancak sağlanan finansmanın etkin şekilde kullanılması da her bir sosyal riske karşı uygun finansman metodunun benimsenmesi ile gerçekleşmektedir. “Sosyal sigorta sistemlerinin finansman yöntemleri, bireyleri risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan sosyal sigorta programlarının gelir gider dengesinin sağlanması teknikleridir” (Çelikoğlu, 1994: 32).

Sosyal güvenliğin finansman metodu temelde ikiye ayrılır. “Bunlardan ilki, yılı yılına finansman metodu (dağıtım, repartisyon), diğeri ise; fon oluşturma (kapitalizasyon, biriktirme) metodudur (Alper, 2014: 112). Finansman yöntemi olarak bu yöntemlerden herhangi biri tercih edilebileceği gibi her iki yöneme de başvurularak karma bir yöntem de oluşturulabilir.

Finansman metodu belirlenirken dikkat edilmesi gereken önemli noktalar vardır. Bu noktalar kurulan sigorta kolunun özelliğinin yanı sıra, sosyal sigorta sisteminin kurumsal yapısı ve kuruluş ilkeleri, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, bireylerin tasarruf eğilimi gibi unsurlar sayılabilir (Alper, 2014: 112).

### 3.1. Dağıtım (Yılı Yılına Finansman/ Repartisyon) Metodu

Dağıtım metodu bir yılda toplanan prim gelirleri ile yine aynı yıla ait sigorta ve yönetim giderlerinin karşılanması esasına dayanan bir sistemdir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 81; Alper, 2014: 112). Ayrıca dağıtım metodu “her aktif neslin kendinden önceki ve toplumun muhtaç bireylerini finanse ettiği sosyal güvenlik mekanizmasıdır” (Yılmaz, 2014: 26).

Yöntemde esas olan bir yıl içinde toplanan prim gelirleri ile aynı yılın giderlerinin karşılanması ise de bu denge çeşitli nedenlerle sağlanamayabilir. Dağıtım yönteminde bir sonraki başlıkta değineceğimiz kapitalizasyon yönteminde var olan şekli ile olmasa da ihtiyat fonu olarak adlandırılan fonlar oluşturulabilir. İhtiyat fonlarının oluşturulmasındaki amaç, süreklilik oluşturmayacak nitelikte olan ve çoğunlukla beklenilmeyen harcamalar için bir önlem almaktır (Talas, 1979: 361).

Dağıtım metodu;

- ✓ Basit ve herkes tarafından kolay anlaşılabilir bir sistem olması,
- ✓ Aynı ve parasal yardımların miktarları bir kere saptandıktan sonra, primlerin oranlarını belirlemek yöntem için kolaylaşır,
- ✓ Çok fazla tahmine dayanmaması, gerçek riskler üzerine kurulması dolayısıyla ekonomik duruma adaptasyonu kolay olması,
- ✓ Sistem hem kuşaklar arasında hem de aynı kuşak içerisindeki farklı yaş grupları arasındaki reel gelirin yeniden dağıtılması esasına göre işleyen bir yapıya sahiptir. Bu özellik, kuşaklar arasında ve aynı kuşak içerisinde sosyo-ekonomik bir riske maruz kalan toplum kesimlerine, maddi olanakları daha iyi olan kesimlerin finansal destek vermesini sağlamaktadır,
- ✓ Dağıtım yöntemi karmaşık hesaplama işlemlerini ve toplanan fonların işletilmesi gibi sorunları ortadan kaldıran, para değerindeki düşmelere karşı güven veren yapıdadır,
- ✓ Her sosyal güvenlik sisteminin daha kolay ve hızlı bir biçimde kurulmasına olanak vermesi,

gibi avantajlara sahiptir. (Talas, 1979: 362; Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 81; Alper, 2014: 113; Çağatay, 1998: 32; Kitapçı, 2007: 36)

Dağıtım metodunun bu avantajlarının yanında;

- ✓ Sistem aktif- pasif dengesinin bozulmasından çok derin şekilde etkilemesi ve sistemin krize girebilmesi,
- ✓ Pasif sigortalıların elde edebileceği fayda ile aktif sigortalıların ödeyeceği primler arasındaki bağı kuvvetli olması dolayısıyla nüfusun yaşlanması veya ekonomide meydana gelen ani değişiklikler gibi nedenlerle prim oranlarında istikrarsızlık yaşanabilmesi,
- ✓ Gelirin yeniden dağıtılmasına imkân tanınmasından dolayı bu durumun kötüye kullanılarak politikacıların oy kapma vasıtası haline gelebilme olasılığı son derece yüksek olması gibi,

olarak sıralanabilecek dezavantajları vardır.

Dağıtım metodu, sosyal sigortaların harcama kalemlerinin büyük değişiklikler göstermediği geçici riskleri karşılayan kısa vadeli sigorta kolları için daha uygundur (Alper, 2014: 112). Ancak günümüzde uzun vadeli sigorta kolları için de finansman metodu olarak dağıtım metodunun tercih edildiği görülür (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012; 81). Ancak yöntem bu çalışmanın da konusu olan işsizlik sigortası gibi önceden bir finansmanın varlığını gerektiren sigorta kolları için uygun değildir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, sosyal güvenlik sistemleri sağlam temellere oturtulmuş birçok gelişmiş ülkede sosyal güvenlik sisteminin finansman metodu dağıtım metodu olarak değiştirilmiştir (Butare, 1994: 19-20).

### **3.2. Fon (Birikim/ Kapitalizasyon) Metodu**

Kapitalizasyon ya da biriktirme olarak da adlandırılan fon metodu sosyal risklerin ilerideki dönemlerde doğuracağı maddi kayıpları telafi etmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 80). “Bu yöntemde, piyasadaki cari faiz haddi esas alınarak; bugünkü gelirin, ilerideki bir tarihte ulaşacağı reel (kapitalize) değeri hesaplanmaktadır” (Turak, 2009: 9).

Fon metodu bireysel/ferdi fon metodu ve kolektif/toplu fon metodu olarak iki şekilde uygulanır.

**Bireysel/ Ferdi Fon Metodu:** Her sigortalı için ayrı ayrı oluşturulan fonlarla, ilgili sigortalının primleri biriktirilir ve ortaya çıkan herhangi bir riskte finansman bu fondan karşılanır. Ancak metot sosyal güvenlik sisteminin temel prensiplerinden olan dayanışma ve risklerin dağıtılması ilkelerine ters düştüğü için tercih edilmemektedir.

**Kolektif/ Toplu Fon Metodu:** Tüm sigortalılardan eşit toplanan primler tek bir fonda toplanarak muhtemel sosyal riskler için finansman sağlanır. Sağlanan bu finansman çeşitli yatırım alanlarında işletilerek kar ve/ veya faiz sağlanır ve büyütülür. Günümüzde birçok ülkede sosyal güvenlik prensiplerine uyması nedeniyle kolektif/ toplu fon metodu bireysel/ ferdi fon metodunun yerine tercih edilmektedir.

Sosyal güvenlik finansman metodu olarak fon metodunun benimsenmesi ile sağlanabilecek avantajlar şunlardır;

- ✓ Biriktirilen fonlar işletilerek tekrar ekonomiye dönmekte aynı zamanda fonların işletilmesinden elde edilen gelirler paranın reel değerinin korunması koşuluyla ileride sağlanacak sosyal gelirin finansmanını kolaylaştırmaktadır,
- ✓ Fonların işletilmesi sonucu büyük miktarlara ulaşan fonlar durgunluk dönemlerinde de talep daraltıcı etkisi ile iktisadi istikrarın sağlanmasına yardımcı olur,
- ✓ Sigortalılara sağlanan sosyal yardımların miktarı, ödenmiş olan primlerin miktarını aşar. Böylece zorunlu tasarruf yoluyla, sigortalıların ek gelir elde etmesi gibi bir durum ortaya çıkar,
- ✓ Fertlerin ve sosyal grupların, ödedikleri primlerin gelecekte yine kendilerinin sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında kullanılacağını bildikleri için benimsenmesi kolaydır,
- ✓ Fonlama yönteminin en önemli özelliği, devletin yanı sıra özel sektör tarafından çalışanlara, devletin mevcut sosyal güvenlik sistemine yardımcı bir sistem olarak sunulmasıdır.

Yukarıda dile getirilen avantajlarının yanında bu metot bazı dezavantajlara da sahiptir. Örneğin;

- ✓ Sitemin etkin bir şekilde işletilmesi ülkenin iktisadi istikrarına bağlıdır. Fonların bu istikrarsızlık nedeniyle değer kaybetmesi yöntemden beklenen faydaları ortadan kaldırır, (Güneş ve Yakar, 2004: 130),
- ✓ Sistem gelirin yeniden dağılımına izin vermez ve farklı gelir grupları arasındaki sosyal transferlere sınırlı düzeyde imkân tanır (Uğur, 2004: 54) bu yüzden dağıtım sistemine göre ikinci planda yer alır,
- ✓ “Özellikle ilk kurulduğu dönemde, daha önce bu sistem olmadığı için kapsama alınmayan kişileri sistem dışında bırakacak teknik boşluklara yol açar” (Alper, 2014: 115),
- ✓ “Sistem, dayanışma ve sosyal risk yükünün bireyler arasında dağıtım ilkesine ters düştüğü için, sosyal güvenlik sistemlerince terkedilmiştir” (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 80).

Uzun vadeli sigorta kolları olarak adlandırılan yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları, genel nitelikleri itibariyle uzun dönem prim yatırılan ve riskle karşılaşıldığında ise uzun dönemde tazmin edilmesi gereken risklerdendir. Prim ödenen ve primlerin karşılığının alındığı dönem arasındaki sürenin uzun olması, bu primlerin farklı alanlarda değerlendirilmesine imkân verdiği için uzun vadeli sigorta kolları fon metoduna göre finanse edilebilir ancak bu durum bir zorunluluk oluşturmamaktadır (Alper, 2014: 101). Uzun vadeli sigorta kollarının yanında işsizlik sigortası gibi finansmanın sağlanması için büyük kaynakları gerektiren sigorta kolları için ise fon metodunun uygulanması zorunludur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde küresel ölçekte görülen iktisadi istikrarsızlık ortamı ve yüksek enflasyon nedeniyle birçok ülke fon metodu yerine dağıtım metoduna yönelmiş (ISSA, 1959: 516 Aktaran Talas, 1979: 364) ancak 1980’li yıllarda artan demografik nedenlere bağlı olarak bozulan aktif- pasif dengesi nedeniyle tekrar fon metoduna geçişler yaşanmıştır (Alper, 2008: 11).

Dağıtım ve fon metodunun yanında bir üçüncü finansman yöntemi ise karma yöntemdir. Karma yöntem de sosyal riskler karşısında sigortalılara veya hak sahiplerine sağlanacak gelir ve aylıkların karşılanması için bu sosyal gelirlerin peşin değerleri finansmanda yer almasına rağmen daha çok uzun vadeli sigorta kollarını ilgilendiren sosyal risklerin bugünkü karşılığı finansmanda yer almaz (Yurdadoğ, 2002: 7).



## 4. SOSYAL GÜVENLİK FONLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki; bir sosyal güvenlik sistemi için fon oluşumu amaç değil sonuçtur ve oluşturulan fon iktisadi gelişmeyi sağlamada ilk kaynak olarak kullanılamaz (Alper, 2008: 11). Sosyal güvenliğin temel fonksiyonlarından olan tasarruf, sigorta, gelirin yeniden dağılımı, nesiller arası dayanışma fonksiyonlarından hiç birinin ilk amacı iktisadi gelişmeyi sağlamak değildir.<sup>4</sup> Bu fonksiyonların temel amacı bireye yöneliktir ve bireyi sosyal risklere karşı korumayı hedefler.

### 4.1. Sosyal Güvenlik Fonlarının Yatırım İlkeleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin zararı tazmin etme özelliğinden doğan finansman metotları kadar önemli bir diğer konu eğer finansman metodu olarak fon metodu belirlenmişse, bu fonların hangi ilkelere göre yatırımlarda değerlendirileceğidir (Alper, 2014: 113).

Sosyal güvenlik fonlarının yatırım alanlarında değerlendirilmesi konusunda farklı uluslararası kuruluşlar, fon metodunun avantaj ve dezavantajlarını göz önüne alarak yatırım ilkeleri oluşturmuşlardır. Oluşturulan bu yatırım ilkelerinde fon metodunun artı ve eksilerinin yanında sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi ihtiyacı doğrultusunda ülkelerden gelen talepler ve özellikle ILO'nun sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasında benimsediği prensipler, sözleşmeler ve tavsiye kararları esas alınarak oluşturulmuştur.

OECD, ILO ve ISSA tarafından sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkelerine yönelik farklı ilkeler benimsenmiştir. Bu ilkelere OECD tarafından 2002 yılında hazırlanan rapor 2004, 2006 ve 2009 yıllarında düzenlenerek gözden geçirilmiştir. OECD tarafından hazırlanan rehber, özel emeklilik fonlarının yatırım alanlarında değerlendirilmesini ve kaynakların yönetimini düzenler. Rehberin hazırlanmasındaki amaç, özel emeklilik fonlarının hızla büyüyen yapısını ve sermaye piyasasına etkisini

---

<sup>4</sup> Sosyal güvenliğin temel fonksiyonları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Korkusuz R ve Suat Uğur. **Sosyal Güvenlik Hukuku**. Ekin Yayınları, Bursa 2015, s. 77-78.

ortaya koymaktır (Alper, 2008: 15; Yermo, 2008: 134; OECD, 2002: 2-3). OECD tarafından özel emeklilik fonlarının düzenlenmesi esasına dayanan ilkelere çalışma kapsamında yalnızca kamu sosyal güvenlik kurumları fonları ele alındığı için değinilmeyecektir. Ancak belirtmek gerekir ki OECD tarafından belirlenen ilkeler ISSA tarafından belirlenen ilkelerle benzer özellikler gösterir.

ISSA sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesi konusunda ilkeler oluşturmuş bir diğer kurumdur. ISSA fon yönetim ilkelerini belirlerken büyüyen fon hacimlerini ve buna bağlı olarak ülkelerden gelen fon yönetimi konusundaki teknik yardım taleplerini dikkate almıştır (ISSA, 2013: 19). Hazırlanan ilkeler yedi başlık altında toplanmıştır. İlkeler hazırlanırken katı kurallara gidilmemiş, her ülkenin kendi ekonomik ve sosyal yapısına göre uygulamaya koyacağı esnek ilkeler benimsenmiştir (Alper, 2008: 16; ISSA, 2013: 8).

ILO tarafından benimsenmiş yatırım ilkeleri ise diğer iki uluslararası kuruluş tarafından oluşturulmuş yatırım ilkelerinin temellerini oluşturur. OECD, ISSA ve ILO belirledikleri yatırım ilkelerine farklı tanımlamalar getirseler de aslında ilkeler benzer içerik göstermektedir. Ancak ILO tarafından oluşturulmuş ilkeler genel yatırım ilkelerine daha uygun niteliktedir ve bu yönüyle ISSA tarafından oluşturulmuş yatırım ilkelerinden ayrılırlar. Çünkü ISSA yatırım ilkeleri öncelikle sosyal güvenlik fonlarının etkin yatırımı ile ilgili prensipleri içermektedir.

#### **4.1.1. Uluslararası Çalışma Örgütü Tarafından Belirlenen Fon Yatırım İlkeleri**

Uluslararası Çalışma Örgütü sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkelerini dört başlık altında toplamıştır. Bunlar;

- ✓ Likidite Kriteri,
- ✓ Güvenlik Kriteri,
- ✓ Gelir Kriteri,
- ✓ Ekonomik ve Sosyal Fayda Kriteri

olarak sıralanmıştır.

#### **4.1.1.1. Likidite Kriteri**

“Akışkanlık kriteri” (Talas, 1979: 367) olarak da adlandırılan bu kriter, sosyal sigorta kurumlarının riskle karşılaştıkları an bu riski tazmin edecek nakit sermayeye sahip olmasını anlatır. Yazgan’a göre kriter işletmecilik prensibidir (2011: 313). Sosyal güvenliği sağlama adına oluşturulan sosyal güvenlik fonlarının ihtiyaç duyulduğunda anında nakde çevrilebilmesini sağlayacak alanlar bankalarda oluşturulan cari hesaplar veya kısa vadeli tahviller gibi yatırım alanlarıdır (Talas, 1979: 367). Sosyal sigorta kurumları, sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması amacıyla doğduğu ve bu ihtiyacında ertelenmesinin düşünülmez olduğu göz önüne alınırsa, likidite kriteri gereği getirisi uzun vadede elde edilen enerji, haberleşme ve sulama gibi yatırım alanlarında değerlendirilmesi tercih edilmez (Alper, 2014: 117).

Bu çalışmanın konusunu oluşturan işsizlik sigortası fonu likidite kriterine en uygun fondur. İstihdam hacminin genişlediği dönemlerde işsizlik sigortası fonunda büyüyen kaynak artarken işsizliğin arttığı dönemlerde prim gelirleri azalmaktadır. Böyle dönemlerde işsizlik sigortası fonundan işsizlere yapılan yardımlarla toplam talebin azalması önlenecektir (Dilik, 1971: 335). Bu yolla hem sigortalılar işsizlik karşısında korunmakta ve fonlar durgunluk döneminde ekonomiye fayda sağlamaktadır.

#### **4.1.1.2. Güvenlik Kriteri**

Geçmiş dönemde yaşanan aksaklıklar göz önüne alındığında sosyal güvenlik fonlarının değer kaybına uğraması ve yatırım yapılan kaynakların güvenilir olması bakımından uyulması gereken en önemli kriter güvenlik kriteridir (Talas, 1979: 365; Alper, 2014: 119). Sosyal güvenlik kurumları primler karşılığında sigortalıların güvenliğini sağlamakla sorumlu oldukları kadar aynı zamanda sigortalılardan alınan primlerin risk oranı yüksek olmayan alanlarda değerlendirilmesinde sigortalılara karşı sorumludur (Richardson, 1970: 69). Yatırım alanlarının düşük riskli alanlar olması kadar yatırımların tahsilinin kolay olduğu alanlar da olması gerekir (Yazgan, 2011: 314).

#### **4.1.1.3. Gelir Kriteri**

Gelir kriteri yatırımlarda kullanılan sosyal güvenlik fonlarının değerinin korunmasını ve fona ilave gelir sağlanmasını ifade eder. Kriter dar işletmecilik kriteri olarak değerlendirilebilir. Çünkü sosyal güvenlik kurumu yatırımlarda değerlendirdiği fonların değerini korumanın yanında kâr etmesini de hedeflemektedir (Yazgan, 2011: 313).

Gelir kriteri, güvenlik kriteri ve yatırımların risk oranları arasında sıkı bir bağ vardır. Bu bağa göre, risk oranının yüksek olduğu alanlara yatırım yapılırsa sağlanacak gelir yüksek olacaktır ancak risk oranının yüksek olması yatırımın belirsizliğini arttıracığından geri dönüş garantisi düşecektir (Yazgan, 2011: 313; Alper, 2014: 120; Talas, 1979: 366).

#### **4.1.1.4. Ekonomik Ve Sosyal Fayda Kriteri**

Sübjektif bir kriter olarak likidite, güvenlik ve gelir kriterlerinden ayrılan ekonomik ve sosyal fayda kriteri ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre fonların hangi alanlarda değerlendirilmesi gerektiğini düzenler.

Sosyal güvenlik fonlarının kullanım alanları konusunda doktrinde iki farklı görüş vardır. Doktrindeki ilk görüşe göre; sosyal güvenlik fonları genel ekonomik gelişmeyi sağlayacak enerji, ulaşım, haberleşme gibi uzun dönemde net getirisi yüksek alanlarda kullanılabilir. Bu görüş savunucularına göre; iktisadi gelişmeye doğrudan müdahale edecek şekilde fonların kullanılması gelişme sürecindeki ülkeler için zorunludur. Çünkü bu ilkeler sermaye sıkıntısı çekerler ve bu nedenle yatırım kabiliyetleri kısıtlıdır (Myers, 1982:5; Boatın ve Nyorko, 2006:8). “Sosyal sigortalarını yeni kurmak durumunda olan ülkeler, bu cazip kaynağa çok büyük ihtiyaç duyarlar ve kalkınmada adeta sosyal sigortayı dolayısıyla sosyal güvenliği bir vasıta haline getirirler” (Yazgan, 2011: 316).

Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik fonlarını bu alanlarda değerlendirilmesini Richardson şu şekilde örneklendirir; “Burma’da petrol sondajı, kalay ve kurşun istihali bu yolla işletilen sanayilerdir. Bundan başka Gana’da Volta Vadisi Kalkınma Projesi ve Rodezya’da Kariba Hidro Elektrik Santrali gibi büyük projelerde de bu yol kullanılmıştır” (Richardson, 1970: 68-69).

Her ne kadar fonların yatırım alanlarında değerlendirilmesi geliştirmekte olan ülkeler için daha uygun görülse de gelişmiş ülkelerin de bu yöntemlerle fonları değerlendirdiği görülür. Örneğin; İngiltere Süveyş Kanalı'nın ve ABD Panama Kanalı'nın inşasında, Kanada ve ABD Kayalık Dağları'ndaki tünel çalışmalarında sosyal güvenlik fonlarından yararlanmıştır (Richardson, 1970: 74; Alper, 2014: 117). Örneklendirilen yatırım alanlarından sağlanacak fayda uzun dönemde elde edilecek olsa da bu görüş savunucularına göre sağlanacak bu fayda yatırım alanlarının finansörleri için yarar sağlayacaktır (Myers, 1982: 6; Alper, 2014: 117).

İfade etmek gerekir ki, bahsi geçen alanlar her ne kadar yüksek getirili alanlar olsa da risk oranı yüksek alanlardır. “İştirakte bulunmuş olan nüfusun fakir gruplarının da dâhil olduğu ivaz sahiplerine karşı mükellefiyet en azından devlet tahvilleri hamillerine karşı mükellefiyet kadar kuvvetlidir ve hiçbir ihmal affedilemez” (Richardson, 1970: 69). “Sosyal güvenlik fonlarının bu tür ekonomik gelişmeye dönük işlere yatırılabilmesi dolaylı ve özellikle devlet kanalıyla olmalıdır” (Talas, 1979: 369).

Genel olarak bu görüşü savunanların sosyal güvenlik fonlarının yatırımlarını “sosyal güvenliğin yatırım fonksiyonunu, esasen, sosyal sigortanın, sosyal fonksiyonunun bir sonucu, birlikte getirdiği tali, fakat bilhassa geliştirmekte olan ekonomiler için de, vazgeçilmez bir fonksiyon...” (Yazgan, 2011: 312) olarak değerlendirdikleri söylenebilir.

Sosyal güvenlik fonlarının yatırım alanlarında kullanılmasını eleştirenlere göre, devlet sosyal güvenlik fonlarını yatırım alanlarında kullandığında, özel teşebbüsün yatırım alanlarını kısıtlar bu durum “devlet kapitalizmine” veya “ekonominin sosyalizasyonuna” neden olur. Bu eleştiriye göre, yatırım için riskli alanlarda değerlendirilen fonlar aracılığıyla devlet doğrudan spekülasyon gücüne sahip olacak ve bir tür sosyalist ekonomi piyasaya hâkim olacaktır (Yazgan, 2011: 310; Tanner, 1997: 1). Ancak sosyal güvenlik fonlarının yatırım alanlarında kullanılması gerektiği görüşünü savunan Yazgan'a göre; devletin sosyal güvenlik fonlarını kullanarak iktisadi hayata yoğun müdahalesi her zaman ekonominin sosyalizasyonunun sağlanması için değildir, özel sermaye yatırımının eksik olduğu riskli alanlarda bu eksikliği doldurmak ve özel sektör girişimciliğini arttırmak adına alan yaratmak olabilir (Yazgan, 2011: 312).

Sosyal güvenlik fonlarının yatırım alanlarında kullanılmasına dair doktrinde yer alan ikinci görüşe göre; sosyal güvenlik fonları doğrudan ekonomik gelişmeye yön

verecek düzeyde hiçbir yatırım alanında kullanılmamalıdır (Talas, 1979: 368). Fonların iktisadi büyümenin sağlanması adına yatırımlarda kullanılması kalkınmanın yükünün prim ödeyen alt gelir gruplarına yansıtılması anlamına geleceğinden durum sosyal adalet bakımından olumsuz sonuçlar doğurur (Yazgan, 2011: 311; Talas, 1979: 368-369).

Bu görüşün savunucularına göre sosyal güvenlik fonları bir yatırım alanında kullanılacaksa bu alan doğrudan ekonomik gelişmeye müdahale edilen alanlar değil, fona primlerle kaynak sağlayan sigortalıların refah gelişimini sağlayacak yatırımlar olmalıdır (Talas, 1979: 369). Refah gelişimini arttıracak bu yatırımlar doğrudan veya dolaylı olabilir. Örneğin sağlık kurumlarının oluşturulmasında katılım doğrudan olurken, sağlık kurumlarının oluşturulması için kamu borçlanmalarının sosyal güvenlik fonları ile sağlanması dolaylı yoldan sosyal gelişimi sağlayacak yatırımlardır (Talas, 1979: 368; Alper, 2014: 117). Sağlık alanında yapılan yatırımlar yanında konut yatırımı da sosyal güvenlik fonlarının kullanılacağı refah düzeyini arttıracak yatırımlardır. Sosyal güvenlik fonlarının konut yatırımında değerlendirilmesi konusunda Richardson'ın görüşü şöyledir; “para, bugünden fertlerin kendi ihtiyaçlarına yarayacak evlerin inşaatına yatırılabilir gibi, devletin mesken politikasını yürütecek bir teşkilatı vasıtasıyla de yalnız bugünkü değil, birçok yıllar sonraki ihtiyaçları da karşılamak gayesiyle aynı alana yatırılabilir” (Richardson, 1970: 74-75).

Sosyal güvenlik fonlarının, ulaşım, haberleşme, enerji gibi yatırım alanlarında değerlendirilmesi konusunda yukarıda değerlendirilen her iki görüşün savunucularına göre, sosyal önlemlerin sağlanması için oluşturulan fonlar kalkınma için bir araç olmamalı ve sosyal adalet sağlanmadan bu fonlarla büyük yatırımlar yapılmamalıdır.

#### **4.1.2. Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği Tarafından Belirlenen Fon Yatırım İlkeleri**

ISSA tarafından hazırlanan Sosyal Güvenlik Fonlarının Yatırım Rehberi'nde, ilgili fonların yatırımı ile ilgili üç ana başlık belirlenmiştir.

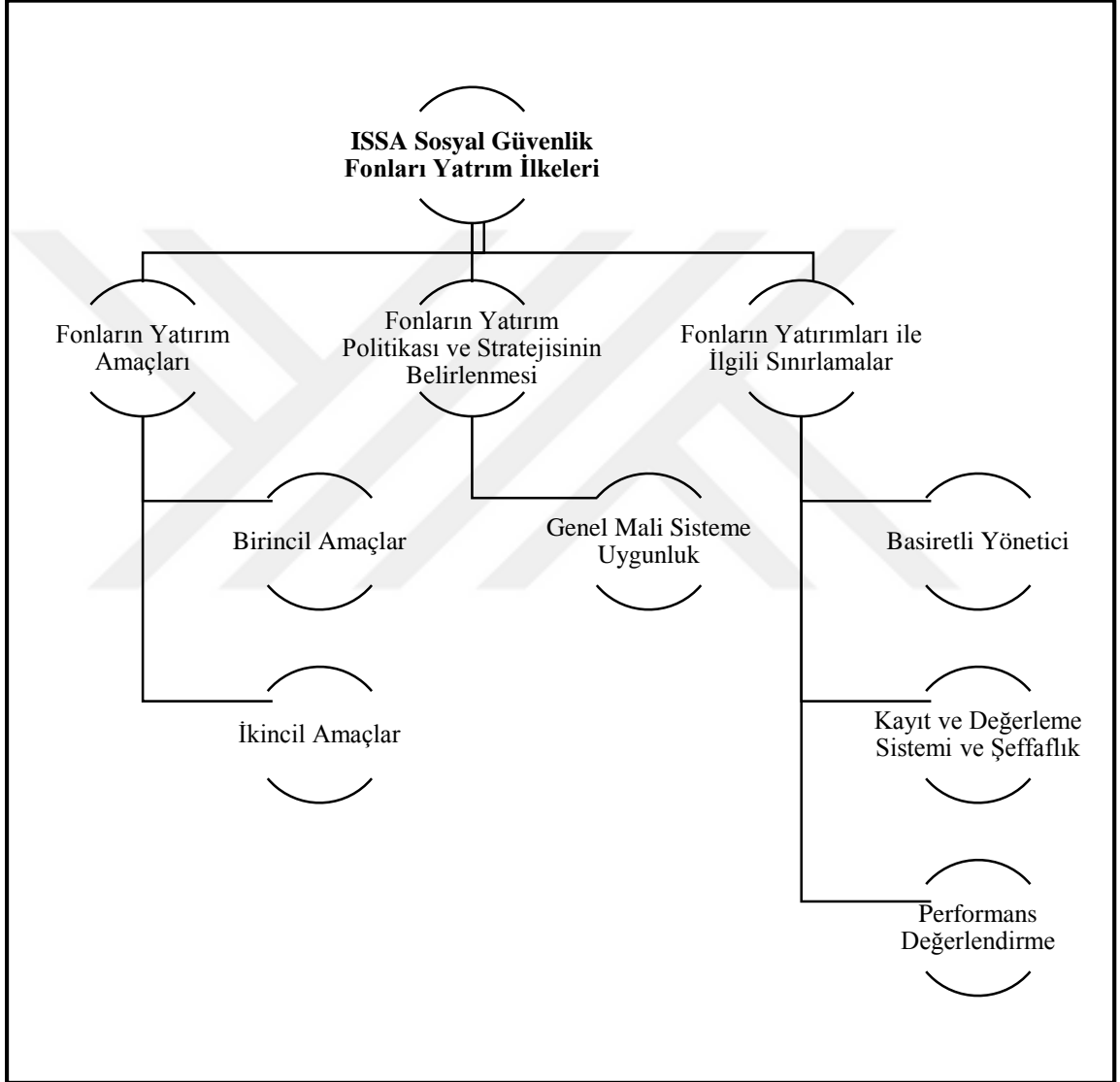
Bu başlıklar;

- ✓ Fonların Yatırım Amaçları,
- ✓ Fonların Yatırım Politikası ve Stratejisinin Belirlenmesi,
- ✓ Fonların Yatırımları ile İlgili Sınırlamalar

olarak sıralanmıştır (Alper, 2008: 21).

Bu üç ana başlığa bağlı olarak oluşturulan kriterlerle sosyal güvenlik fonlarının etkin kullanımı sağlanmaya çalışılmıştır.

**Şekil 1:** ISSA Sosyal Güvenlik Fonları Yatırım İlkeleri



**Kaynak:** ISSA tarafından 2013 yılında yayınlanmış olan Investment of Social Security Funds raporundan edinilen bilgilerle oluşturulmuştur.

#### 4.1.2.1. Fonların Yatırım Amaçları

ISSA tarafından oluşturulan fon yatırım ilkeleri rehberinde yatırım amaçları birincil amaçlar ve ikincil amaçlar olarak ele alınmıştır.

**Birincil Amaçlar;** Sosyal güvenlik sisteminin sigortalılara karşı sorumlu olduğu fon yönetimini doğru kanallara yöneltmesini ve yatırım yapılan alanların risk oranı ile kârlılığı arasındaki dengenin sağlanması amaçlanmaktadır (ISSA, 2013: 19; Alper, 2008: 22).

**İkincil Amaçlar;** Birincil yatırım amaçlarını tamamlayıcı nitelikte olan bu amaçlar ise, sosyal güvenlik fonlarının ekonomik ve sosyal açıdan fayda sağlayacak alanlarda değerlendirilmesini içermektedir. ISSA ikincil amaçları belirlerken her ülkeye kendi özelliklerine ve önceliklerine göre önceden belirlenmiş durumlarda ve öngörülen miktarlarda yatırım yapılabileceğini ifade etmiştir (ISSA, 2013: 11; Tamagno, 2001: 10).

#### 4.1.2.2. Fonların Yatırım Politikası ve Stratejisinin Belirlenmesi

Fon yatırım rehberinde benimsenmiş olan ikinci ana başlık fonların kullanımına dair politikalar ve stratejiler belirlemektir. Sosyal güvenlik fonlarının etkin işleyişini sağlamada önemli yeri olan bu kriterle, belirlenen diğer kriterlerin de etkinliği sağlanmaktadır.

**Fonların yatırım politikasının genel mali sistemle birleştirilmesi;** bu kriterle ülkenin ekonomik şartları da göz önüne alınarak belirlenen yatırım alanları ile mali hedeflerin örtüşmesi gerektiği vurgulanmaktadır. “Rehberde, her sosyal güvenlik kurumunun mutlaka, sınırları ve temel esasları yasal düzenlemeler, hükümet politikaları ve sosyal güvenlik kurumu yönetim kurulu kararları ile belirlenen bir yatırım politikası ve stratejisine sahip olması gerektiği belirtilmiştir” (Alper, 2008: 23).

Fonların büyük miktarlara ulaşması özellikle yatırım politikalarının belirlenmesini en önemli konudur. Özellikle fonların ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak şekilde yatırım alanlarında kullanılması konusunda rehberde, siyasi iktidar ve sosyal taraflar arasında yaşanacak uyumsuzlukları gidermek için yatırım politika ve stratejilerinin dönemsel olarak güncellenmesi gerektiğini söylenmiştir.



#### 4.1.2.3. Fonların Yatırımları ile İlgili Sınırlamalar

**Basiretli yönetim;** Sosyal Güvenlik Fonları Yatırım Rehberi'nde yatırım alanlarına sınır getirilmesinde belirleyici kriter basiretli yönetimdir (Alper, 2008: 23). Bu kritere göre fon yönetiminden sorumlu yönetici, bütçe açıklarının kapatılmasında fonların kullanımının önüne geçmek, piyasanın işleyişine doğrudan müdahale edecek şekilde yatırım yapılmasından kaçınılmasını sağlamaktadır. Yöneticiler için önemli bir diğer konu, yatırımlarla ilgili sınırlamalardan sorumlu olmalarıdır. Bu sınırlama yatırımlar için üst sınır getirilmesi yönündedir. Aksi halde fonlar eriyerek yok olabilir (Alper, 2008: 23). Ayrıca fonların yönetiminden sorumlu kurum için seçilecek kişilerin göreve atanmaları, görev süreleri ve ilgili kurumu denetleyecek bir mekanizmanın olması da fonların sınırlandırılması için gerekli bir uygulamadır. Fonların uygun şekilde yönetilmesi için seçilmiş olan yöneticilerin önceden belirlenmiş tecrübe ve mesleki yeterliliğe sahip olmaları gereklidir. Fon yönetiminde görevlendirilmiş olan yöneticilerin bilgi eksiklikleri ile karşılaştıkları hallerde ise o konuda uzman kişilerin tavsiyelerine başvurulmalıdır.

**Kayıt ve değerlendirme sistemi ve şeffaflık;** sosyal güvenlik fonlarının yatırımları ile ilgili sınırlamalar konusunda uygulanması gereken bir diğer prensip ise fon varlıklarının yatırım yapıldığı alanların ve bu yatırımların sonuçlarının şeffaf ve düzenli olarak analiz edilmesi ve tüm taraflara sunulmasıdır (Alper, 2008: 24; ISSA, 2013: 8; Tamagno, 2001:7). Bu kriterin uygulanabilmesi ve şeffaflığın sağlanabilmesi için fonun yönetiminden sorumlu tutulmuş olan kurumun (sosyal güvenlik kurumu veya fon yönetim kurulu) bütün yönetim işlemlerini kontrol etmekle yetkilendirilmiş kontrol sistemi oluşturulmalıdır. Oluşturulan bu kontrol mekanizması sayesinde fon ve kaynaklarının yönetimi konusunda ilgili olan tüm birimlerin bilgilendirilmesi sağlanacaktır.

**Performans değerlendirme;** ISSA tarafından belirlenen kriterlerin sonuncusu olan bu kriter yapılan yatırımların ve uygulanan fon yönetim politikalarının etkinliği ile ilgilidir. Bu kriter ile fona ait tüm veri ve kayıtlar fonun tüm katılımcıları için şeffaf ve kolay anlaşılabilir veriler içermesi ve bu verilerin ayrıntılı kalemlerle kamuoyuna açıklanması hedeflenmektedir. Kurumsal yapının dayanakları ve işleyiş hiyerarşisi, mali durumun yıllara göre değişimi ve kurum dışı bağımsız raporlarla kriterin etkinliği sağlanabilecektir. Ayrıca sistem içerisinde yer alan tüm gruplar için şikâyet ve talep birimlerinin oluşturulması ISSA tarafından belirlenmiş olan performans değerlendirme başlıklarındandır.

## 4.2. Sosyal Güvenlik Fonlarının Yatırım Alanları

Finansman yöntemi olarak fon metodunun benimsendiği sosyal güvenlik sistemlerinde fonların enflasyon ve devalüasyon karşısında değer kaybına uğraması, hükümetlerin mali sıkıntıya düştükleri dönemlerde fonları ucuz kredi kaynağı olarak görmesi, fonların esas kuruluş amaçlarına aykırı olacak ve aktüeryal hesaplamalara uymayacak şekilde yönetim hataları yapılması fonların etkinliğini zedelemiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının kuruluş yasalarında her ne kadar fonların hangi alanlarda değerlendirileceği belirtilmiş olsa da yukarıda bahsi geçen durumlar önlenememiştir.

Sosyal güvenlik fonların genel olarak üç alanda değerlendirilirler. Bu alanlar;

- ✓ Hisse senedi piyasaları,
- ✓ Yurtdışı yatırım alanları,
- ✓ Ekonomik ve sosyal faydayı birlikte sağlayacak alanlar

olarak öne çıkmaktadır.

### 4.2.1. Sosyal Güvenlik Fonlarının Hisse Senedi Piyasalarında Değerlendirilmesi

Sosyal güvenlik fonlarının hisse senedi piyasalarında değerlendirilmesi konusundaki uygulama bazı ülkeler için yeni ve hatta kaçınılan bir uygulama iken, bazı ülkeler için ise neredeyse fonların oluşturulmaya başlandığı andan itibaren uygulanan bir değerlendirme yöntemidir.

Çeşitli ülke uygulamalarına bakıldığında çoğunlukla sosyal güvenlik fonlarının devlet tahvili ve bonusu alımı yoluyla değerlendirildiği görülmektedir. Bu durum iki temel sebebe dayanır. Birinci sebebe göre, eğer sosyal güvenlik fonları hisse senedi piyasasında değerlendirilirse sosyal güvenlik kurumunun yatırım alanları genişleyecek ve sağlanacak gelirleri artacaktır. İkinci sebebe göre ise, özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu alanlara yapılan yatırımlar kısa dönemde dalgalanmalara sebep olsa da uzun dönemde yapılan yatırımların getirisi yüksek olacaktır. Çünkü uzun dönemde yatırımlara bağlı olarak oluşan dalgalanmalar azalacak ve sermaye piyasası gelişecektir (Tamagno, 2001: 12; Alper, 2008: 25).

Fonların hisse senedi piyasasında değerlendirilmesine karşı olan görüşe göre ise, hisse senedi piyasası belirsizliğin yüksek olduğu piyasadır. ILO ve ISSA tarafından oluşturulmuş olan fon yatırım ilkelerinde de belirtildiği gibi sosyal güvenlik kurumlarının temel amacı kişilere sosyal güvenlik garantisi sağlamak ve bunu sağlarken de kullanılacak kaynağı risk oranı yüksek alanlarda değerlendirmekten kaçınmaktır.

Bir diğer görüşe göre ise, önemli büyüklüğe ulaşmış sosyal güvenlik fonları ile hisse senedi piyasası yatırımı yapılması devlet kapitalizmine yol açar. Bu durumda özel sektör girişimcilerinin yatırım alanlarını kısaltır ve bir anlamda bu alanlar kamusallaştırılmış olacaktır (Yazgan, 2011: 311- 312; Alper, 2008: 26; Myers, 1982: 5).

Ayrıca devlet eliyle yapılan bu yatırım kötü niyetli kullanımlara da sebep olabilir. Çünkü hisse senedi alınarak yatırım yapılan alan, risk oranının yüksek veya getiri oranının düşük olduğu bir alan olması göz ardı edilerek siyasi faktörlerin etkisi ile yatırım yapılmış bir alan olabilir. Bu durum fon yönetiminde, yetkili yöneticinin etkisinin kırılmasının yanında hükümetlerin hangi piyasanın kalkınacağına da karar vermesi anlamına gelebilecektir (Alper, 2008: 26).

#### **4.2.2. Sosyal Güvenlik Fonlarının Yurtdışı Yatırımlarda Değerlendirilmesi**

Sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesinde tercih edilen bir diğer yöntem fonların yurtdışı yatırım alanlarında değerlendirilmesidir. Yöntem aslında fonların hisse senedi piyasalarında değerlendirilmesinin bir alternatifidir. Yurt içi mali piyasa yatırımlar için yetersiz kalırsa yatırımlar bu alana yönlendirilir.

Fonların yurt dışı yatırım alanlarına yönlendirilmesi yatırım alanlarının çeşitlenmesini ve fon gelirlerinin artmasını sağlasa da sosyal güvenlik fonları aracılığıyla yatırım alanları oluşturmaya çalışan gelişmekte olan ülkeler için bu durum geçerli değildir. Çünkü ülke içi yatırımlar ülke ekonomisinin büyümesine katkı sağlamaktadır. Bu nedenle yatırımlarda için çoğunlukla ülke içi yatırım alanları tercih edilmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik fonlarının yurt dışı yatırım alanlarında değerlendirilmesi için bu alanlara yönelik açık yasaklamalar olmamalı ve uluslararası yatırım alanları konusunda risk oranını tahmin edebilecek düzeyde bilgi sahibi olunmalıdır (Yermo, 2008: 150-151).

### **4.2.3. Fonların Ekonomik ve Sosyal Fayda Sağlayacak Alanlarda Değerlendirilmesi**

Sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilebileceği bir diğer alan, ekonomik ve sosyal faydanın aynı anda sağlanacağı yatırım alanlarıdır. Bu alanları diğer yatırım alanlarından ayıran en büyük fark, gelir, güvenlik ve likidite kriterleri esas alınarak işletilen sosyal güvenlik fonlarının sosyal amaçlara da yönlendirilmesinin sağlanmasıdır. Bu yönlendirme sonucunda fon yönetiminin başarısı idari ve sosyal açıdan da ele alınır (Alper, 2008: 29).

Ekonomik ve sosyal amaçlı yatırım yapılırken şeffaflık başta olmak üzere hesap verebilme, denetime açık olma, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve basiretli yöneticinin gerekliliği gibi ISSA tarafından belirlenen kriterler önem kazanmaktadır. Bu ilkelerin hayata geçirilmesi ile ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak alanlara yatırım yapılırken fona prim ödeyerek katkı sağlayanlar da fonların etkin kullanımından şüphe etmeyeceklerdir (Alper, 2008: 29; John, 2011: 2).

Ekonomik ve sosyal amaçlı yapılan yatırımların payı fon içerisinde arttıkça özellikle basiretli yöneticiye ve sık denetime olan ihtiyaç daha da güçlenecektir. Çünkü ekonomik ve sosyal faydanın sağlanacağı vaadi ile fona doğrudan kanunlar veya dolaylı olarak sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerle müdahale edilmesi (Arıcı, 2010: 173) fon yönetimi ve siyasi otoriteler arasındaki bağı kuvvetlendirir ve fon yönetiminin özerkliği zarar görebilmektedir. Bu durumun önüne geçmek için yatırım politikalarına standart getirilmeli ve fon yönetiminde fonun finansörlerinin de yer aldığı bir yönetim şekli benimsenmelidir (Alper, 2008: 29- 30; O'Shea, 2008: 7-11).

Ekonomik ve sosyal fayda sağlamaya yönelik olarak yapılan yatırımlarda diğer yatırım alanlarına oranla risk oranının düşük olması nedeniyle daha düşük getiriler elde edilmektedir. Ancak doğru yatırım alanlarının seçilmesi getirileri arttırabilecektir. Bu yatırımlar sosyal güvenlik fonları kullanılarak ya doğrudan ya da kamu veya özel sektör kuruluşlarının desteklenmesi yoluyla yapılabilir (O'Shea, 2008: 10; Tanner, 1997: 2; WSSF, 2010: 1).

Yapılan bu yatırımlarla yatırımların nimetlerinden toplumun büyük bir kısmı yararlanacak olsa da oluşturulan bu fonlardan yararlanması gerekenler öncelikle fonun

finansörleridir. Fonu yaratan bu kesimin ikinci plana atılması sosyal güvenlik fonlarının etkinliğine zarar verecektir (Alper, 2008: 30; WSSF, 2010: 1).



# TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU

## 1. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulaması 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu<sup>5</sup> kapsamında; kimlerin işsizlik sigortasından yararlanabileceği, yararlanma şartları, sağlanan yardımlar ve hangi hallerde işsizlik sigortası yardımlarının kesileceği ele alınacaktır.

### 1.1. Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı

Dünyadaki işsizlik sigortası uygulamaları incelendiğinde her ülkenin kendi sosyo-ekonomik durumuna göre bir sistem belirlediği görülmektedir. Belirlenen sisteme göre uygulama alanı sektörlere, işletme büyüklüklerine ve çalışma biçimlerine göre değişebilir. Uygulama alanlarının farklılaşması işsizlik sigortasının kapsama aldığı kişi sayısını etkilemektedir. Diğer bir ifadeyle, belirlenen uygulama alanındaki çalışan sayısı ne kadar fazla ise kapsam o kadar genişleyecektir.

Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulamasında, uygulama alanı sektör veya işletme büyüklükleri yerine “çalışanlar” olarak belirlenmiştir.

Türkiye'de işsizlik sigortasının kapsamı 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 46/II. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre;

- ✓ Sigortalılık ilişkileri 5510 sayılı Kanunun 4/I-a ve 4/II kapsamında bir veya birkaç işverene tabi olarak esasen bir hizmet akdine bağlı çalışanlar,

---

<sup>5</sup> Kanun İşsizlik Sigortası Kanunu olarak anılsa da 4447 sayılı ve 25.08.1999 tarihli Kanunun asıl ismi; “İşsizlik Sigortası Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf Ve Sanatkârlar Ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına Ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu İle İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Ve Bu Kanunlara Ek Ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi Ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması İle Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” şeklindedir.

- ✓ 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlar,
- ✓ 5510 sayılı Kanunun 52/I. maddesi kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar,
- ✓ 5510 sayılı Kanunun Ek 6. maddesi kapsamındaki sigortalılar,
- ✓ 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamındaki sandıklara bağlı olarak çalışan sigortalılar,

kapsama alınmıştır.

İlgili kanunda yer alan çalışan grupları bağımlı çalışanlardan oluşmaktadır. Bağımsız çalışanlar ise yaşanacak işsizliğin iradi olup olmadığı belirlenmesinin güç olmasından dolayı kapsama alınmamışlardır. Kapsama alınmayan bir diğer grup olarak kamu çalışanları ise daha fazla iş güvencesine sahip oldukları ve belirsiz süreli istihdam edildikleri gerekçesi ile kapsam dışında bırakılmışlardır.

4447 sayılı Kanunun kapsama aldığı gruplar arasında en dezavantajlı çalışan grubu 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile ya da mevsimlik tarım işçileridir. Kısmi süreli çalışanların haftalık çalışma süresinin tam süreli çalışanlara oranla önemli ölçüde az olması, aylık ödenen prim gün sayılarını etkilemektedir. Ay içerisinde eksik kalan günler sosyal güvenlik haklarına erişimi zorlaştırmaktadır. Her ne kadar 6111 sayılı Kanun ile “isteğe bağlı sigortalılık” aracılığıyla eksik günlerin tamamlanması için imkân oluşturulsa da çözüm yeterli değildir. Çünkü kısmi süreli ya da mevsimlik işlerde çalışan işçilerin genel ücret düzeyleri dikkate alındığında ekonomik güçlük içinde olmaları ekstra prim ödemek istememelerinin temel nedenidir. Ayrıca kısmi süreli ya da mevsimlik işlerle çalışan işçilerin, çalışmadıkları sürelerde işlerini iradeleri dışında kaybetmiş olmalarına rağmen bu sigorta kolundan yararlanmaları isteğe bağlı prim ödeme şartına bağlanması sosyal güvenliğin “herkesi kapsama alma” ilkesine aykırıdır.

## **1.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Yönetimi**

Dünyadaki işsizlik sigortası sistemlerine bakıldığında yönetim şekilleri üç temel grupta toplanmıştır. Bu yönetim şekillerinden ilki ve en yaygın olarak kullanılanı işsizlik sigortasının devletçe yönetilmesidir. İkinci yönetim şekli ise devlet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan özerk bir kurumca yönetilmesidir. Üçüncü yönetim şeklinde ise

işsizlik sigortasının yönetimi sendikalar elindedir ancak sigorta devlet gözetimi ve denetim altındadır (Tan, 2013: 46).

4447 sayılı Kanun'a göre, İşsizlik sigortasının yetki, görev ve sorumlulukları farklı kuruluşlara verilmiştir. Kanun'a göre, "İşsizlik Sigortasının primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, primlerin toplanması dışında "...diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur" (md. 46/4). Ülkemizde işsizlik sigortasının yönetiminde bu yolun benimsenmesi, istihdam politikaları ve işçinin işe yerleştirilmesi ve mesleki eğitimi konuları ile olan bağlantısı dikkate alınarak ve diğer bazı ülke uygulamalarında da yer aldığı şekliyle oluşturulmuştur (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 609; Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014: 815). Bu amaçla Türkiye İş Kurumu bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur (4447 sayılı Kanun md. 46/4; 4904 sayılı Kanun md. 9/f). İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı'nın kuruluş amacı "... 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, 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..." olarak belirlenmiştir (4447 sayılı Kanun md. 46/IV).

Kurulan bu daire başkanlığının görevleri ise; "a) İşsizlik sigortası işlemlerini yapmak/yapılmasını sağlamak, b) Kısa çalışma ödeneğinin ödenmesine ilişkin işlemleri yapmak/yapılmasını sağlamak, c) Ücret garanti fonu kapsamında ücret alacaklarının ödemesine ilişkin işlemleri yapmak/yapılmasını sağlamak, ç) İş kaybı tazminatı ödemelerine ilişkin işlemleri yapmak/yapılmasını sağlamak, d) Taşra teşkilatı tarafından belirlenen hak sahiplikleri esas alınarak işsizlik sigortası, kısa çalışma, iş kaybı tazminatı ve ücret garanti fonu kapsamında ödeme dosyalarının oluşturulması işlemlerini yapmak/yapılmasını sağlamak, e) Taşra teşkilatı tarafından belirlenen hak sahipliklerine göre; 4447 sayılı Kanun ile 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun kapsamında diğer kurum ve kuruluşlara ödenmesi gereken prim ve vergi ödemelerine ilişkin işlemleri yapmak/yapılmasını sağlamak, f) 4447 sayılı Kanun kapsamında ilave istihdamın sağlanmasına yönelik prim teşviki uygulaması ile ilgili olarak; sosyal güvenlik



kurumlarınca belirlenen ve doğrulanan hak sahipliğine bağılı olarak, ödeme süresini kontrol etmek ve ödeme yapılmak üzere Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığına bildirmek, g) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevlerle mevzuatta öngörölen benzeri nitelikteki görevleri yapmak” olarak belirlenmiştir (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Görev, Yetki Ve Sorumluluk Yönetmeliği, md. 13; 4904 sayılı Kanun md. 9/f).

### **1.3. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Sosyal güvenlik sistemindeki diğer sigorta kollarında olduğu gibi işsizlik sigortasının da finansman kaynağı primlerdir. Söz konusu bu primlerin kimden finanse edileceği ise bireyci ve toplumcu yaklaşıma göre farklılıklar oluşturmaktadır. Bireyci yaklaşıma göre, sigortanın finansmanında birey ağırlıklı olarak yer almalı iken toplumcu yaklaşıma göre, bireyin sosyal güvenliği toplumun sorumluluğundadır. Bu nedenle işsizlik sigortasının finansmanı devlet tarafından vergilerle karşılanmalıdır (Başterzi, 1996: 47).

İşsizlik sigortasının finansmanında primler üç farklı yöntem ile toplanmaktadır. Bu yöntemlerden tekli finansman yöntemine göre, işsizlik sigortasının tüm primleri işverenden karşılanır. İkili finansman yönteminde işveren ve işçi finansmana ortak olurken üçlü finansman yönteminde ise işçi ve işverene ek olarak devlette finansmana katkıda bulunur.

İşsizlik riskinin doğuracağı sonuçlardan birinci derecede etkilenecek olan işçidir. İşçinin kendi güvenliğini sağlamak adına prim ödemesinin sağlanması gerekmektedir. Çünkü prim ödeme gerekliliği işçinin işsizlik sigortasına karşı olumlu yaklaşmasını sağlamaktadır (Görücü, Aybıyk ve Koç, 2012: 137). İşsizlik sigortasının finansmanına katılan bir diğer taraf olarak işverenin sorumluluğu ahlaki bir sorumluluktur. Çalıştığı dönemde işçinin üretkenliğinden yararlanan işveren, çoğu zaman kendisinin iradesi sonucu ortaya çıkan işsizliğin sonuçlarını kısmen de olsa tazmin etmek adına prim ödemek zorundadır (Yalçiner, 1998: 175; Görücü, Aybıyk ve Koç, 2012: 137). Devletin üçüncü bir taraf olarak işsizlik sigortasının finansmanına katılımı ise sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. Çünkü işsizlik öncelikle bireyi ilgilendirse de işsizlikten doğan zararlar toplumun bütününe olumsuz etkilemektedir. Devletin finansmana katılımı ile

sigortalı işsiz ve çalışanlar arasında gelir dağılımı oluşacaktır. Ayrıca Devlet katkıları işçi ve işveren tarafının yüklerini hafifletir ve bu sayede sigortanın kabulünü kolaylaştırır (Alper, 2000: 154; Başterzi, 1996: 84; Özşuca, 1998: 24-25). Finansmanına üç tarafın da katıldığı işsizlik sigortası uygulamalarında verilecek hizmetler ve yardımlar tamamen tek bir gruba yüklenmediği için riskin etkisi ve risk nedeniyle katlanılan maliyetler dağıtılır. Böylece işsizlik sigortası aracılığıyla işsiz işgücü piyasası ile olan bağı güçlenir (Özşuca, 1998: 24).

Türkiye’de işsizlik sigortasının finansmanında benimsenen yöntem üçlü finansman yöntemidir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 49. maddesinde işçi, işveren ve devlet tarafından ödenecek prim oranları ayrı ayrı ifade edilmiştir. Bu oranlar, 01.06.2000 tarihinden itibaren sigortalının prime esas aylık kazancı üzerinden devletten %2, işçiden %2 ve işverenden %3 oranında (4447 s.K.md. 49) alınmaya başlanmış ancak Bütçe Yasaları kapsamında işsizlik sigortası prim oranlarının 2002, 2003 ve 2004 yıllarında tüm taraflar için bir puan düşürülmesi kararlaştırılmıştır (Taşçı ve Yasin, 2012: 12; Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 610). Bu geçici karar 2004 yılında sürekli hale getirilerek 4447 sayılı Kanun’da değişiklikler yapılmış ve yeni prim oranları işçi için %1, devlet için %1 ve işveren için %2 olarak belirlenmiştir (4447 sayılı Kanun md. 49 Değişik 5234 s. K. Resmi Gazete 21.09.2004, No. 25590).

5510 sayılı Kanun Ek madde 6’ya göre işsizlik sigortası kapsamına alınan kısmi süreli çalışanlar, işsizlik sigortasına tabi olmak isterlerse kendi hisselerini ve işveren hisselerini (toplamda %3) kendileri ödemektedir (4447 s. Kanun md. 49/1; 5510 s. Kanun ek md. 6/3). Ayrıca korumalı işyerlerinde çalışan ve işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan zihinsel veya ruhsal engellilerin işsizlik sigortası işveren payı Hazine tarafından karşılanmaktadır (4447 s. K. md. 49 Ek Cümle 6518 s. K. md. 42 6.02.2014).

İşsizlik sigortasının finansmanı işçi, işveren ve devletten alınan primlerin yanında idari para cezaları ile de sağlanır. Bu cezalar 4447 sayılı Kanuna aykırılık nedeniyle verilen cezalardır. 4447 sayılı Kanununun 54. maddesine göre; işsizlik sigortası yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapılırsa (md. 54/a) ve/veya işçinin işten ayrıldığına dair ayrılma bildirgesi ilgililere verilmezse (md. 48) her bir sigortalı ve her bir fiil için ayrı ayrı para cezası kesilecektir (md. 54/b). Sigortalılık durumunun herhangi bir nedenle sona ermesi halinde ise işçi ve işveren tarafından ödenen primler ve Devlet payı iade edilmez (md. 49).

#### **1.4. Türkiye’de İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar**

Sigortalı işsizlere, İŞKUR aracılığıyla işsizlik sigortasından yapılacak yardımlar 4447 sayılı Kanununun 48/6 maddesinde temel sosyal güvenlik garantisi olarak işsizlik ödeneği başta olmak üzere sağlanan bu ödeneye ek olarak iş bulma ve meslek edindirmeye yönelik aktif işgücü politikasını destekleyici diğer yardımları da içerir.

Buna göre yapılacak ödemeler ve sunulan hizmetler,

- ✓ İşsizlik sigortası ödeneği,
- ✓ 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek olan sigorta primleri,
- ✓ Yeni bir iş bulma,
- ✓ Meslek geliştirme, edindirme ve geliştirme eğitimi
- ✓ Aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar

olarak sıralanmaktadır (4447 s.K.48/6).

##### **1.4.1. İşsizlik Ödeneği**

İşsizlik sigortasının temel hedefi olan sigortalı işsize gelir desteği verme işsizlik ödeneği ile sağlanır. 4447 sayılı Kanununun 47/h maddesinde işsizlik ödeneği, aynı kanunla kapsama alınan sigortalı işsizlere bu kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödeme olarak tanımlanmıştır. Ancak işsizlik sigortası primi ödemiş olan her sigortalı işsiz bu ödenekten yararlanamaz. İşsizlik sigortası ödeneğine hak kazanılmasında sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı belirleyicidir.

Çalışmanın sonraki başlıklarında öncelikle işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları ardından ödenek miktarı ve ödenekten yararlanma süreleri ele alınacaktır.

##### **1.4.1.1. İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları**

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için üç temel koşulun gerçekleşmesi gerekir. Bu koşullardan herhangi biri sağlanmazsa ise işsizlik ödeneğinden yararlanılamaz.

#### **1.4.1.1.1. Belirli Bir Süre Sigortalı Olarak Çalışma ve Prim Ödeme**

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı çalışanın iş sözleşmesi sona ermeden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün ve işten ayrılmadan önceki son 120 günde kesintisiz olarak işsizlik sigortası primi ödenmesi gerekmektedir (4447 s. K. 50/1).

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için öngörülen işten ayrılmadan önceki son 120 gün kesintisiz olarak prim ödeme şartı ödeneğe hak kazanmanın en büyük engelidir. Bu durum zaman zaman işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması gerektiği konusunda tartışmalara sebep olmuştur. Benzer durum isteğe bağlı sigortalılık durumunda da geçerlidir. İsteğe bağlı sigortalıların işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için ödeyecekleri %3 oranındaki prim takip eden ayın sonuna kadar ödenmezse o aya ait işsizlik sigortası primi ödeme hakları düşecektir (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 615).

#### **1.4.1.1.2. İş Sözleşmesinin Belirli Nedenlerle Sigortalının İsteği ve Kusuru Dışında Sona Ermesi**

İşsizlik ödeneğinden yararlanma hakkına sahip kişiler, iş sözleşmesi ile çalışırken işsiz kalan kişilerdir. Sigortalı olarak herhangi bir işte henüz çalışmamış olanlar işsizlik sigortası kapsamında değildir ve işsizlik ödeneğinden yararlanamazlar.

İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre, sigortalının işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için iş sözleşmesinin (İş Kanunu, Deniz İş Kanunu veya Basın İş Kanunu kapsamındaki tüm iş sözleşmeleri) işveren tarafından bildirim öneline uygun olarak feshedilmiş olması gerekir (md. 51/1-a). Ayrıca iş sözleşmesinin belirli veya belirsiz süreli olmasına bakılmaksızın ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller dışında süresinden önce veya bildirim öneline uymaksızın işveren tarafından feshedilmesi durumunda sigortalı işsiz işsizlik ödeneğinden yararlanabilir (md. 51/1-c).

İş sözleşmesinin işçi tarafından feshedildiği hallerde ise işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için gerçekleşen feshin İş Kanunu'nun 24/I-II maddesine, Deniz İş Kanunu'nun 14/III maddesine ve Basın İş Kanunu'nun 7 ve 11/1 maddelerine göre feshedilmiş olması gerekir (md. 51/1-b). Doktrinde Basın İş Kanunu kapsamında çalışan bir işçinin iş sözleşmesini bu Kanunun 7. maddesine dayandırarak yapmış olması ve işsizlik ödeneğine hak kazanması 4447 sayılı Kanuna aykırı bulunmaktadır. Çünkü 4447 sayılı Kanun yalnızca kendi kusur ve iradesi dışında işsiz kalanları kapsama almaktadır.

Oysaki Basın İş Kanunu'nun 7. maddesine göre, gazeteci en az bir ay evvel işverene yazılı ihbarda bulunmak suretiyle iş akdini her zaman feshedebileceği dile getirilmiş ancak fesih için herhangi bir gerekçeden bahsedilmemiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 616).

Ayrıca iş sözleşmesinin belirli süreli olduğu durumlarda sürenin bitmesi, işyerinin devredilmesi, kapanması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi ve 4046 sayılı Kanunun 21. maddesi kapsamında özelleştirme uygulamaları nedeniyle işsiz kaldığı hallerde işsizlik ödeneğine hak kazanılabilecektir (4447s. K. md. 51/1-d-e-f).

Son olarak da işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için iş sözleşmesinin işsizlik ödeneği başvurusu yapıldığı dönemde grev, lokavt veya kanundan doğan nedenlerle askıya alınmamış olması gerekmektedir (md. 51/2).

#### **1.4.1.1.3. Kuruma Başvuru**

Sigortalı işsiz işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için İŞKUR'a başvurması gereklidir. Sigortalı işsiz, hizmet akdinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde İŞKUR'a doğrudan veya elektronik ortamda başvurması halinde İşsizlik Sigortası hizmetlerinden yararlanabilir. 30 günlük süre yasal başvuru süresidir ve bu süreden sonra başvuru yapılması halinde geç kalınan süre toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir (4447 s. K. md. 51/1).

#### **1.4.1.2. İşsizlik Ödeneğinin Miktarı ve Süresi**

İşsizlik ödeneğinin miktarı işsizlik sigortasının cömertliğini göstermektedir. İşsizlik ödeneği miktarının belirlenmesinde benimsenen iki yöntemden ilkinde göre, işsizin çalıştığı dönemdeki ücret düzeyi temel alınmaktadır. Bu yöntem ile birey yaşam standardına göre sigortalanır. İkinci yöntemde göre ise, geçmiş dönem ücretlerine bakılmaksızın asgari bir gelir güvencesi tüm sigortalı işsizlere sağlanır (Özşuca, 1998: 30). Ülkemizde ise bu iki yöntemden oluşan karma bir uygulamaya gidildiği söylenebilir. Benimsenen uygulamaya göre, işsizlik ödeneği verilirken öncelikle sigortalı işsizin kazancı esas alınır ancak bu kazanç üzerinden verilecek ödeneye üst sınır getirilmiştir. Getirilen bu üst sınır verilen ödeneği standartlaştırır.

Günlük olarak belirlenen işsizlik ödeneği miktarı aylık prime esas kazançlar üzerinden hesaplanır. Günlük işsizlik ödeneği miktarı ise, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın %40'dır. Hesaplanan bu miktar işsizlik ödeneğinin alt sınırındır, işsizlik ödeneğinin üst sınırı ise o dönemki asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçemez (4447 s. K. Md. 50). Bu sınırlamaların nedeni işsiz kalmanın cazip kılınmasını önlemektir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014: 829). Ancak işsizlik sigortası primleri toplanırken, primlerin aylık kazançlar üzerinden alınmasına rağmen işsizlik ödeneğinin brüt asgari ücret üzerinden ödenmesi yüksek ücretle çalışanlar için dezavantajlıdır (Tan, 2013: 56). Çünkü prime esas kazanç tabanı büyüdükçe mutlak değer olarak hem işçinin hem işverenin prim miktarı artar; diğer bir ifadeyle işsizlik sigortası fonuna daha büyük miktarlarda prim ödenmesine rağmen yasa da yer alan "asgari ücretin % 80'ini her hal ve şartta geçemez" hükmüne göre işsizlik ödeneği işsiz sigortalılara aynı tutar olarak ödenmektedir. Örnek vermek gerekirse 1647 lira asgari ücret alan bir işsize maaşının %40'ı olan 658,8 lira ödenirken, çalıştığı dönemde 2,000 lira ücret alan işsize, verilecek olan ödenek asgari ücretin %80'ini aşamayacağı için 1,317 liradır. Alınacak ödenek çalışılan dönemdeki ücretin yaklaşık %66'sına karşılık gelmektedir. Yüksek ücretlerde bu uygulamanın hakkaniyete uygun olduğunu söylemek pek mümkün görünmemektedir.

Dünya genelinde işsizlik sigortası uygulamasının olduğu ülkelere bakıldığında ödenekten yararlanma süresinin 8-36 hafta arasında değiştiği görülmektedir. Ödenek süresi belirlenirken amaç işsize maddi destek sağlamak ancak sağlanan bu maddi desteğin bireyi işsiz kalmaya özendirmeyecek süre ve düzeyde olmasından kaçınmaktır. Türkiye'de işsizlik sigortasının en çok eleştirilen yönlerinden biri de işsizlik ödeneğinin süresidir. Yapılan eleştirilere göre ödenekten yararlanma süresi kısadır. Ancak Özşuca'nın ifadeleri ile "Türkiye'de işgücü arzının esnek olması, iş fırsatları için işsizler arasında önemli bir rekabet ortamının bulunduğuna işaret etmektedir. Bu durum ödenek oranının yüksek ve ödenek süresinin uzun belirlenmesi halinde, ülkemizde işsizlik sigortasının işsiz kalmayı özendirmeyeceğini, en azından bu etkinin önemsiz olduğunu söyleyebiliriz" (1998: 72).

4447 sayılı Kanununun 50/2. maddesinde prim ödeme süresi ile işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi arasındaki kurulan bağa göre, işsiz kalmadan önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan son 3 yıl içinde;

- ✓ 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- ✓ 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- ✓ 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün

süre ile işsizlik ödeneği verilir.

Daha önce işsizlik ödeneğinden yararlanmış bir işçi tekrar işsiz kaldığında ise İşsizlik Sigortası Kanunu'nun öngördüğü şartları yerine getirerek işsizlik ödeneğinden yararlanabilir. Ancak, yeni işini, işsizlik ödeneğine hak kazanmadan kaybeden sigortalı işsiz, daha önce hak ettiği ancak kullanamadığı işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanmaya devam edecektir. Şartlar yerine getirildikten sonra işsiz kalırsa, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneğine hak kazanılır (4447 s. K md. 504). Ayrıca geçici iş göremezlik ödeneği ve işsizlik ödeneğinin çakışması halinde yapılacak ödeme işsizlik ödeneğinden fazla olamaz (5510 s. Kanun md. 106; 4447 s. K. md. 50/8).

İşsizlik ödeneği hak kazanıldığı tarihten itibaren hesaplanarak her ayın sonunda işsize ödenir. Ödenekten damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılamaz ve nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez (md. 50/3).

#### **1.4.1.3. İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi**

4447 sayılı Kanununun 52. maddesine göre; 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 reddeden, işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalışan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı alan, İŞKUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen, haklı bir neden olmadan İŞKUR tarafından yapılan çağrılarını zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri belirlenen sürede teslim etmeyen sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilecektir.

İŞKUR tarafından teklif edilen işin veya eğitimin sigortalı işsiz tarafından reddedilmesinde ya da işin veya eğitimin sigortalı işsiz tarafından kabul edilmesine rağmen devam edilmemesinde ya da yapılan çağrılarının zamanında cevaplanmamasında kabul edilen bazı haklı nedenler söz konusudur. Bu durumların ortaya çıkması halinde işsizlik ödeneği kesilmez. Ancak bu hallede yapılacak ödemenin süresi, başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez (4447 s. K. md. 52/2).

İşin reddedilmesinde haklı nedenler;

- ✓ Sigortalı işsizin işveren tarafından, mesleğine uygun son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi
- ✓ Sigortalı işsizin eğitim durumuna, yaşına, cinsiyetine, fizik ve sağlık durumuna uygun olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi,
- ✓ Hizmet akdinin çalışma koşulları itibarıyla iş yasalarında belirlenmiş olan hükümlere aykırı koşullar içermesi,
- ✓ Sigortalı işsizin ikamet ettiği yerin belediye mücavir alanı sınırları dışında bir iş olması,
- ✓ Sigortalı işsizin, önerilen işyerinden 4857 sayılı Kanununun 24/II maddesinde belirtilen haklı sebeplerle ayrılmış olması gerekir.

Meslek geliştirme, değiştirme ve edindirme eğitiminin reddedilmesinde haklı nedenler;

- ✓ Eğitim için önerilen mesleğin sigortalı işsizin eğitim düzeyine, yaşına, cinsiyetine fizik ve sağlık durumuna uygun olmaması,
- ✓ Sigortalı işsizin ikameti ile eğitim yeri arasındaki ulaşım şartlarının uygun olmaması,
- ✓ Eğitimin normal çalışma saatleri dışında düzenlenmiş olması gerekir.

Çağrılara cevap verilmemesinde haklı nedenler;

- ✓ Sigortalı işsiz tarafından doğru adres verilmiş olmasına rağmen davet mektubunun zamanında sigortalı işsize ulaşmaması,



- ✓ İŞKUR birim tarafından istenilen belgeleri göndermiş olmasına rağmen sigortalı işsiz kusuru olmaksızın belgelerin İŞKUR birimine ulaşmaması durumudur (İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik md. 5).

#### **1.4.2. Sigorta Primlerinin Ödenmesi**

4447 sayılı Kanununun 48. maddesinde yer alan işsizlik sigortası yardımlarından bir diğeri de sigorta primlerinin ödenmesidir. 5510 sayılı Kanununun 60/1-e maddesine göre işsizlik ödeneği alanlar genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Bu kişilerin primleri İŞKUR tarafından İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacaktır. Ayrıca 5510 sayılı Kanuna göre İŞKUR tarafından verilen meslek geliştirme ve edindirme eğitimine katılanlar için iş ve meslek hastalığı sigorta primleri de İŞKUR tarafından İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacaktır.

Sigortalıların işsiz kaldıkları dönemde sağlık bakımından hak kaybına uğramalarını engellemek adına yapılan düzenleme olumludur. Ancak işsizlik ödeneği alınan bu dönemde uzun vadeli sigorta kolları için İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmak üzere herhangi bir prim ödemesi olmaması veya bu süreç boyunca sigortalı işsizlerin uzun vadeli sigorta kolları primlerinin ödenmiş gibi kabul edilmemeleri bu sigorta kolu için bir eksikliklerdir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu: 2014: 835).

#### **1.4.3. Yeni Bir İş Bulma ve Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitim**

İşsizlikten doğan olumsuz sonuçları gidermede işsizlik sigortası uygulamasına katkı sağlayabilecek ve çok yönlü yatırım ve istihdam ilişkisini destekleyecek ölçekte yardımların yapılması gerekmektedir. Bu nedenle işsizlik ödeneğinin ardından en önemli işsizlik sigortası yardımı olan yeni bir iş bulma ve mesleki eğitim hizmetleri ilgili kurumca yürütülen aktif istihdam politikalarındandır. Kurum bu hizmeti ile hem işgücü piyasasını düzenlemekte hem de işsizlikle mücadelesini devam ettirmektedir (Kutal, 2003: 195). Dünya'da birçok işsizlik sigortası uygulamasında işsize nakdi yardımların yanında sağlanan aynı yardımlarla aktif ve pasif istihdam politikaları birlikte

yürütülmektedir. Bu durumun iki nedeni vardır. Birinci nedene göre, işsizlik döneminde sağlanan işsizlik ödeneği yardımları belirli sürelerde ve kısıtlı miktarlarda ödenmesi nedeniyle işsizliğin doğurduğu sorunları tamamen çözememektedir. İkinci nedene göre ise, sigortalı işsize sağlanan iş imkânı ve verilen eğitimler hem işsizlerin beceri kaybına uğramasını engellemekte hem de işsizlik süresini kısaltmaktadır. Ayrıca sağlanan bu hizmetlerle kısalan işsizlik süresi işsizlik sigortası fonunun korunmasını da sağlamaktadır (Başterzi, 1996: 201).

Ülkemizde yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri İŞKUR aracılığıyla sağlamaktadır. Bu hizmetlere ek olarak danışmanlık hizmetleri, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları da Kurum tarafından yürütülmektedir. Sigortalı işsizlere meslek edindirme ve geliştirme eğitimlerini kendisi sunan ve/veya hizmet satın alma yoluyla sağlayan İŞKUR işsizlik sigortası fonunun 1 yıllık prim gelirlerinin %30'unu bu eğitimler için kullanabilir. Belirlenen bu oran Bakanlar Kurulu kararı ile %50'ye çıkarılabilir (4447 s. K. md. 48).

#### **1.4.4. Kısa Çalışma Ödeneği**

İlk kez 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen kısa çalışma zamanı içinde 4447 sayılı Kanunun Ek 2. maddesi ile yeniden düzenlenerek genel ekonomik kriz, sektörel veya bölgesel kriz veya zorlayıcı nedenlerle işçilerin uğramış oldukları gelir kayıplarının kısa çalışma ödeneği ile karşılanmasına olanak tanımıştır. Kısa çalışma; işçi ve işvereni ortak etkileyen bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Kısa çalışma uygulamasında en çok gelir kaybına uğrayan kesim, işçiler olmaktadır. İşçiler işini korumak adına kısa çalışma ile işverene önemli destek vermektedir (Tan ve Karşlıoğlu, 2010: 75).

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için, genel, sektörel veya bölgesel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle; işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli oranda azalmış olması ve işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen durması gerekmektedir. Bu durumların gerçekleşmesi halinde işyerinde 3 ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir ve işsizlik sigortası fonundan kısa çalışma ödeneği alınabilir. Bakanlar Kurulu'na bu süreyi 6 aya kadar uzatma yetkisi verilmiştir.(4447 s. K. Ek md.2)

İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, 4447 sayılı Kanununun 51. maddesinde belirtilen hallerden “Hizmet akdinin feshi” dışındaki işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının yerine getirilmesi gerekir. Hak kazanılan günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı ise; sigortalının son 12 aylık prime esas kazancına paralel olarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ıdır. Ancak bu miktar işsizlik ödeneğinde olduğu gibi bir üst sınıra tabidir. Buna göre bu ödeme, belirlenen aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemeyecektir.

#### **1.4.5. Ücret Garanti Fonu**

4447 sayılı Kanununun Ek 1. maddesine göre; işverenin ücret ödeme aczine düşmesi halinde sigortalı ücretlerinin ödenmesini sağlamak için Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur. Fon, işverenler tarafından işsizlik sigortasına ödenen işsizlik sigortası primlerinin yıllık toplamının %1'i ile finanse edilir. İşveren fondan, ödenmeyen 3 aylık ücretleri tutarını, ödeme aczine düşmeden önceki son bir yıl içinde işverenin işyerinde çalışmış sigortalı için alabilecektir.

#### **1.4.6. İş Kaybı Tazminatı**

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin 4046 sayılı Kanun gereğince; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken, bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatlar dışında; iş kaybı tazminatı, yeni iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, Sosyal Güvenlik Kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması hallerinden İŞKUR sorumlu kılınmıştır.

4046 sayılı Kanuna göre; özelleştirilen iş yerlerinde hizmet akdi kesintisiz olarak en az; 550 gün devam edenler 90 gün, 1100 gün devam edenler 120 gün, 1650 gün devam edenler 180 gün, 2200 gün devam edenler 240 gün iş kaybı tazminatı almaya hak kazanmaktadır.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 21. maddesine göre yapılacak iş kaybı tazminatı miktarının günlük net asgari ücretin iki katı olacağı hüküm altına alınmıştır. Engelli personelde ise günlük net asgari ücretin dört katı iş kaybı tazminatı ödenmektedir.

## **2. İŞSİZLİK SİGORTASI FONU**

Çalışmanın birinci bölümünde sosyal sigortaların finansman yöntemleri ve sosyal güvenlik fonları başlığında da değinildiği gibi sosyal risklerin tazmini için benimsenen finansman metotları riskin niteliğine göre farklılaşmaktadır. Uzun vadeli sigorta kolları için fon finansman yöntemi uygulanırken, kısa vadeli sigorta kolları için ise dağıtım finansman yöntemi uygundur. Bir sosyal güvenlik riski olarak işsizlik riskinin niteliğine en uygun finansman yöntemi ise fon biriktirme yöntemidir. Ancak riske uygun finansman yöntemi seçmek sigortanın etkinliğini sağlamada tek başına yeterli değildir. Özellikle işsizlik sigortası kolunun başarısı için sigortanın finansmanında kullanılacak fonun sigortacılık ve sosyal politika ilkelerine uygun olarak kullanılması gerekmektedir (Yalçın, 2000: 176).

Ülkemizde işsizlik sigortası fonu, 4447 sayılı Kanuna göre, bu Kanundan doğan görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, bu kaynakları piyasa şartlarına göre değerlendirmek ve Kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere kurulmuştur (md. 53/1).

### **2.1. İşsizlik Sigortası Fonu Yönetimi**

4447 sayılı Kanununun 53. maddesine göre kurulan İşsizlik Sigortası Fonu aynı maddeye göre Kurum Yönetim Kurulu kararlarına göre işletilir ve yönetilir (md. 53/1). Fonun kaynakları Bakanlık, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, T.C Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikler doğrultusunda belirlenecek usul ve esaslara göre değerlendirilir (4447 s. K. md. 53/2).

Fon bütçe kapsamı dışındadır, Sayıştay'ın vize ve tesciline tabi değildir ve Sayıştay tarafından denetlenir (4447 s. K. md. 53/2-4).

## 2.2. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri

Bu kapsamda işsizlik sigortasının temel gelirleri;

- ✓ İşsizlik sigortası primlerinden,
- ✓ Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan,
- ✓ Fonun açık vermesi durumunda, devletçe sağlanacak katkılardan,
- ✓ Sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
- ✓ Diğer gelir ve kazançlardan ve
- ✓ Bağışlardan

oluşmaktadır (4447 s. K. md. 53/A).

**Tablo 3:** 2000-2016 Yılları Arasında İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri (Bin TL)

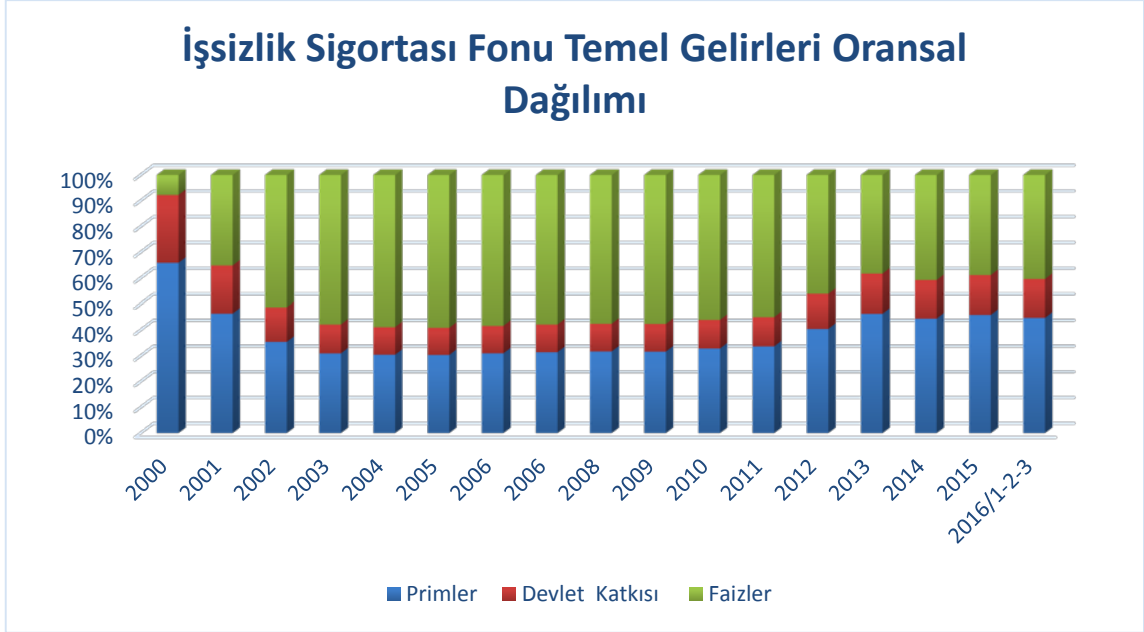
	Primler (İşçi-İşveren)	Devlet Katkısı	İdari Cezalar	Gecikme Zammı	Diğer Gelir	İadeler	Faizler	Girişler Toplamı
2000	238.569	95.413					28.149	362.131
2001	1.023.043	409.207		265			775.442	2.207.957
2002	1.779.481	671.185	734	8.711			2.575.977	5.036.088
2003	2.814.468	1.016.013	3.055	46.660			5.259.074	9.139.270
2004	4.162.857	1.465.647	6.712	77.612			8.054.783	13.767.611
2005	5.667.949	1.967.401	11.933	117.194			11.040.550	18.805.027
2006	7.655.606	2.626.798	10.016	161.592			14.423.785	24.877.797
2006	10.068.774	3.434.343	10.541	223.969			18.523.905	32.261.532
2008	13.158.691	4.456.511	11.912	301.115		29.452	23.891.063	41.848.744
2009	16.174.977	5.475.087	15.623	355.637	195	121.304	29.471.339	51.614.162
2010	19.703.846	6.651.376	15.623	441.648	204	192.610	33.599.829	60.605.136
2011	23.595.966	7.948.750	15.623	442.240	295	254.770	38.532.675	70.790.319
2012	4.629.221	1.543.074			153		5.275.028	11.447.476
2013	5.804.429	1.934.810			194.966		4.800.116	12.734.321
2014	6.713.134	2.237.111			199.268		6.158.140	15.307.653
2015	8.158.465	2.719.288			487.252		6.907.904	18.272.909
2016/1-2-3	2.259.624	753.231			201.896		2.040.112	5.254.863
2016 Nisan	815.058	271.686			49.609		605.258	1.741.611

**Kaynak:** 2000-2016 yılları arasında yayınlanan İŞKUR İşsizlik Sigortası Bültenlerinden edinilen verilerle oluşturulmuştur.

4447 sayılı Kanununun 53. maddesine göre oluşturulmuş olan İşsizlik Sigortası Fonu'na ait gelirler tablo 3'de verilmiştir. Tabloda yer alan veriler işsizlik sigortası primlerinin toplanmaya başlandığı Haziran 2002 tarihinden Nisan 2016 tarihine kadar Fon'da birikmiş olan gelirler İŞKUR tarafından yayınlanan İşsizlik Sigortası Bültenlerinde kamuoyuna sunulan kalemlere göre düzenlenmiştir.

Tabloda derlenen veriler ışığında, işsizlik sigortası fon gelirlerinin ağırlıklı olarak faiz gelirlerinden, toplanan primlerden ve yapılan Devlet katkılarında oluştuğu görülmektedir. Bu gelir kalemlerinin bütün gelirler içindeki dağılımı yıllara göre değişiklikler göstermektedir. İşsizlik sigortası primlerinin toplanmaya başlandığı Haziran 2000'den 2001 yılı sonuna kadar geçen 18 aylık döneme ait gelirler içinde işçi ve işveren primleri en önemli gelir kalemini oluşturmuştur. 2002 yılından itibaren ise faiz gelirlerinde büyük bir artış görülmüştür. Öyle ki 2001 yılında 775.442 TL olan faiz gelirleri %330'luk bir artış göstererek 2.575.977 TL'ye ulaşmıştır. Bu artış işsizlik sigortasının kuruluşundan günümüze kadar geçen 16 yıllık süreçteki en büyük artıştır. 2002 yılından 2012 yılına kadar geçen 10 yıllık dönemde faiz gelirleri fon gelirlerinin en büyük kalemlerini oluşturmuştur. Bu dönemde iş ve işveren primlerinin, Devlet katkılarının, idari cezaların, gecikme zamlarının ve faizlerin toplam gelir içindeki payları bir önceki yıllarla kıyaslandığında artış göstermiştir. 2009 yılında gelir kalemlerinde birleştirilmeye gidilerek idari cezalar, gecikme zamları ve iadeler diğer gelirler kaleminde toplanmaya başlanmıştır. 2012 yılında Fon'da toplanan primler ile katkıların toplamı faiz gelirleri aşmıştır. 2012 yılından sonra ise toplam gelirler içinde prim gelirleri büyük bir artış göstererek faiz gelirlerini geride bırakmıştır.

**Grafik 1:** İşsizlik Sigortası Fonunun İşçi- İşveren Primleri, Devlet Katkısı ve Faiz Gelirlerinin Yıllara Göre Oransal Dağılımı



**Kaynak:** 2000-2016 yılları arasında yayınlanan İŞKUR İşsizlik Sigortası Bültenlerinden edinilen verilerle oluşturulmuştur.

İşsizlik Sigortası Bültenlerinden edinilen verilerle oluşturulan yukarıdaki grafikte İşsizlik Sigortası Fonuna en fazla gelir sağlayan kalemlerin yıllara göre oransal dağılımına yer verilmiştir. Grafikte de görüldüğü gibi, İşsizlik Sigortası primlerinin toplanmaya başlandığı 2000 yılından 2016 yılının ilk üç ayına kadar geçen dönemde 2000 ve 2001 yılları dışında fonun en büyük gelir kaynağını faizler oluşturmuştur. Faizlerin ardından sağlanan en büyük gelir ise işçi ve işverenden toplanan primlerden elde edilmiştir. Haziran 2000 tarihinden Nisan 2016 tarihine kadar geçen süreçte işsizlik sigortası gelirleri içinden %53'lük payı ile faiz gelirleri ilk sırada yer alırken, prim gelirleri %33 ile ikinci, Devlet katkıları ise %11 ile üçüncü sırada yer almıştır. Grafikte diğer gelirlere yer verilmemiştir. Ancak diğer gelirler kaleminin toplam gelirler içindeki payı %3 olarak gerçekleşmiştir.

### 2.3. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri

İşsizlik sigortası fonunun kurulduğu tarihten 2008 yılına kadar giderleri;

- ✓ Sigortalı işsizlere verilen ödenekler,
- ✓ Hastalık ve analık sigortası primleri,
- ✓ Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri,
- ✓ Ücret garanti fonuna ayrılan pay,
- ✓ İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilmesi için Yönetim kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderlerden oluşmuştur (4447 s. K. md 53/B).

2008 yılı ve sonrasında yapılan değişiklikle mevcut gider kalemlerine ek olarak;

- ✓ Sigortalı işsizler ile Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri ile işgücü piyasası araştırma ve planlamaya ait giderler,
- ✓ 4447 sayılı Kanunun, EK.1. maddesine göre; Ücret Garanti Fonundan yapılan ödemeleri,
- ✓ 4447 sayılı Kanunun Geçici 6. maddesine göre; Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamındaki yatırımlar için aktarılan miktarlar,
- ✓ 4447 sayılı Kanunun Geçici 7. maddesine göre; 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük erkekler ile üst sınır aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisseleri,
- ✓ 4447 sayılı Kanun'un 50. maddesinin 5. fıkrası kapsamında işsizlik ödeneği alanların; işe geçici alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işe alan işyerine ait işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi giderleri,
- ✓ 4447 sayılı Kanunun EK.2. maddesine göre Kısa Çalışma Ödemeleri, 4447 sayılı Kanunun Geçici 9. ve 10. maddelerine göre; ilave istihdam olarak işe alınanların prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan işveren primi giderleri,
- ✓ 4447 sayılı Kanunun Geçici 12. maddesi gereği, Eynez, Atabacası ve Işıklar maden ocağı işletmelerinde 13/5/2014 tarihi itibarıyla, 5510 sayılı



Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı olanlara veya 5510 sayılı Kanunun 34. maddesinde sayılan hak sahiplerine yapılan ödemeler,

- ✓ 4447 sayılı Kanunun Geçici 13. maddesi gereği, Karaman ili Ermenek ilçesi Güneyyurt Beldesi Cenne Mevkiinde maden kazasının meydana geldiği işyerinde 28.10.2014 tarihi itibarıyla, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı olanlara veya 5510 sayılı Kanunun 34. maddesinde sayılan hak sahiplerine yapılan ödemeler

gider kalemlerine eklenmiştir.

Başlangıçta yalnızca işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilmesi amacı için kurulmuş ve giderleri bu hizmetlerle sınırlanmış olan İşsizlik Sigortası Fonu her geçen yıl önemli gider kalemleri eklenmiştir. Her ne kadar sigortalı işsizlere verilecek olan işsizlik ödeneğinin miktarı ve yararlanma süresi düşük tutulsa da, işsizlik sigortası primlerinin 1.6.2000 tarihinden itibaren kesilerek Fonda birikmeye başlamasına karşın, işsizlik sigortası yardım ve ödemelerinin üç yıl sonra başlaması, Fon kaynaklarının amacı dışında kullanılmayarak değerlendirilmesi Fon birikiminin önemli miktarlara ulaşmasına olanak sağlamıştır. Ancak İşsizlik Sigortası Fonundaki birikimin büyümesi Fon kaynaklarının amacı dışında kullanılmaya başlanmasına sebep olacak düzenlemeleri beraberinde getirmiştir (Tozan, 2013: 111).

Tablo 4, 2000- 2014 yılları arasında işsizlik sigortası fonunun gelir ve giderlerini, bu yıllara ait fonun varlık durumunu ve fon gelirlerinin GSYH'a oranını açıklamaktadır. Tabloda Temmuz 2015 dönemine ait veriler yer almaktadır. Tabloya göre 2014 yılı sonuna kadar fonun giderleri ve gelirleri sürekli olarak artmıştır. Geçen süre içinde fonun giderleri ve gelirleri arasındaki farkı yansıtan fon varlığı, bir önceki yıllara kıyaslandığında sürekli artış göstermiştir. Fonun ilk kurulduğu yıllarda fon varlığının GSYH'a oranı % 0,2 iken, zamanla fonun büyüklüğü artarak yaklaşık olarak GSYH'nın %5'ine ulaşmıştır. Tabloda sunulan bilgilerden her ne kadar fonun zarar etmediği veya değer kaybına uğramadığı görülse de farklı kanunlarla eklenen yeni harcama kalemlerinin muhtemel fon varlığını sınırlandırdığı göz ardı edilmemelidir.

**Tablo 4:** 2000- 2014 Yılları arasındaki İşsizlik Sigortası Fon Varlığı ve Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla İçindeki Büyüklüğü

Yıllar	Fon Giderleri	Fon Gelirleri	Fon Varlığı	GSMH	Fon/GSMH
2000	3	362.130	362.127	166,66	0,22
2001	398	2.207.957	2.207.559	240,22	0,92
2002	56.998	5.036.088	4.979.090	350,48	1,42
2003	209.504	9.139.489	8.929.985	454,78	1,97
2004	450.401	13.767.612	13.317.211	559,03	2,38
2005	772.649	18.805.028	18.032.379	648,93	2,78
2006	1.146.972	24.877.797	23.730.825	758,39	3,13
2007	1.547.712	32.261.532	30.713.820	856,39	3,64
2008	3.486.631	41.848.754	38.362.123	950,14	4,04
2009	9.518.876	51.614.161	42.095.285	953,97	4,42
2010	14.666.256	60.605.135	45.938.879	1.098.799	4,18
2011	2.602	70.790.319	70.787.717	1.297.713	4,12
2012	3.951	11.447.476	11.443.525	1.416.798	4,32
2013	3.545	12.734.321	12.730.776	1.567.289	4,49
2014	4.341	15.307.653	15.303.312	1.749.782	4,65

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950- 2014 raporu ve İŞKUR İşsizlik Sigortası Bültenlerinden edinilen verilerle hazırlanmıştır.

#### 2.4. İşsizlik Sigortası Fonunun Değerlendirildiği Yatırım Alanları

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 53. maddesinde İşsizlik Sigortası Fonunun hangi esaslara göre, hangi alanlarda değerlendirileceği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, TC Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Başkanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Kanunun bu maddesine dayanarak 1.9.2004 tarihli 25570 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan “İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’e” göre, Fonun kaynakları,

- ✓ Fon kaynaklarının ilgili mevzuat çerçevesinde piyasa şartlarında değerlendirilmesi esastır.
- ✓ Fon kaynakları, riskin dağıtılması esası ve Fonun aktüeryal dengeleri dikkate alınmak suretiyle yönetilir. Bu çerçevede, piyasa koşulları, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve Fonun nakit akış durumu dikkate alınır.

- ✓ Fon portföyünde yer alan varlıklar, Fon giderlerini karşılamak amacıyla, yatırımların vadesi ve getiri durumları dikkate alınarak mümkün olan en az getiri kaybı ile nakde dönüştürülür.
- ✓ Portföye alınan varlıklar alım fiyatları ile kayda geçirilir. Yabancı para cinsinden varlıkların alım fiyatı satın alma günündeki yabancı para cinsinden değerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi tarafından ilan edilen gösterge niteliğindeki döviz alış kuru ile çarpılması suretiyle bulunur. Mevduat, ters repo ve Devlet borçlanma senetlerinde, anaparaya günlük olarak faiz tahakkuk ettirilir. (Mülga cümle: 2.1.2014 – 2014/5764 K.) (...) Ödünç verilen kıymetler portföydeymiş gibi değerlendirilmeye devam eder. Ödünç gelirleri tahsil edildiği anda portföye dâhil edilir.

esaslarına göre değerlendirilir.

Yönetmelikte Fon Portföyünün yatırım araçlarına göre değerlendirilecek miktarlarına sınır konmuştur. Kullanılan yatırım aracında değerlendirilecek miktar Yönetmelikte belirtilen sınırı aşmayacaktır (İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik md.5/a, b, e ).

### **3. İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNUN KULLANIMINI DEĞİŞTİREN YASAL DÜZENLEMELER**

İşsizlik sigortası uygulamaları, işsizlik riski ile karşılaşanlara kısıtlı düzeyde de olsa işsizlikten doğan zararları karşılamak için asgari güvence sağlamaktadır. Sigortacılık ilkelerine göre işleyen işsizlik sigortası ilk amacı olan işsizlere gelir desteği vermeyi gerçekleştirirken aynı zamanda işsizlere yeni iş bulma imkânları da sağlamaktadır. Yeni bir iş bulma imkânının verilmesi işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini kısaltmakta ve fonun yükü azaltmaktadır. Bu özellikleri işsizlik sigortasını hem işçi ve işveren açısından katlanılabilir hale getirmekte hem de Devleti oluşan açıkları kapatma yükünden kurtarmaktadır. Aynı zamanda bu özellikler sistemin sürdürülebilir olmasını da sağlamaktadır.

İşsizlik sigortasının sürdürülebilir olmasının önünde iki temel engel vardır. Bu engellerden ilki genel olarak sosyal güvenlik sistemine yapılan müdahalelerdir. Sosyal

güvenlik sistemine yapılan müdahaleler, yönetim organlarına yapılan müdahalelerle olabileceği gibi sistemin gelir gider dengesini bozacak müdahalelerle de olabilir. İşsizlik sigortasının sürdürülebilir olmasının önündeki bir diğer engel ise doğrudan işsizlik sigortası fonuna yapılan müdahalelerdir. Doğrudan veya dolaylı olarak yapılan bu müdahaleler sistemin işleyişine zarar vermekte ve devamlılığı konusunda şüphelere sebep olmaktadır (Arıcı, 2013: 173- 174).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda değişiklik yapan yasalarla İşsizlik Sigortası Fonunun hem yönetiminde hem de aktüeryal dengesinde değişiklikler yapılmıştır. Çalışmanın bu başlığında bu müdahaleleri ayrıntılı olarak ortaya koyabilmek için ilgili kanunlar ele alınacaktır.

### **3.1. 4726 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

2001 yılında 4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile yapılan değişikliklerle işçiden %2, işverenden %3 oranında alınan primler ve %2 oranında alınan Devlet katkısı yalnızca bir yıl uygulanmak üzere birer puan düşürülmüştür. 2002 yılı için prim oranları işçi için %1 işveren için %2, Devlet katkısı ise %1 olarak uygulanmıştır. Bu değişiklik ile prim gelirleri %45, işsizlik sigortası fon gelirleri ise %71 oranında azalmıştır (Tiryaki, 2009: 83).

### **3.2. 4833 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

2001 yılında Bütçe Kanunu ile yapılan değişikliğin devamı niteliğinde olan bu müdahale, 4833 sayılı Kanunun 51. maddesi ile önceki yıl prim oranları ve devlet katkılarında yapılan bir puanlık azaltma 2003 yılı için de uygulanmıştır.

### **3.3. 4857 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

4857 sayılı İş Kanunu'nun 33. maddesi ile işverenin belirli nedenlerle ödeme güçlüğüne düşmesi halinde işçi ücretlerinin güvenceye alınması amacıyla ücret garanti fonu oluşturulmuştur. Bu Kanununun 65. maddesi kapsamında da işyerlerinde kısa çalışma yapılması işçilerin kısa çalışma ödeneğinden yararlanması için hükümler getirilmiştir. Bu

Kanun kapsamında oluşturulmuş iki uygulamanın finansman kaynağı İşsizlik Sigortası Fonu olarak belirtilmiştir.

### 3.4. 4094 sayılı Kanunu ile Yapılan Değişiklikler

4904 sayılı Kanunla yapılan müdahaleler işsizlik sigortası fonunun gelir- gider akımında herhangi bir değişikliğe sebep olmamıştır. Ancak bu Kanun yoluyla yapılan değişiklik sonucu fonun idaresi ve fon kaynaklarının kullanım alanlarında önemli değişiklikler yapılmıştır (Arıcı, 2013: 174).

Yapılan değişikliklerden önce Kanunun 53. maddesinin ikinci paragrafında İşsizlik Sigortası Fonunun yönetimi Fon Yönetim Kuruluna verilmiştir. Değişiklikler öncesi 4447 sayılı Kanunun 53. maddesinde Fon Yönetim Kurulu ile hüküm şöyledir;

Fon, Bakanın ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üyeden oluşan dört kişilik Fon Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde Kurum tarafından işletilir ve yönetilir (4447 s. K. md. 53/2).

4904 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonrasında ise “Fon, Kurum yönetim Kurulu’nun kararları çerçevesinde işletilir ve yönetilir.” (4447 s. K. md. 53/2 Değişik 4904 s. K. md. 15) ifadesi ile daha önce Kanunla kurulmuş olan Fon Yönetim Kurulu kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikle Fonun İŞKUR Yönetim Kurulu’na devredilmesi fonun işleyişi ile ilgili bütün düzenlemelerin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenmesine imkân vermiştir (Arıcı, 2013: 177). Yapılan bu değişiklik işsizlik sigortası fonunun özerk yapısına zarar vermiştir. Sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkeleri başlığında da değinildiği gibi bir sosyal güvenlik fonunun etkin işleyebilmesi için fonun özerk bir kurum tarafından yönetiliyor olması gereklidir. Ancak yapılan bu değişiklikle işçi, işveren ve devlet kanadından oluşan Fon Yönetim Kurulu’nun kaldırılması ve yeni düzenleme ile fonun yönetiminde yalnızca devletin yer alması siyasi iktidarların fona müdahale etme imkânlarını arttırmıştır. Siyasi iktidar ve fon yönetim kurulu arasındaki bağın güçlü olması, sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkelerinden olan basiretli yönetim ilkesine de zarar vermektedir. Bu ilkenin bir gereği

olarak her yönetici fonu yatırım prensiplerine uygun olarak ve fonu finanse eden üyelerinin menfaatlerini ortaya koyacak kararlar alır ancak fon yönetimine siyasi iktidar içinden seçilecek temsilciler bu ilkeyi göz ardı edebilirler.

### **3.5. 5027 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun 49/e maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun prim esaslarını düzenleyen 49. maddesinde değişiklikler yapılmıştır. 2002 ve 2003 yıllarında prim oranlarını birer puan düşüren düzenlemenin 2004 yılında da devam etmesi kararlaştırılmıştır. Ancak yasanın getirdiği bu düzenlemenin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Başvuruda 5027 sayılı Kanunun 49/e maddesinin iptali talebi şu şekilde açıklanmıştır;

Anayasa'nın 161 inci maddesindeki "bütçe ile ilgili hüküm" ibaresine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 87, 88 ve 89 uncu maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşürür. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. Bütçe Yasası'nın 49 uncu maddesinin (e) fıkrası; hem genel bütçe yasası ile düzenlenmemesi gereken konuları düzenlemekte hem de 4749 sayılı Kanunun kurallarını değişikliğe uğratmaktadır. Yasaların Anayasa'ya uygun olmaları zorunluluğunu kabul eden hukuk devletinde Anayasa'nın herhangi bir kuralına aykırı olan yasa kuralları doğal olarak Anayasa'nın 2 nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine ve kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağını hükme bağlayan Anayasa'nın 11 inci maddesindeki Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine de aykırılık oluştururlar (Resmi Gazete Sayı 26233, 2005/35) (resmigazete.gov.tr, 2006 Erişim Tarihi: 15.04.2016).

Anayasa Mahkemesi 5027 sayılı Kanunun 49/e maddesini,

Bütçe Yasalarına yürürlükte olan yasaların bütçe yılı için uygulanmaması veya farklı uygulanmasını öngören kurallar konulamaz. 49. madde, uygulamama veya farklı uygulama biçimi öngörme yoluyla, madde başlığı altında sayılmış olan yasa kurallarını 2004 yılı için değiştirici bir nitelik taşımaktadır. Maddede yer alan ve iptali istenen bu düzenlemeler bütçeyle ilgili olmaması nedeniyle olağan yasa konusu olup, bunlara bütçe yasasında yer verilmesi, Anayasa'nın 87. 88. 89. ve 161. maddelerine aykırıdır. Kuralların iptali gerekir.

hükmü ile düzenleme iptal etmiştir (Resmi Gazete Sayı 26233, 2005/35) (resmigazete.gov.tr, 2006 Erişim Tarihi: 15.04.2016).

### **3.6. 5234 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

Bu Kanunun 19. Maddesi ile 2002 ve 2003 yıllarında Bütçe Kanunu ile yapılan ve 2004 yılında da Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile iptal edilen prim oranlarına ilişkin değişiklik kanunlaşmıştır. Buna göre yeni prim oranları bugünkü halini alarak işçi ve devlet için %1, işveren için %2 olarak belirlenmiştir.

### **3.7. 5754 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

Bu Kanunla yapılan değişiklikle işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği alanlarının genel sağlık sigortası kapsamında sayılacağı belirtilmiştir (Tiryaki, 2009: 84). Değişiklik öncesinde hastalık ve analık sigortası primleri ödeniyorken değişikliğin ardından 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primlerinin ödenmesi kabul edilmiştir (5754s. K. md. 90 ve 4447s. K. md. 48). Yapılan bu değişik ile işsizlik sigortası primleri dışında başka sigorta primlerinin ödenmesinin önü açılmıştır. 5510 sayılı Kanun'da primlerle ilgili yapılacak herhangi bir değişiklik 4447 sayılı Kanunu da etkileyecektir (Arıcı, 2013: 176).

5754 sayılı Kanunun 64. maddesi ile "... hastalık sigortasına ait primlerin ilk altı ay için 2/3'ü oranında, izleyen aylarda tam olarak ödenmesi..." ifadesi değiştirilerek

hastalık hali ile karşılaşılan dönemde ödenecek primlerin normal sigortalı primleri gibi ödenmesi sağlanmıştır (Arıcı, 2013: 177). Getirilen bu değişiklik ile her ne kadar fonun giderleri artmış olsa da çalışan sigortalı ile sigortalı işsiz arasındaki sağlık önlemlerine erişimde adalet sağlanmıştır.

### **3.8. 5763 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

5763 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle işsizlik sigortasının amacını ortaya koyan 46. maddesinde ve işsizlik sigortası kapsamında sunulan yardımların yer aldığı 48. maddesinde değişiklikler yapılmıştır.

46. maddede yapılan değişiklik öncesinde işsizlik sigortasının amacı "... işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak" (4447 s. K. md. 46/1) olarak belirtilmişken değişiklik sonrasında "... işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamak " (4447 s. K. md. 46/1 Değişik 15.5.2008 5763 s. K. md. 13) halini almıştır. Yapılan değişiklikle "sigortalılara işsiz kalmaları halinde" ifadesi yasadan çıkarılmıştır. Bu ifadenin kaldırılması sağlanan yardımlardan işsizlik sigortasının hedef aldığı sigortalı işsizlerin yanında diğer işsizlere de yararlanma imkânı oluşturmuştur. Bu değişikliği destekler nitelikte olan 48/7. maddesindeki değişiklik ile Kurumdan işsizlik ödeneği alanlara ve Kuruma kayıtlı diğer işsizlere iş bulma, danışmanlık ve mesleki eğitim hizmetleri verilmeye başlamıştır. Sunulan bu hizmetlerin finansmanı Fon'dan karşılanır.

Bu maddede yapılan bir diğer değişiklik ise işsizlik sigortası ödenek miktarlarında yapılmıştır. 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 15. maddesi gereğince değişiklik yapılan 2008 Temmuz ayına kadar günlük işsizlik ödeneği; sigortalının son dört aylık prime esas kazancı dikkate alınarak, günlük ortalama net kazancın %50'si üzerinden hesaplanırken yapılan değişiklikle sigortalının son dört aylık prime esas kazancının günlük ortalama brüt miktarı üzerinden %40 olarak belirlenmiştir (4447 s. K. md. 50 Değişik 15.05.2008 5763s. K. md.15).



5763 sayılı Kanunun 19. maddesi kapsamında yapılan düzenlemelerde ise işsizlik sigortası fonunun kuruluş esaslarına ters düşmektedir. Getirilen düzenleme ile sigortalı işsizler ya da işsizler için harcanması gereken fonu, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamındaki yatırımlarda değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır (Tiryaki, 2009: 85). 4447 sayılı Kanuna 5763 sayılı Kanunla eklenen Geçici 6. maddeye göre, 2008 yılı için işsizlik sigortası fonunun mevcut gelirlerinden 1.300.000.000 TL'nin Hazineye aktarılması kararlaştırılmıştır. İşsizlik sigortası ödemelerinin yapıldığı Mart 2002 tarihinden GAP'a kaynak aktarılmasına dair Kanunun kabul edildiği Mayıs 2008'e kadar toplamda 1.075.746 kişi işsizlik ödeneğine hak kazanmış ve bu kişiler toplamda 1.491.966.943 YTL ödeme yapılmıştır (İŞKUR Bülteni, 2008: 1). Diğer bir ifadeyle, fonun kuruluşundan Mayıs 2008'e kadar geçen dönemde yaklaşık 1 milyon 100 bin kişiye yapılan ödeme tek seferde fonun amaçlarına uymaksızın fondan alınmıştır. Yapılan bu kaynak aktarımı sosyal güvenlik fonlarının ekonomik ve sosyal fayda sağlayacak alanlarda değerlendirildiği kimi çevrelerce yorumlansa da işsizlik sigortası fonunun ilk amacı hiçbir zaman yatırımları desteklemek olmamıştır. Hazineden kaynak aktarımı ile finanse edilmesi gereken GAP, işsizlik sigortası fonundan finanse edilerek yatırım yükü işçi ve işveren primlerinden karşılanmıştır. Bu durum Türkiye'de işsizlik sigortası fonunun amaç dışı kullanıldığının en büyük kanıtı niteliğindedir.

### **3.9. 5921 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

Türkiye'de küresel ekonomik kriz nedeniyle oluşan işsizliği azaltmak amacıyla 5921 sayılı Kanun kapsamında çeşitli teşvikler getirilmiştir. Getirilen teşvikler işsizlik ödeneği alanların ve belirli süre işsiz olanların istihdam edilmesine yöneliktir. Bu teşviklerin yanında aynı zamanda 4447 sayılı Kanunun Geçici 6. maddesine yeni hükümler eklenmiştir.

4447 sayılı Kanununun geçici 6. maddesine eklenen yeni hükümle 5763 sayılı Kanunla getirilen GAP kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlar için Fondan kaynak aktarılmaya devam edilmiştir. Bu madde kapsamında aktarılacak kaynak Fonun nema gelirlerinin 2009 ve 2010 yılları için  $\frac{3}{4}$ 'ü, 2011 ve 2012 yılları için ise  $\frac{1}{4}$ 'ü olarak belirlenmiştir. Getirilen bu hüküm İşsizlik Sigortası'nın kuruluşunda benimsenen "Bu Fon Bütçe kapsamı dışında olup, hiçbir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez." (4447 s. K. md.

53/3) esasına aykırıdır. Şimdiye kadar Fon'da biriken miktarın önemli boyutlara ulaşmasını sağlayan bu maddedir. 5921 sayılı Kanun'un getirdiği bu hükümlerle Fon amacı dışında kullanılmış olur ve kısa sürede eriyebilecektir (Tuncay, 2013: 191; Caniklioğlu ve Ocak, 2009: 168; Hekimler, 2008: 118). Bu bilgiler bu dönemlere ait İŞKUR verileri ile daha açık olarak yansıtılabilir.

İŞKUR tarafından yayınlanan verilere göre ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak için GAP kapsamında 2008 yılında 1.300.000TL, 2009 yılında 4.410.941TL, 2010 yılında 3.686.455TL, 2011 yılında 995.284TL, 2012 yılında 1.335.177TL ve 2013 yılında 75.667TL Fondan aktarılmıştır.

**Tablo 5:** 2008 – 2013 Yılları Arasında İşsizlik Sigortası Fonundan İşsizlere Yapılan Ödemeler

Yıllar	2008		2009		2010	
Aylar	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
Ocak	106,945	32,776	244,359	87,035	231,829	79,913
Şubat	116,583	36,965	281,882	100,206	231,536	79,553
Mart	121,17	36,989	311,513	108,422	219,745	75,427
Nisan	120,572	37,141	317,766	107,798	204,166	69,917
Mayıs	119,256	36,449	313,86	105,328	190,383	64,926
Haziran	119,73	36,339	306,213	101,561	180,117	62,295
Temmuz	121,701	37,793	292,947	97,446	183,383	64,936
Ağustos	138,742	48,604	279,258	93,988	181,099	64,491
Eylül	138,523	45,293	252,112	83,257	172,009	61,149
Ekim	143,419	47,223	237,521	79,759	167,196	60,461
Kasım	165,076	54,825	223,706	75,019	165,9	61,248
Aralık	193,003	66,657	218,493	74,455	170,425	63,096
<b>Toplam</b>		<b>517,054</b>		<b>1114,274</b>		<b>807,412</b>
Yıllar	2011		2012		2013	
Aylar	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
Ocak	184,199	69,067	196,534	79,77	236.015	108.945
Şubat	182,446	69,304	193,861	81,091	236.130	109.536
Mart	179,186	68,412	195,125	80,997	234.593	107.802
Nisan	172,643	65,594	185,791	75,071	221.922	100.979
Mayıs	164,774	62,127	179,863	73,997	213.783	97.565
Haziran	165,299	62,129	181,618	75,044	214.846	98.037
Temmuz	166,504	64,138	189,511	80,912	229.206	108.620
Ağustos	167,113	65,904	188,959	82,655	226.118	109.007
Eylül	167,105	64,38	186,064	78,614	224.180	103.698
Ekim	161,529	63,181	177,914	79,427	208.953	102.930
Kasım	162,811	65,475	191,963	86,34	222.377	109.154
Aralık	174,363	71,341	202,923	92,268	234.345	116.214
<b>Toplam</b>		<b>791,052</b>		<b>966,186</b>		<b>1272487</b>

**Kaynak:** 2008- 2012 yılları arasında İŞKUR tarafından yayınlanan aylık İşsizlik Sigortası Bülteni'nden edinilen bilgilerle oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda 5763 ve 5921 sayılı Kanunlar ile GAP'a kaynak aktarımının yapıldığı beş yıllık dönemde işsizlik ödeneğinden yararlanmaya hak kazanan kişi sayıları ve hak kazananlara yapılan ödeme miktarları gösterilmiştir.

Bahsi geçen altı yıllık dönem içerisinde en fazla ödemenin yapıldığı yıl 2009 yılıdır. Hem ödenek alan kişi sayısının hem de yapılan ödemelerin bu yılda artış göstermesi 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizden kaynaklanmaktadır. GAP kapsamında yapılan aktarmalar ile işsizlere yapılan ödemeler arasında kıyaslama yapılacak olursa, geçen altı yıllık dönemde GAP kapsamında yapılan ödemelerin tamamı işsizlere yapılan ödemelerin tamamından yüksektir.

**Grafik 2:** 2008- 2013 Yılları Arasında İşsizlik Ödeneği ve GAP Kapsamında Yapılan Harcamaları İşsizlik Sigortası Fonu Genel Giderleri İçindeki Oransal Dağılımı



**Kaynak:** 2008- 2013 yılları arasında İŞKUR tarafından yayınlanan aylık İşsizlik Sigortası Bülteni'nden edinilen bilgilerle oluşturulmuştur

Aylık İŞKUR Bültenlerinden elde edilen verilerle oluşturulan yukarıdaki grafiğe göre, 5763 ve 5921 sayılı Kanunlar ile yapılan müdahaleler sonucu ekonomik ve sosyal

gelişmeyi sağlamak adına Fondan büyük miktarlarda kaynak aktarımı yapılmıştır. Aktarılan bu kaynaklar işsizlik sigortasının işsizlere gelir desteği sağlanması amacıyla uzaklaştırarak ölçüde olmuştur. GAP kapsamında yapılan ödemeler %71 ile %24 arasında değişirken, ödenekler %33 ile %15 arasında değişmiştir. Ödenek miktarı ile GAP kapsamında yapılan ödemeler arasındaki en büyük fark 2010 yılında gerçekleşmiştir. 2010 yılı için yapılan GAP ödemeleri %71'i bulmuştur. Bu yıl için ödenek oranı ise yalnızca %15 olmuştur. 2013 yılından sonra fondan GAP'a kaynak aktarılmamıştır.

Bu Kanun ile 4447 sayılı Kanunun 50. Maddesi kapsamında yapılan düzenlemeye göre hem sigortalının hem de işverenin prim yükünün bir kısmı İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanır. İlgili maddeye göre,

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 karşılanır. Bu süre başlangıçta belirlenen toplam hak sahipliği süresinden düşülür (4447 s. K. md. 50; Yeniden düzenleme: 11.8.2009-5921s. K. md. 1).

İlgili madde ile getirilen ve işe alınan eski sigortalı işsizleri hak kaybına uğratan en önemli uygulama “Bu süre başlangıçta belirlenen toplam hak sahipliği süresinden düşülür.” hükmü ile getirilmiştir. Bu hükme göre prim teşviklerinden kalan işsizlik ödeneği süresince yararlanılabilecektir. Diğer bir ifadeyle, sigortalı işsiz ödenek süresi dolmadan yeni bir işe başlar ve bu işinden de işsizlik ödeneği almaya hak kazanmak için öngörülen prim gün sayısını tamamlayamadan işten ayrılır ise, 4447 sayılı Kanunun aynı maddesinin,

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 hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder

hükmü yok sayılarak önceki çalışma dönemlerinden hak kazandığı ödeneği alamaz. Kanun koyucu bu hükümlerle, sigortalıyı, teşvik kapsamında istihdam edildiği için ödenek almış gibi değerlendirilecektir. İfade edilebilir ki bu Kanun ile getirilen teşvik sigortalılar için bir anlam ifade etmez ve sigortalıları hak kaybına uğratacaktır. Yapılan bu teşvik aslında işverenlere yöneliktir (Caniklioğlu ve Ocak, 2009: 175).

### **3.10. 6111 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler**

6111 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Kanun kapsamında işsizlik sigortasının kapsamı genişletilmiş, kısa çalışma ödeneğinin miktarı artırılmış, yeni prim teşvikleri getirilmiş ve işsizlik sigortası fonunun kullanım amacıyla değişiklikler yapılmıştır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2014: 363-367).

Yapılan bu değişikliklerle, sigortanın kapsamının genişletilmesi Fonu olumsuz etkilememektedir. Ancak kapsama alınan kısmi süreli sigortalıların isteğe bağlı olarak çalışmadıkları dönemde işsizlik sigortası primlerini ödeyecek olmaları olumlu bir adım olsa da yetersizdir. Çünkü hem kısmi süreli çalışanların prim ödeme gün sayıları oldukça düşüktür hem de ülkemizde prim oranları yüksektir. Bu durum sigortalıların ödenekten yararlanma ihtimallerini düşürür. Sorunu çözmek için ödenek hak kazanmada öngörülen prim ödeme gün sayıları düşürülebilir ve bu çözüm ile Fondan karşılanmak üzere yapılan teşviklere de gerek duyulmayabilir.

Yapılan bir diğer düzenleme ile işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği arasındaki bağ kaldırılarak kısa çalışma ödeneğinin miktarı yeniden belirlenmiştir. 6111 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanuna geçici 10. maddesi ile özel sektör işverenleri için teşvikler getirilmiştir. Teşvik kapsamına 31.12.2015 tarihine kadar işe alınmış olan sigortalılar dâhildir. Belirlenen bu tarihe kadar işe alınan sigortalıların işe alındıkları dönemden önceki 6 ayda çalışmamış olmamaları gerekmektedir. Ayrıca işe alınan sigortalının tıpkı getirilen diğer teşviklerde olduğu gibi ilave olarak işe alınmış olması ve

fiilen çalıştırılıyor olması zorunludur. Bu özellikleri taşıyan sigortalının prime esas kazancı üzerinden hesaplanan işveren sigorta primleri İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacaktır. Yapılan bu düzenleme ile önceki dönemlerdeki teşviklerin eleştirilen yönleri giderilmiş olsa da Fona ekstra prim yükleri getirilmiştir.

4447 sayılı Kanununun 48/7. maddesinde 6111 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile işgücünün istihdamını arttırmak ve nitelik eksikliği veya teknolojik ilerlemeler nedeniyle bireyin işsiz kalmasını önlemek adına atılacak tüm önleyici ve koruyucu tedbirlerin alınması kararlaştırılmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu'nun kullanım amacına yönelik yapılan değişikliklerle ise işsizliğe yönelik alınacak tedbirlerde finansman kaynağı olarak Fon işaret edilmiştir. Ancak doktrindeki genel kanaate göre bu önlemlerin alınmasında kullanılması gereken kaynak hazineden karşılanmalıdır. 6111 sayılı Kanunun aynı fıkrada yaptığı değişikliğe göre sağlanacak bu tedbirler için Fon'dan karşılanacak miktar bir önceki yıla ait prim gelirlerinin %30'u kadardır ve bu miktar Bakanlar Kurulu kararı ile %50'e çıkarılabilir. Ancak getirilen bu üst sınırın işsizlik ödeneği alanlar için uygulanmayacağı da belirtilmiştir. Bir diğer ifadeyle, uygulanacak üst sınır henüz işsiz kalmamış ancak işsiz kalma riski bulunanlara yöneliktir. Yapılan bu düzenleme ile İŞKUR tarafından sigortalı işsizlere ve işsizlik riski yüksek olanlara verilecek eğitim programlarının maliyetlerinin Fon'dan karşılanmasının önü açılmıştır.

### **3.11. 6545 ve 6645 sayılı Kanunlar ile Yapılan Değişiklikler**

13.05.2014 tarihinde 301 madencinin hayatını kaybettiği maden kazasının ardından 6545 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile 4447 sayılı Kanun'a geçici 12. madde eklenmiştir. Bu maddeye göre kazanın yaşandığı dönemde Eynez maden ocağı işletmesinde çalışan sigortalılara veya hayatını kaybeden sigortalıların hak sahiplerine sigortalının son aylık net ücreti esas alınarak aylık ödeme yapılacağı belirtilmiştir. Yapılacak bu ödemenin ÇSGB tarafından belirlenen sürelerde İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacağı kararlaştırılmıştır.

Aynı maddenin ikinci paragrafında, Eynez, Atabacası ve Işıklar maden ocağı işletmelerinde kazanın yaşandığı dönemde çalışan sigortalıların, işyerlerinin kapalı olduğu dönemle sınırlı olmak üzere işveren tarafından ödenmeyen ücretlerinin de ÇSGB

tarafından belirlenen sürelerde Fon'dan karşılanacağı ve yapılan bu ödemelerin yasal faizi ile işverenden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Benzer bir düzenleme 6645 sayılı Kanunla yapılmıştır. Kanun ile 4447 sayılı Kanunun geçici 13. maddesi düzenlenmiştir. Maddeye göre, Karaman ili Ermenek ilçesinde 28.10.2014 tarihinde maden kazasının meydana geldiği işletmede çalışan sigortalılara ve hayatını kaybeden sigortalıların hak sahiplerine altı ay boyunca brüt asgari ücretin iki katı tutarında aylık ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Bu ödemelerin İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca ilgili maddede, bu bölgede daha önce faaliyet gösteren ancak 6331 sayılı Kanunun 25. maddesi<sup>6</sup> gereğince kapalı olan işyerlerindeki sigortalılara, işverenlerinin başka bir iş verip vermediğine bakılmaksızın, üç ay boyunca net ücretlerinin İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Yapılan bu ödemelerin işverenden yasal faizleri ile tahsil edilerek Fona gelir olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

6545 sayılı Kanun ile düzenlenen geçici 12. madde ve 6645 sayılı Kanun ile düzenlenen geçici 13. madde kapsamında yapılan ödemeler 4447 sayılı Kanunun 46. maddesinde düzenlenen işsizlik sigortasının amaçları ile 48. maddesinin 6. ve 7. paragraflarında düzenlenen ödemeler ve hizmetler arasında yer almamaktadır. Bahsi geçen her iki Kanunla getirilen bu düzenlemeler aracılığıyla yapılan ödemeler ve sağlanan diğer tüm hizmetler sosyal hukuk devletinin bir gereğidir. Ancak söz konusu

---

<sup>6</sup> 6331 sayılı İş sağlığı ve Güvenliği Kanunu (Kabul Tarihi: 20.6.2012 Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 30.6.2012 Sayı: 28339) Madde 25: (1) İşyerindeki bina ve eklentilerde, çalışma yöntem ve şekillerinde veya iş ekipmanlarında çalışanlar için hayati tehlike oluşturan bir husus tespit edildiğinde; bu tehlike giderilinceye kadar, hayati tehlikenin niteliği ve bu tehlikeden doğabilecek riskin etkileyebileceği alan ile çalışanlar dikkate alınarak, işyerinin bir bölümünde veya tamamında iş durdurulur. Ayrıca çok tehlikeli sınıfta yer alan maden, metal ve yapı işleri ile tehlikeli kimyasallarla çalışılan işlerin yapıldığı veya büyük endüstriyel kazaların olabileceği işyerlerinde, risk değerlendirmesi yapılmamış olması durumunda iş durdurulur.

(2) İş sağlığı ve güvenliği bakımından teftişe yetkili üç iş müfettişinden oluşan heyet, iş sağlığı ve güvenliği bakımından teftişe yetkili iş müfettişinin tespiti üzerine gerekli incelemeleri yaparak, tespit tarihinden itibaren iki gün içerisinde işin durdurulmasına karar verebilir. Ancak tespit edilen hususun acil müdahaleyi gerektirmesi hâlinde; tespiti yapan iş müfettişi, heyet tarafından karar alınıncaya kadar geçerli olmak kaydıyla işi durdurur.

(3) İşin durdurulması kararı, ilgili mülki idare amirine ve işyeri dosyasının bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu il müdürlüğüne bir gün içinde gönderilir. İşin durdurulması kararı, mülki idare amiri tarafından kolluk kuvvetleri marifetiyle yirmi dört saat içinde yerine getirilir. Ancak, tespit edilen hususun acil müdahaleyi gerektirmesi nedeniyle verilen işin durdurulması kararı, mülki idare amiri tarafından kolluk kuvvetleri marifetiyle aynı gün yerine getirilir.

düzenlemelerle sigortalılara veya bunların hak sahiplerine sağlanan yardımların kaynağı bütünüyle yanlıştır. İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılan bu ödemelerde asıl kaynak Hazine olmalıdır. Söz konusu kazaların sonuçlarını telafi etmek adına İşsizlik Sigortası Fonunu kaynak göstermek hem Fonun kuruluşunda benimsenen amaçlarına hem de sosyal hukuk devletinin sosyal güvenliği ve sosyal adaleti sağlama ilkelerine aykırıdır. Bu müdahalelerle Fon sosyal politikanın sağlanmasında finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır. Ayrıca bu müdahalelerle işçilerin ödenememiş ücretlerinin karşılanarak bir bakıma işverene yardımda bulunulması yardımların yapıldığı dönemde kamuoyunda büyük tepki toplamıştır. Söz konusu düzenlemeler Fon'un kuruluş amaçlarına aykırı olduğu kadar ILO ve ISSA tarafından belirlenen Fon kullanım ve yatırım ilkelerine de aykırıdır.



## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İşsizliğin bireysel ve sosyal bakımdan doğurduğu olumsuz sonuçları gidermek için oluşturulan araçlardan biri olan işsizlik sigortası, bir pasif istihdam politikası olması nedeniyle işsizlikle karşılaşan bireye maddi destek sağlamaktadır.

İşsizlik sigortası Dünya genelinde diğer sigorta kolları ile kıyaslandığında çoğunlukla gelişmiş ülkelerde uygulandığı görülmektedir. Bu durumun iki nedeni vardır. İlk olarak, nüfusunun büyük bir kısmı bağımlı olarak çalışan gelişmiş ülkelerin herhangi bir kriz halinde karşılaşacağı işsizlik diğer ülkelere kıyasla daha yoğun yaşanacaktır. Yaşanacak bu işsizlik ekonomik ve sosyal açıdan büyük tehlikeler doğurabilir. Bu nedenle başta gelir kaybı olmak üzere oluşacak risklerin tazmini için bir sosyal güvenlik mekanizması gerekli görülmüştür. İkinci neden olarak ise, işsizlik sigortası hem idari yönetimi hem de güçlü bir finansman gerektirmesi bakımından kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duymaktadır. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda sosyal sigortaların diğer ülkelere örnek olacak şekilde geliştirilerek yönetildiği göz önüne alındığında işsizlik sigortasının da çoğunlukla gelişmiş ülkelerde varlık göstermesi şaşırtıcı olmamalıdır.

Ülkemizde işsizlik sigortası uzun bir sürecin ardından hayata geçirilmiştir. 1959 yılında ILO uzmanlarından alınan yardımlarla atılan ilk adımın ardından 1999 yılında işsizlik sigortasının kuruluşuna kadar geçen süreçte raporlar, kalkınma planları ve yasa tasarıları ile işsizlik sigortasının ülkemizde kurulması gerektiği vurgulanmıştır. Geçen 40 yıllık dönemde ülkemizde neden işsizlik sigortasının kurulamadığı hususunda gerekçeler ileri sürülmüştür. Bu nedenler benimsenen ekonomi politikası gereği işgücü piyasasına müdahaleden kaçınılması, ülkemizin toplumsal yapısı ve işgücü profili, sosyal güvenlik sisteminin durumu ve kıdem tazminatı uygulaması olarak özetlenebilir.

Bu süreçteki en önemli düzenleme 1992 yılında hazırlanmıştır. Konusu işsizlik sigortası olarak belirlenen 8. Çalışma Meclisi'nde tüm kesimlerden temsilcilerin katılımı ile görüşmeler yapılarak rapor hazırlanmıştır. Raporda ülkemiz için işsizliğin önemli sorunlardan biri olduğu, oluşturduğu sonuçların giderilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Hazırlanan raporda işsizlik sigortasının uygulamasında kademeli bir geçiş üzerinde durulmuştur. 1996 yılında da TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonundaki görüşmelerde işçi, işveren ve hükümet temsilcileri arasında uzlaşmaya varılarak öncelikli konusu kayıtdışı istihdam olan bir rapor hazırlanmıştır. Hazırlanan bu

raporun görüşmelerin hız kazandığı 1999 yılı için önemi büyüktür. Çünkü bu raporda varılan uzlaşma aslında 1999 yılı Temmuz ve Ağustos aylarında hazırlanan tasarıların ve hatta 4447 sayılı Kanunun temellerini atmıştır. 1999 yılının Haziran ve Temmuz aylarında hız kazanan sosyal güvenlik reform çalışmalarının 1996 yılında hazırlanan rapor ile şekillendirilmesi sendikalardan yoğun tepki toplamış ve hazırlanan yasa taslağını protesto amacıyla mitingler düzenlenmiştir. Görüşmeler devam ederken meydana gelen 17 Ağustos depremi nedeniyle görüşmelere ara verilmiştir. Depremin yaralarının sarılmaya çalışıldığı sıralarda 25 Ağustos 1999 tarihinde TBMM toplanarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nu kabul edilmiştir. Kanun kapsamında, kayıtdışı çalışmanın önlenmesi adına prime esas ücret tavanı ve emeklilik aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi arttırılmış, emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Doktrinde 4447 sayılı Kanun literatürde havuç politikası olarak bilinen bir politikanın ürünü olarak görülmektedir. Çünkü özellikle yükselen emeklilik yaşına yönelik kamuoyundan gelecek tepkileri azaltmak adına işsizlik sigortası yeni bir sigorta kolu olarak oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik kurumları için finansman sistemin etkin şekilde işleyişi için temel bileşenlerdendir. Ancak sağlanan finansmanın etkin şekilde kullanılması da her bir sosyal riske karşı uygun finansman metodunun benimsenmesi ile gerçekleşmektedir. Finansman metodu belirlenirken dikkat edilmesi gereken önemli noktalar vardır. Bu noktalar kurulan sigorta kolunun özelliğinin yanı sıra, sosyal sigorta sisteminin kurumsal yapısı ve kuruluş ilkeleri, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, bireylerin tasarruf eğilimi gibi unsurlar sayılabilir. Sosyal güvenliğin finansman metodu temelde ikiye ayrılır. “Bunlardan ilki, yılı yılına finansman metodu (dağıtım, repartisyon), diğeri ise; fon oluşturma (kapitalizasyon, biriktirme) metodudur.

Dağıtım metodunda esas olan bir yıl içinde toplanan prim gelirleri ile aynı yılın giderlerinin karşılanmasıdır. Dağıtım metodu, sosyal sigortaların harcama kalemlerinin büyük değişiklikler göstermediği geçici riskleri karşılayan sigorta kolları için daha uygundur. Fon metodu ise sosyal risklerin ilerideki dönemlerde doğuracağı maddi kayıpları telafi etmek için bir fon oluşturulması esasına dayanmaktadır. Uzun vadeli sigorta kolları olarak adlandırılan yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları, genel nitelikleri itibariyle uzun dönem prim yatırılan ve riskle karşılaşıldığında ise uzun dönemde tazmin edilmesi gereken risklerdendir. Prim ödenen ve primlerin karşılığının alındığı dönem arasındaki sürenin uzun olması, bu primlerin farklı alanlarda değerlendirilmesine imkân

verdiği için uzun vadeli sigorta kolları fon metoduna göre finanse edilebilir. Uzun vadeli sigorta kollarının yanında işsizlik sigortası gibi finansmanın sağlanması için büyük kaynakları gerektiren sigorta kolları için ise fon metodunun uygulanması zorunludur.

Sosyal güvenlik sistemlerinin zararı tazmin etme özelliğinden doğan finansman metotları kadar önemli bir diğer konu, finansman metodu olarak fon metodu belirlenmişse, bu fonların hangi ilkelere göre yatırımlarda değerlendirileceğidir. Sosyal güvenlik fonlarının yatırım alanlarında değerlendirilmesi konusunda farklı uluslararası kuruluşlar, fon metodunun avantaj ve dezavantajlarını göz önüne alarak yatırım ilkeleri oluşturmuşlardır. OECD, ILO ve ISSA bu kuruluşlardandır. OECD, ILO ve ISSA tarafından sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkelerine yönelik farklı ilkeler benimsenmiştir. OECD tarafından hazırlanan ilkeler, özel emeklilik fonlarının yatırım alanlarında değerlendirilmesini ve kaynakların yönetimini düzenlerken, ISSA fon yönetim ilkeleri belirlenirken büyüyen fon hacimlerini ve buna bağlı olarak ülkelerden gelen fon yönetimi konusundaki teknik yardım taleplerini dikkate almıştır. ILO tarafından benimsenmiş yatırım ilkeleri ise diğer iki uluslararası kuruluş tarafından oluşturulmuş yatırım ilkelerinin temellerini oluşturur. OECD, ISSA ve ILO belirledikleri yatırım ilkelerine farklı tanımlamalar getirseler de aslında ilkeler benzer içerik göstermektedir. Ancak ILO tarafından oluşturulmuş ilkeler genel yatırım ilkelerine daha uygun niteliktedir ve bu yönüyle ISSA tarafından oluşturulmuş yatırım ilkelerinden ayrılmaktadır. Çünkü ISSA yatırım ilkeleri öncelikle sosyal güvenlik fonlarının etkin yatırımı ile ilgili ilkeleri içermektedir. Çalışma kapsamında ISSA tarafından oluşturulan sosyal güvenlik fonlarının yatırım ilkeleri temel ölçek olarak ele alınmıştır. Bu esaslara göre bir sosyal güvenlik kurumu fonları 1) Fonların Yatırım Amaçları, 2) Fonların Yatırım Politikası ve Stratejisinin Belirlenmesi, 3) Fonların Yatırımları ile İlgili Sınırlamalar konulu ana başlıklarına bağlı olarak oluşturulan kriterlerle yönetilmelidir. Bu üç temel amaçlara bağlı olarak oluşturulan kriterler ise; fonların yatırım politikasının genel mali sistemle birleştirilmesi, basiretli yönetim ve şeffaflık, kayıt ve değerlendirme sistemi ve performans değerlendirme olarak sıralanmıştır. Bu kriterlere göre bir sosyal güvenlik fonunun etkin işleyişi için fonun yatırım alanlarının ekonomi politikası ile örtüşüyor olması gereklidir. Ancak ISSA Rehberi'nde de değinildiği gibi sosyal güvenlik fonlarının sağlayacağı faydalardan ilk yararlanması gereken fona katkıda bulunanlardır. Rehberde göre fon kaynaklarının işleyişinde fonun idari yönetimindeki yöneticilere büyük sorumluluk düşmektedir. Fon yönetiminden sorumlu yönetici, bütçe açıklarının

kapatılmasından, fonların amaç dışı kullanımının önüne geçilmesine, piyasanın işleyişine doğrudan müdahale edecek şekilde yatırım yapılmasından kaçınılmasını sağlamaktadır. İdari yöneticinin görevlerini herhangi bir siyasi baskı altında kalmadan sürdürebilmesi sayesinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik kriterleri sağlanmış olacaktır. Ayrıca bu sayede fonun kullanım alanları, aktüeryal durumu ve yönetim yapısındaki tüm hiyerarşik yapılanmalar kamuoyuna sunulurken fonun kullanımını konusundaki şüpheler ortadan kaldırılmış olmaktadır.

Ülkemizde işsizlik sigortası, çalışırken işsiz kalanlara yardım yapma esasına göre kurulmuştur. İşsizlik sigortası kaynaklarının toplanması için oluşturulmuş olan İşsizlik Sigortası Fonu çeşitli gelir ve gider kalemlerinden meydana gelmiştir. Fonun kurulduğu yıllardan günümüze kadar geçen dönemde Fon gelirlerinde herhangi bir değişiklik olamamasına rağmen Fon giderleri her geçen yıl artış göstermiştir.

Sigortacılık ilkelerine göre işleyen işsizlik sigortası ilk amacı olan işsizlere gelir desteği vermeyi gerçekleştirirken aynı zamanda işsizlere yeni iş bulma imkânı da sağlamaktadır. Yeni bir iş bulma imkânının verilmesi işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini kısaltmakta ve fonun yükü azaltmaktadır. Bu özellikleri işsizlik sigortasını hem işçi ve işveren açısından katlanılabilir hale getirmekte hem de Devleti oluşturan açıkları kapatma yükünden kurtarmaktadır. Aynı zamanda bu özellikler sistemin sürdürülebilir olmasını da sağlamaktadır.

İşsizlik sigortasının sürdürülebilir olmasının önünde iki temel engel vardır. Bu engellerden ilki genel olarak sosyal güvenlik sistemine yapılan müdahalelerdir. Sosyal güvenlik sistemine yapılan müdahaleler, yönetim organlarına yapılan müdahalelerle olabileceği gibi sistemin gelir-gider dengesini bozacak müdahalelerle de olabilir. İşsizlik sigortasının sürdürülebilir olmasının önündeki bir diğer engel ise doğrudan işsizlik sigortası fonuna yapılan müdahalelerdir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda değişiklik yapan yasalarla İşsizlik Sigortası Fonu'nun hem yönetiminde hem de aktüeryal dengesinde değişiklikler yapılmıştır.

Yasalarla yapılan söz konusu bu değişiklikler içerisinde Fonun idari yapısını ve kaynaklarının kullanım alanları etkileyen 4904 sayılı Kanun ile Fon Yönetim Kurulu kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklik işsizlik sigortası fonunun özerk yapısına zarar vermiştir. Fonun etkin işleyebilmesi için özerk bir kurum tarafından yönetilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan bu değişiklikle işçi, işveren ve devlet kanadından oluşan

Fon Yönetim Kurulu'nun kaldırılması ve yeni düzenleme ile fonun yönetiminde yalnızca devletin yer alması siyasi iktidarların fona müdahale etme imkânlarını arttırmıştır.

5921 sayılı Kanun ile 5763 sayılı Kanununun 19. maddesi kapsamında yapılan düzenlemeler işsizlik sigortası fonunun kuruluş esaslarına ters düşmektedir. Getirilen düzenleme ile sigortalı işsizler ya da işsizler için harcanması gereken fonun GAP kapsamındaki yatırımlarda değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır. 4447 sayılı Kanuna 5763 sayılı Kanunla eklenen Geçici 6. maddeye göre, 2008 yılı için işsizlik sigortası fonunun mevcut gelirlerinden 1.300.000.000 TL'nin, Fon'un nema gelirlerinin 2009 ve 2010 yılları için  $\frac{3}{4}$ 'ü, 2011 ve 2012 yılları için ise  $\frac{1}{4}$ 'ünün Hazineye aktarılması kararlaştırılmıştır. Yapılan bu kaynak aktarımı kimi çevrelerce sosyal güvenlik fonlarının ekonomik ve sosyal fayda sağlayacak alanlarda değerlendirildiği şeklinde yorumlansa da işsizlik sigortası fonunun ilk amacı hiçbir zaman yatırımları desteklemek olmamıştır. Hazineden kaynak aktarımı ile finanse edilmesi gereken GAP işsizlik sigortası fonundan finanse edilerek yatırım yükü işçi ve işveren primlerinden karşılanmıştır. Bu durum Türkiye'de işsizlik sigortası fonunun amaç dışı kullanıldığına en büyük kanıt niteliğindedir. Öyle ki 5763 ve 5921 sayılı Kanunlar ile yapılan müdahaleler sonucu ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak adına Fon'dan büyük miktarlarda kaynak aktarımı yapılmıştır. Aktarılan bu kaynaklar işsizlik sigortasını işsizlere gelir desteği sağlanması amacıyla uzaklaştıracak ölçüde olmuştur.

6111 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerde ise işsizliğe yönelik alınacak tedbirlerde finansman kaynağı olarak Fon işaret edilmiştir. Ancak kanaatimizce bu önlemlerin alınmasında kullanılması gereken kaynak Hazine olmalıdır.

6545 ve 6645 sayılı Kanunlar ile Manisa ve Karaman'da yaşanan maden kazalarında hayatını kaybeden işçilerin hak sahiplerine işlerini kaybedenlere yapılan ödemeler ve sağlanan diğer tüm hizmetler sosyal hukuk devletinin bir gereğidir. Ancak söz konusu düzenlemelerle sigortalılara veya bunların hak sahiplerine sağlanan yardımların kaynağı bütünüyle yanlıştır. İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılan bu ödemelerde asıl kaynak Hazine olmalıdır. Söz konusu kazaların sonuçlarını telafi etmek adına İşsizlik Sigortası Fonunu kaynak göstermek hem Fon'un kuruluşunda benimsenen amaçlarına hem de sosyal hukuk devletinin sosyal güvenliği ve sosyal adaleti sağlama ilkelerine aykırıdır. Söz konusu düzenlemeler Fon'un kuruluş amaçlarına aykırı olduğu kadar ILO ve ISSA tarafından belirlenen Fon kullanım ve yatırım ilkelerine de aykırıdır.

Sonuç olarak ifade edilebilir ki kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği 17 yıllık süreçte İşsizlik Sigortası Fonu doğrudan veya dolaylı olarak yasalar aracılığıyla müdahalelere maruz kalmıştır. Söz konusu düzenlemeler Fon'un yönetiminden kaynaklarının kullanım alanlarına kadar birçok faktörü etkisi altında bırakmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle Fon'un kaynakları İşsizlik Sigortası Kanununda yer alan amaçlara ve sıralanan yardımlara uymamaktadır. Geçen 17 yıllık süreçte Fon finansal açıdan herhangi bir eksi değer göstermemiş olsa da geçmiş dönemlerde kurulmuş sosyal güvenlik fonlarının zaman içerisinde yapılan müdahalelerle eriyip yok olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu konuda atılması gereken ilk adım 2004 yılında kaldırılan Fon Yönetim Kurulu'nun yeniden ve özerklik ilkesine göre kurulmasıdır. Aksi halde ekonomik ve sosyal faydayı sağlamak adına yapılan aktarımlar, sosyal politikanın finansman kaynağı olarak Fonun görülmesine sebep olacak aylıklar ve işverenlere sağlanan teşvikler ile İşsizlik Sigortası Fonu'nun zaman içerisinde sürdürülebilirliğini yitirmesi kaçınılmaz hale gelecektir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

- Akça, Yusuf. **Bütçe ve Devlet Muhasebesi**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Yayın No: 555, İstanbul 1996, 231.
- Alper, Yusuf. **4447 sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri**, Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, Yayın No: 38, Ankara 2000, 1001.
- Alper, Yusuf. **Sosyal Güvenlik Teorisi Ders Notları**, Bursa 2014, 150.
- Alper, Yusuf. **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Sosyal Sigortalar Hukuku**, Beşinci Baskı, Dora Basım-Yayın, Bursa 2013, 330.
- Andaç, Faruk. **İşsizlik Sigortası**, İkinci Baskı, TÜHİS Eğitim Yayınları No 66, Ankara 2010, 276.
- Başterzi, Süleyman. **İşsizlik Sigortası**, No. 509, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1996, 236.
- Biçerli, M. Kemal. **Çalışma Ekonomisi**, Sekizinci Baskı, Beta Basım, İstanbul 2014, 606.
- Dilik Sait. **Sosyal Güvenlik**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara 1991, 294.
- Dilik, Sait. **Türkiye'de Sosyal Sigortalar: İktisadi açıdan Bir Tahlil Denemesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları, No. 315, Ankara 1971, 395.
- Doğruyol, Cengizhan. **Kamu Maliyesi Bütçe-Borçlanma Maliye Politikası Soru Bankası Altın Seri. Maliye Teorisi, Kamu Gelirleri, Kamu Giderleri, Bütçe, Borçlanma, Maliye Politikası**, Dokuzuncu Baskı, Savaş Yayınları, Ankara 2015, 707.
- Ekin, Nusret. **İşsizlik Sigortası: Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları**, Kamu İş Yayınları, Ankara 1994, 72.

- Güven, Sami. **Sosyal Politikanın Temelleri**, Beşinci Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2013, 280.
- Güzel, Ali, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, On Üçüncü Baskı, Beta Basım, İstanbul 2014, 1116.
- Korkusuz, Refik ve Suat Uğur. **Son Mevzuata Göre Genişletilerek Güncellenmiş Sosyal Güvenlik Hukuku**, Dördüncü Baskı, Ekin Basın-Yayın-Dağıtım, Bursa 2015, 461.
- Oyan, Oğuz ve Ali Rıza Aydın. **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler**, Birinci Baskı, Adım Yayıncılık, Ankara 1991, 205.
- Oyan, Oğuz, Ali Rıza Aydın ve Aziz Konukman. **Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri**, Birinci Baskı, TOBB Yayınları, Ankara 1991, 104.
- Özşuca Türcan, Şerife. **İşsizlik Sigortası ve Emek Piyasası**, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998, 90.
- Richardson, Henry. **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**. Çeviren: Turan Yazgan. Fakülteler Matbaası, İstanbul 1970, 276.
- Talas, Cahit. **Sosyal Ekonomi: İşçilerin Geliri, İşsizlik, İşçi ve İşveren İlişkileri, Sosyal Güvenlik, Yönetime Katılma**, S. Yayınları, Ankara 1979, 515.
- Tan, Namık ve Güldane Karşlıoğlu. **İşsizlik Sigortası Fonundan Elinizi Çekin İnsana Saygı, İnsan Onuruna Yakışır İşsizlik Sigortası İstiyoruz**, Birinci Baskı, Türk- İş Yayınları, Ankara 2010, 240.
- Tan, Namık. **Türkiye’de Fon Sistemi ve İşsizlik Sigortası Uygulaması**, Birinci Baskı, Türk Metal Yayınları, Ankara 2013, 190.
- Tozan, Celal. **İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları Ücret Garanti Fonu, Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği, Yargıtay Kararları**, Türk- İş Yayınları, Ankara 2013, 199.
- Törüner, Mete. **İşsizlik Sigortası**, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul 1991, 65.



Tuna, Yılmaz. **İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 1995, 171.

Tuncay, Can ve Ömer Ekmekçi. **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, On Yedinci Baskı, Beta Basım, İstanbul 2015, 783.

Yazgan, Turan. **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları**, İkinci Baskı, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayınları, İstanbul 2011, 415.

Yılmaz, Binhan Elif. **Sosyal Güvenlik Ekonomisi: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Açıkları, Finansmanı ve Reformu**, Derin Yayınları, İstanbul 2014, 158.

### **Makaleler**

A. Can Tuncay, “İşsizlik Sigortası Fonu Amaç Dışı Kullanılmaya Başlandı,” Mercek Dergisi, (2009), Sayı 56, s. 25-29.

Alpay Hekimler, “İstihdam Paketinin İşsizlik Sigortası Alanındaki Düzenlemelerine İlişkin Genel Eleştiriler,” Mercek Dergisi, (2008), s. 118- 128.

Andrew Vorkınc, “Dünya Bankası’nın Ülkemiz İşgücü Piyasasına İlişkin Tespit ve Yorumları”, İşveren Dergisi Özel Eki, TİSK, Mart 2006 s.2-16.

Çağatay Ergenekon, “Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış,” Milli Reasünans Türk Anonim Şirketi, (1998), s. 32-33.

Faruk Taşçı ve Yasin Yılmaz, “Genel Olarak İşsizlik Sigortası ve Türkiye’deki Durumu: Eleştiriler ve Çözüm Önerileri,” Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 56, (2009), 601- 638.

Hamit Tiryaki, “İşsizlik Sigortamız ve Fondan Yapılan/Yapılamayan Giderler,” Türk-İş Dergisi, Sayı 384, (2009), s. 130- 135.

Hamit Tiryaki, “İşsizlik Sigortası Fonunun Cazibesi,” Türk-İş Dergisi, Sayı 383, (2009), s. 79- 87.

İbrahim Görücü, Nihat Aybıyık ve Muzaffer Koç, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)”, NWSA, Vol. 7- No. 2, (2012), s. 127-160.

İsmail Güneş ve Soner Yakar, “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi,” Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 13- Sayı 2, (2004), s. 127- 142.

Juan Yermo, “Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries,” Financial Market Trends, ISSN 1995- 2864, (2008), s. 133-161.

Kadir Arıcı, “İnsan Onuruna Yaraşır İş Perspektifinde İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi ve Sürdürülebilirliği”, içinde Tan, Namık ve Güldane Karşlıoğlu. **İşsizlik Sigortası Fonundan Elinizi Çekin İnsana Saygı, İnsan Onuruna Yakışır İşsizlik Sigortası İstiyoruz** Birinci Baskı, Türk- İş Yayınları, Ankara 2010, 240.

Kemal Çakman ve diğerleri, “Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası Temel Sorunlar, Tartışma ve Yorumlar,” Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt 15 Sayı 52-53, (2004), s.35- 76.

Kürşat Yalçınar, “İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli,” Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (2000), Cilt 2 Sayı 2, s. 169- 183.

Metin Kutal, “Türk İşsizlik Sigortasında Sigortalılara Sağlanan Yardımlar ve Bunları Yapmakla Görevli Resmi Kurumlar”, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Sorunları Semineri, Kamu-İş, 2003, Ankara, s.193-204.

Murat Göçmen, “Ülkemizde İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Sigortası Fon Uygulamaları,” Kamu-İş Dergisi, Cilt 12 Sayı 2, (2012), s. 137- 158.

Nami Çağan, “Anayasa Yönünden Fonlar,” Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 3, (1987), s. 107-133.

- Nurşen Caniklioğlu ve Saim Ocak, “5921 Sayılı Kanun’la Getirilen Teşvikler,” Sicil Dergisi, Eylül, (2009), s. 167- 182.
- Nurşen Caniklioğlu ve Saim Ocak, “5921 Sayılı Kanun’la Getirilen Teşvikler,” Sicil İş Hukuku Dergisi, Sayı 15, (2009), s. 167- 182.
- Nurşen Caniklioğlu, “6111 sayılı Kanunla İşsizlik Sigortası Kanununda Yapılan Değişiklikler,” Toprak İşveren Dergisi, (2011) Mart, s. 89- 109.
- Okan Güray Bülbül, “İşsizlik Sigortasının Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi,” İstihdamda 3i Dergisi, Sayı 6 Temmuz-Ağustos-Eylül, (2012), 40- 42.
- Recep Kpar, “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları,” İktisat Fakültesi Mecmuası, (2005), Cilt 55 Sayı 1, s. 341- 371.
- Robert Myers, “Investment Policies and Procedures of the Social Security Trust Funds,” Social Security Bulletin, Vol. 45- No. 1, (1982), s. 3-8.
- Sait Dilik, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Kuruluşu Yönünden 25.08.1999 Gün ve 4447 sayılı Kanunun Eleştirisi,” Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 4, (2000), s.1-16.
- Salih Dursun, “İşsizliğin Sosyo-Psikolojik Yönü: İşsizlik Psikolojisi,” Türk Metal Sendikası Dergisi, (2012), Sayı 151, 50- 54.
- Suat Uğur, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 9 Sayı 2, (2011), s.99- 114.
- Şenol Kurt, “İşsizliğin Psiko-Sosyal Sonuçları ve Türkiye Üzerine Muhtemel Etkileri,” Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (2006), Sayı 51, s.357- 380.
- Theopiste Butare, “International Comparison of Social Security and Retirement Funds from the National Savings Perspective,” ISSR, Vol. 47- No. 2, (1994), s. 17- 36.
- Volkan Yurdadoğ, “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri” [http://www.canaktan.org/politika/anti\\_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf](http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf) Erişim Tarihi: 20.02.2016

Yusuf Alper, "ISSA Sosyal Güvenlik Fonları Yatırım Rehberi ve Yatırım Uygulamaları," TİSK Akademi, Cilt 3 Sayı 6, (2008), s. 6- 41.

Yusuf Yiğit, "Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulama Alanı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanmanın Koşulları," Çalışma ve Toplum Dergisi, (2004), Sayı 5, s. 75- 102.

### **Raporlar ve Bildiriler**

Boatin, Kwasi ve Ernest Nyorko. "Management and Performance Challenges in the Investment of Social Security Funds: The Experience of the Social Security and National Insurance Trust of Ghana," ISSA Regional Conference for Asia and Pacific. New Delhi, India: 21- 23 November 2006.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. "İşsizlik Sigortasının Kurumsal altyapısı ve İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Yeniden Yapılanması," VIII. Çalışma Meclisi, Ankara: 27- 28 Nisan 1992.

DPT, Altıncı Kalkınma Planı, 1990- 1994.

DPT, Beşinci Kalkınma Planı, 1985- 1989.

DPT, Birinci Kalkınma Planı, 1963- 1967.

DPT, Dördüncü Kalkınma Planı, 1979- 1983.

DPT, İkinci Kalkınma Planı, 1968- 1972.

DPT, Üçüncü Kalkınma Planı, 1973- 1977.

DPT, Yedinci Kalkınma Planı, 1996- 2000.

ISSA. "ISSA Guidelines: Investment of Social Security Funds Open Access Version," ISSA, 2013

John, David C. "Social Security’s Disability program Faces an Empty Trust Fund," The Daily Signal, 23August 2011.

- Koç, Yıldırım. “Sosyal Güvenlikteki Kayıplar ve İşsizlik Sigortası,” TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları, Yayın No. 35. Ankara: 1999.
- O’Shea, Rory. “Good Governance of Social Security Schemes, Social Security- Overview of Governance and Managment Issues,” Regional Social Security Forum for Africa, Kigali, Rwanda: 18- 20 November 2008.
- OECD. “Guidelines for Pension Fund Governance (OECD Secretarist),” OECD, July 2002.
- Tamagno, Edward. “Investing Social Security Funds: Principles and Considerations,” Twelfth Regional Conference for Asia and Pacific of the International Social Security Association (ISSA). Bangkok, Thailand: 20- 23 November 2000.
- Tanner, Michael D. “Government Investment of the Social Security Trust Fund,” Subcommittee on Securities: Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate. USA: 30 April 1997.
- Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı. “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950- 2014,” Temmuz 2015
- World Social Security Forum. “Technical Commission on the Investment of Social Security Funds Summary of findings 2008-2010,” 30 th ISSA General Assembly, CapeTown: 29 November- 4 December 2010.

### **Tezler**

- Çelikoğlu, İlyas. “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması”. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. 1994.
- Çetin, Salih. “Türkiye’de Uygulanan İşsizlik Sigortasının Fon Yönetimi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi BSE, 2007.
- Durna, Fatih. “Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve 2008 Küresel Ekonomik Krizinin İşsizlik Sigortasına Etkisi”. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Cumhuriyet Üniversitesi SBE, 2013.

Kitapçı, İsmail. “Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2007.

Tosun, Ata. “Türkiye’de Fon Sistemi ve Ekonomik Etkileri (1980-2008)”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi SBE, 2010.

Turak, Berna. “Dünya’da ve Türkiye’de Önerilen Sosyal Güvenlik Reform Alternatiflerinin Temel Dinamikleri ve Bir Model Önerisi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2009.

### **Kanunlar**

4094 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu  
[Http://Www.Hukuki.Net/Kanun/4904.15.Text.Asp](http://www.hukuki.net/kanun/4904.15.text.asp) Erişim Tarihi:  
08.02.2016

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu  
[Http://Www.Mevzuat.Gov.Tr/Mevzuatmetin/1.5.4447.Pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4447.pdf) Erişim Tarihi:  
08.02.2016

4726 Sayılı 2002 Malî Yılı Bütçe Kanunu  
[Https://Www.Tbmm.Gov.Tr/Kanunlar/K4726.Html](https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4726.html) Erişim Tarihi:  
08.02.2016

4833 Sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu  
[Https://Www.Tbmm.Gov.Tr/Kanunlar/K4833.Html](https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4833.html) Erişim Tarihi:  
08.02.2016

5027 Sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu  
[Http://Www.Hukuki.Net/Kanun/5027.15.Text.Asp](http://www.hukuki.net/kanun/5027.15.text.asp) Erişim Tarihi:  
18.02.2016

5234 Sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Http://Www.Mevzuat.Gov.Tr/Mevzuatmetin/1.5.5234-20070328.Pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5234-20070328.pdf) Erişim Tarihi: 19.02.2016

5291 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun  
[Http://Www.Resmigazete.Gov.Tr/Eskiler/2009/08/20090818-1.Htm](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/08/20090818-1.htm) Erişim Tarihi: 24.04.2016

5754 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun  
[Https://Www.Tbmm.Gov.Tr/Kanunlar/K5754.Html](https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/K5754.html) Erişim Tarihi: 25.03.2016

5763 Sayılı İş Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun  
[Http://Www.Resmigazete.Gov.Tr/Eskiler/2008/05/20080526-5.Htm](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080526-5.htm) Erişim Tarihi: 16.04.2016

6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun  
[Http://Www.Mevzuat.Gov.Tr/Mevzuatmetin/1.5.6111.Pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6111.pdf) Erişim Tarihi: 30.04.2016

6545 Sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun  
[Http://Www.Resmigazete.Gov.Tr/Eskiler/2014/06/20140628.Pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628.pdf) Erişim Tarihi: 12.05.2016

6645 Sayılı İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun  
[Http://Www.Resmigazete.Gov.Tr/Eskiler/2015/04/20150423-3.Htm](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150423-3.htm) Erişim Tarihi: 17.05.2016

İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [Http://Www.Mevzuat.Gov.Tr//](http://www.mevzuat.gov.tr/) Erişim Tarihi: 12.05.2016