

## BÖLÜM I

### İŞSİZLİK

#### A. İŞSİZLİĞİN TANIMI

Literatürde işsizlik ile ilgili bir çok tanıma rastlanmaktadır. Bu tanımlar genel esasları çerçevesinde birbirlerine benzemekle birlikte, bir takım şartlara bağlanmaları itibarı ile ayırt edilebilirler.

Sözlük anlamı ile yaklaşıldığında, işsizlik belli bir tarihte bir ücret karşılığı çalışacak işi olmayan kişiye denir. Oysa bazı yazarlara göre ise bir kimsenin işsiz kabul edilebilmesi için aktif olarak iş aramakta olması da gerekmektedir. Kimi yazarlara göre ise bir kimsenin işsiz olarak kabul edilebilmesi için sadece iş aramakta olması da yetmeyip fiilen o işi yapabilecek yetenekte ve ehliyyette de olması gerekmektedir. Örneğin Fransız yazar J. J. Dupeyroux işsizi, “bir iş bulma zorunda kalmış, işinden uzaklaştırılmış ve isteği dışında işine ara vermiş durumda olan kimsedir” şeklinde tanımlamaktadır<sup>1</sup>. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, işsiz kişi isteklerine rağmen çalışmadan oturan ve aynı zamanda bir işe yetenekli olan kişidir.

Uluslararası alanda yapılan çalışmalarda da işsizliğin benzer şekilde tarif edildiği görülmektedir. Bununla birlikte özellikle işsizliğin devletler tarafından veya akademik amaçla yapılan istatistiksel ölçümlerinde, bir kimsenin işsiz olarak kabul edilebilmesi için asgari 3 kriterde fikir birliğine varıldığını görmekteyiz:

- 1) İş olmamak,
- 2) Çalışmaya hazır olmak,
- 3) İş arıyor olmak<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Andaç, F. İşsizlik Sigortası (Sosyal Politika Açısından Bir Yaklaşım); Kayseri; 1982; s. 37

<sup>2</sup> Vroman, W.; Unemployment and Unemployment Protection in Three Groups of Countries; Social Protection Discussion Papers of World Bank; Mayıs 1999; s. 20

İşsizliğin uluslararası alanda yapılan tarifi konusunda bize yol gösterecek bir başka kaynak da ülkelerin yapmış oldukları İş Gücü (İstihdam) Anketleri'dir. Genel yapıya bakıldığında, iş gücü yani istihdam hesaplanırken, kişilerin çalışmaya esas olarak alındıkları zaman anketten önceki haftadır; ve bu anketlerde kişinin çalışıyor sayılabilmesi için asgari bir saat çalışması şartı getirilmektedir. Bu asgari zaman çoğu ülkede 1 saattir, fakat bu rakamın daha da yukarı çekildiği ülkeler mevcuttur. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde bir kişinin iş gücünde sayılması için esas alınan haftada asgari 15 saat çalışması gerekmektedir. Bu takdirde, şayet istihdamın tanımına göre yapılacak bir tanımlamada işsizlik, belli bir zaman diliminde hiç bir işte çalışmamaya veya bir ücret karşılığı olsa bile asgari çalışma saatlerinin altında çalışmaya verilen addır.

Bunun dışında işsizlik ile ilgili görüşlerin akademik literatürde iki ana düşünce etrafında toplandığı da görülmektedir<sup>3</sup>.

Keynesyen görüşe göre işsizlik piyasa ekonomisinin koordinasyonundaki başarısızlıktan doğan işgücü fazlalığıdır. Buna karşı klasik görüşe göre ise işsizlik üretim işi ile ilgili kişilerin daha iyi bir işveren işçi buluşması için çabaladığı iş arama sürecidir.

Uluslararası Çalışma Teşkilatı ise, üye ülkelerde işsizlikle ilgili temel esasları belirlemek için düzenlediği 8. Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda işsiz tarifini aşağıdaki ölçütlerde yapmıştır<sup>4</sup>.

1. Belirlenmiş bir gün veya hafta içinde belirli bir yaş grubunun üstünde olan aşağıdaki kategorilere dahil şahıslar işsiz kabul edilir.

- a) İş akdi sona eren veya tatil edildiği için istihdama elverişli hale gelen, işi olmayan ve iş arayan kişiler,

---

<sup>3</sup> J. Hughes & R. Perlman, The Economics of Unemployment, Cambridge University Press, 1984,

<sup>4</sup> Serter, N. Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme; İstanbul; 1993; s. 5

- b) Daha önce herhangi bir işte çalışmamış, belirlenen zaman diliminde çalışmaya hazır olup ve ücretli iş talep eden, emekli edilmiş olup da belirli bir süre çalışmaya elverişli kişiler,
- c) Çalışmaya elverişli olup da ileriki bir tarihte belli bir işe başlamak için anlaşma yapmış ve hali hazırda işi olmayanlar,
- d) Ücret ödenmeksizin geçici ve belirsiz bir süre için işten çıkarılan kişiler.

## 2. İşsiz olarak kabul edilmeyen kişiler

- a) Kendi hesabına bir çiftlik veya işletme kurmayı düşünen fakat bunu henüz gerçekleştirememiş ve iş aramayan kişiler,
- b) Aile efradı içerisinde ücretsiz çalışan, hali hazırda bir işe sahip olmayan ve iş aramayan kişiler.

Türkiye’de resmi makamlar tarafından yapılan işsiz tariflerine bakılırsa, bunla ilgili 3 önemli kaynak mevcuttur.

Bu kaynakların ilki 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’dur<sup>5</sup>. Tez konusu açısından da Kanun’dan çıkan tanım önem kazanmaktadır. Bu kanun kapsamında bir kişinin işsizlik ödeneğine hak kazanabilmesi için her şeyden önce belirli bir dönem çalışması gerekmektedir. Bu özellik tek başına yeterli olmayıp ayrıca bir kimsenin kanun kapsamında işsiz sayılabilmesi için, hizmet akdinin belirli şekillerde sona erdirilmiş olması ve hizmet akdi sona erdikten sonra İŞKUR’a süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını beyan etmiş olması gerekmektedir. Bu itibarla, İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında, belirli bir süre bir hizmet akdine bağlı olarak çalışmış olup, bu süre zarfında asgari oranlarda sigorta primi ödemiş olan ve hizmet akdi kanunda belirtilmiş şekillerde son bulup, aktif olarak iş arayan kişiler işsiz sayılır.

---

<sup>5</sup> İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında işsizlik ödeneğine hak kazanabilme şartları ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak inceleneceğinden burada işsizlik tarifi sırasında ayrıntıya girilmeyecektir.

İkinci kaynak ise 4447 sayılı Kanun sonrası İŞKUR adını alan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Genel Müdürlük yayınlarıdır. Bu yayınlara göre işsiz, genel olarak işi olmayan fakat çalışmaya hazır ve bu sebeple iş aramakta olan kişi olarak tanımlanmıştır<sup>6</sup>.

Bu konuda üçüncü kaynak da işsizlik konusunda istatistiksel çalışma yapan Devlet İstatistik Enstitüsü'dür. Devlet İstatistik Enstitüsü tüm yukarılarda açıklanan tanımlardan daha basit ve kolaycı olarak, sayımdan önceki haftada bir işe sahip olmadığını bildirenleri işsiz olarak kabul etmektedir<sup>7</sup>.

## **B. İŞSİZLİK ÇEŞİTLERİ**

Aslen sosyal bir sorun olan işsizlik çok çeşitli sebeplerle ortaya çıkabilir, çok çeşitli şekillerde kendini gösterebilir. Yapılan araştırmalar incelendiği vakit işsizliğin özellikle sebeplerine göre sınıflandırılma gayreti içinde olduğu görülmektedir. Kaldı ki, çoğu araştırmacının yaptığı gibi nedenlerine göre işsizlik türlerini çoğaltmak. Ancak bunun sonucu olarak değişik kavramlar çoğu zaman iç içe geçmektedir. Kanımca, bu yönde bir sınıflandırma yaparken genel hatlar üzerinde durulması daha verimli sonuçlar doğurabilir.

Uluslararası literatürden de yararlanıldığında, genel hatları ile sebeplerine göre işsizlik çeşitlerinin 3'e ayrıldığı görülmektedir:

- Friksiyonel işsizlik
- Yapısal işsizlik
- Eksik talep işsizliği ( Devirsel işsizlik )

Yukarıda belirtilen bu üçlü ayırım genel olarak işsizliğin nedenlerini belirtmekle birlikte, konu hakkında inceleme yapan bir çok yazarın bunlara ekler yaptığı da görülmektedir:

---

<sup>6</sup> Kutsal, G.; Türkiye'de İşsizliği Etkileyen Faktörler ve İşsizliğin Özellikleri; Sosyal Siyaset Konferansları; 34. Kitap; İstanbul; 1985; s. 149

<sup>7</sup> Kutsal, G.; Türkiye'de İşsizliğin Yapısal Özellikleri; İstanbul; 1988; s. 1

- Mevsimsel işsizlik
- Teknolojik işsizlik

Gerçekten de, işsizliğin tam olarak neden kaynaklandığını tespit etmekte olduğu gibi, farklı kaynak noktalarına sahip işsizlik türlerini de birbirinden ayırmak oldukça zordur. İşsizlik ve çeşitleri üzerine çalışma yapan Genda ve Kondo<sup>8</sup> bu konuyu enteresan bir örnek ile açıklamaktadır. Buna göre “işsiz bir insanın bir iş teklifine başvurmadığını varsaydığımızda, şayet başvurmuş olsaydı iş bulabileceği için bu kişiyi friksiyonel işsiz mi sayacağız yoksa başvurmuş olsaydı bile yetenekleri uyuşmayacağından dolayı yapısal işsiz olarak mı kabul edeceğiz”. Sorgulama tekniği değişik olmakla birlikte gerçekler içerdiğinden aşağıda bahsetmiş olduğumuz işsizlik türleri ayrı ayrı açıklanmaya çalışılarak, bu ayrımın yapılması istatistiksel çalışmalarda ekonomistlere bırakılacaktır. Bu tanımlamalar yapıldıktan sonra genelde tüm literatürde bulunan iradi – gayri iradi işsizlik ile açık – gizli işsizlik ayrımı aktarılmaya çalışılacaktır.

## 1. Friksiyonel İşsizlik

Friksiyonel işsizlik, çalışan bir kişinin işinden ayrılıp yeni iş ararken veya her ne sebeple olursa olsun iş piyasasına yeni girmiş olup da iş arandığı zamanlarda oluşan işsizliktir. Kişinin işsiz olmasının sebebi ekonominin kötü gitmesi gibi bir sebep değildir. Piyasada mevcut işçi arayan işverenler vardır fakat onlar kendi aradıkları yetenekteki işçiden işsiz kişide kendisine uygun işçi arayan işverenden habersizdir. Onların birbirine ulaşması sürecinde ortaya çıkan işsizlik türü budur. Üniversiteden mezun olmuş bir öğrencinin iş aramaya başlaması halinde oluşan işsizlik bu türdendir. Aynı şekilde, bir firmadaki işinden ayrılmış olup da, başka bir firmada bir ay sonra işe başlayacak kişinin işsizliğinin tanımı bu şekilde yapılır. Friksiyonel işsizlik bu özelliği sebebi ile arazi (geçici) işsizlik olarak da adlandırılmaktadır.

---

<sup>8</sup> Yuji Genda & Ayaka Kondo, What is Structural Unemployment ?, The Japanese Journal of Labour Studies, No. 516

Friksiyonun kelime anlamı uyumsuzluktur. Bu işsizlikte uyumsuzluk, iş piyasasındaki bir takım aksaklıklar yüzünden iş arayanlar ile var olan işlerin eşleşmesinde yaşanmaktadır. Yani, piyasada iş yönünden bir sıkıntı yaşanmamaktadır. Aynı dönem içinde işverenler çalıştıracak işçi ararken, işçi de çalışacak iş aramaktadır. Ancak demin de anlatmaya çalıştığım üzere gerek iş dünyasındaki gerekse hükümet nezdindeki bir takım sektör eksiklikleri sebebiyle işçiler var olan işe, işverenlerde var olan işçiye ulaşmamaktadırlar. Daha doğru bir ifade ile ulaşmaları zaman almaktadır. Belli zaman sonra bu kişilerin bir iş bulacağı inancına dayandığından geçici işsizlik olarak adlandırıldığı da olmaktadır<sup>9</sup>.

Başka bir deyişle friksiyonel işsizlik istihdamdaki normal değişimin sonucudur. Bu hali ile kişilerin emek piyasasına giriş ve çıkışları, iş yaratılması ve kaybolması friksiyonel işsizliğin kaynaklarıdır. Kimsenin işsiz kalması tercih edilmese bile, friksiyonel işsizlikte işsizlerin ve işverenlerin aynı sürede karşılıklı olarak yeni iş ve işçi aramaları, emek piyasasında dinamizmin bir göstergesi olarak arzulan bir haldir. Bu sebeple kısaca iş arama süresi olarak da tanımlanmaktadır<sup>10</sup>.

Diğer işsizlik türleri ile mücadele daha etkin sonuçlar doğurmasına karşın, friksiyonel işsizlik ile mücadele zordur. Ekonomik olarak en iyi durumda olan ve mali ve fiskal yapıları sağlıklı işleyen ülkelerde bile serbest pazar ekonomisi içinde işsizlik hiçbir zaman % 0'a inememiş; her devirde emek piyasasındaki uyumsuzlıktan dolayı friksiyonel işsizlik mevcut olmuştur.

Friksiyonel işsizliğin genel işsizlik içerisinde veya emek piyasasındaki etkisini rakamsal olarak ölçmek zor olmakla birlikte, araştırmalar friksiyonel işsizliğin hiçbir zaman sıfırlanmadığını göstermektedir. Tarihte emek piyasasının en yoğun olduğu 2. Dünya Savaşı yıllarında dahi, Amerika Birleşik Devletleri'nde işsizlik oranı % 1'in altına düşmemiştir. Savaştan sonraki ekonomik patlama yıllarında da bu oran % 3 seviyesinin hep üstünde kalmıştır. İşte, diğer

---

<sup>9</sup> Burcu Gediz & M. Hakan Yalçınkaya, Türkiye'de İstihdam – İşsizlik ve Çözüm Önerileri : Esneklik Yaklaşımı, Celal Bayar Üniversitesi, s. 3

<sup>10</sup> Berrin Ceylan Ataman, İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu, İşveren Dergisi, Ekim 2003

koşulların en uygun olduğu hallerde dahi işsizlik seviyesinin sıfırlanmaması, bize friksiyonel işsizliğin en önemli özelliği olarak daime varoluşunu göstermektedir. İstihdam politikası olarak buradaki sorun, friksiyonel işsizliğin asgari seviyede tutulmasıdır. Oysa friksiyonel işsizlik açısından bu rakam ekonomik gelişmelere bağlı olarak değişebildiğinden, üzerinde görüş birliğine varılmış bir asgari rakam bulunmamaktadır.

Kaldı ki, friksiyonel işsizliğin yapısı gereği piyasada işçi arayan işverenlerin de bulunması sebebiyle, bu tür işsizlik kısa süreli bir işsizlik türüdür. Bu friksiyonel işsizliğin bir başka önemli özelliğidir. Bu bakımdan diğer işsizlik türlerine göre friksiyonel işsizlik sosyal açıdan da en az sorun doğuran işsizlik türüdür. Bu husus her ne kadar iyi de olsa, devletlerin bu işsizlik türüne karşı politika geliştirmemeleri sonucunu da doğurduğundan genellikle ihmal edilmektedir.

Asgari seviye gibi kısa süreli işsizlik kavramı da göreceli bir kavramdır. Amerikan literatüründe friksiyonel işsizliğin 10 haftadan kısa sürdüğü, işsizliğin 10 haftayı aşması durumunda işsizlik türünün artık friksiyonelden yapısal işsizliğe geçeceği kabul edilmektedir<sup>11</sup>.

## 2. Yapısal İşsizlik

Yapısal işsizliğin en basit tanımı, iş piyasasında var olan işlerle işsiz olan işçilerin yeteneklerinin uyuşmamasıdır. Bu halde belli bir iş piyasasında iş bulunmaktadır. Ancak işsiz kişiler o iş için kalifiye değillerdir. Örneğin bilgisayar oyunu üretmek için İzmir’de bir şirket kurulduğunu düşünelim. Şayet İzmir’de hiçbir bilgisayar yazılım uzmanı yoksa, orda iş olmasına rağmen işsizler bu işte çalışamayacak ve işsiz olmaya devam edeceklerdir. İşte bu tür işsizliğe yapısal işsizlik denir. Bir başka ifade ile yapısal işsizlik işgücü piyasasında emek arz ve talep koşullarının birbirleriyle uyuşmamasından kaynaklanan işsizlik türüdür<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fleisher, Belton M.; Labor Economics Theory Evidence, Jersey 1970; s. 277 - 280

<sup>12</sup> Standing, G; The Notion of Structural Unemployment; International Labor Review; Vol. 122 No. 2 March – April 1983; s. 138

Görüldüğü üzere friksiyonel işsizlik de olduğu gibi yapısal işsizlikte de bir uyumsuzluk vardır. Ancak friksiyonel işsizlikte iş piyasasında var olan işler, işsiz kişinin yeteneklerine uymakla birlikte çalışabileceği işler olup, gerek işveren işçiden gerekse işçi işverenden haberdar değilken; yapısal işsizlikte işsiz kişinin yetenekleri iş piyasasında var olan iş için yeterli değildir. Yani işçi piyasadaki işten veya işveren işçiden haberdar olsa bile bir iş ilişkisinin kurulması mümkün değildir.

Yapısal işsizlik friksiyonel işsizliğe benzetmekle birlikte, hükümetler gözünde friksiyonel işsizlikten daha büyük bir sorun olarak kabul edilmiştir. Gerçektende iki işsizlik türü incelendiği vakit görüleceği üzere friksiyonel olarak işsiz olan kişinin işsizliği geçici bir süreye dayanmaktadır. Kişi ekonominin yapısına göre belli bir süre içinde piyasada kendi yeteneklerine uygun olarak varolan işi bulacak ve kendi ve ailesinin hayatını devam ettirebilecek kazanca ulaşacaktır. Yapısal işsizlikte ise kişinin yeteneklerine uygun bir iş arama piyasasına girinceye kadar kişinin işsizliğinin devam etmesi ve bu sürenin uzaması ile sosyal sorunların ortaya çıkması kaçınılmazdır. İşte bu bilinçle yapısal işsizlik üzerinde daha fazla durulmuş ve yapısal işsizliği giderici programlar inşa edilmiştir.

Hali hazırda ülkelerde var olan işsizlik sigortası veya yardımı programlarının büyük bir bölümünde işsiz kalan kişinin yeteneklerini geliştirebileceği veya kendisine yeni yetenekler katabileceği eğitim programları bulunmaktadır. Bu düzenleme 4447 sayılı Kanun ile ülkemizde de kabul edilmiştir. Benzer programlar işsizlik üzerine daha uzun yıllardır çalışmaların yapıldığı ülkelerde işsizlik sigortasından ayrı olarak da var olmuşlardır. Amerika'da 1960'lı yıllarda uygulanan Job Crop programı ile 1970'li yıllarda uygulanan CETA programı tamamıyla işsizlere yeni yeteneklerin kazandırılarak onları istihdama dahil etmeyi amaçlayan programlardı. İleri bölümlerde ABD ve Fransa için bu uygulamanın detaylarını inceleyeceğiz.

Yapısal işsizliğin oluşumu üzerine ciddi akademik araştırmalar da yapılmıştır. Bu konuda belki de en ayrıntılı çalışmayı yapan yazar Standing'tir. Standing'e göre yapısal işsizliğin oluşumunda yedi faktör rol oynar. Bunlardan ilki belli bir toplumda bir ürüne olan talebin azalmasıdır. Bu toplumsal alışkanlıklardan



kaynaklanabileceği gibi, toplumun gelir seviyesinden hatta teknolojik gelişmeden de kaynaklanabilir. İkinci bir faktör özellikle teknolojik gelişmeler çerçevesinde işgücünde aranan mesleki yeteneklerin işçilerde bulunmama başlamasıdır. Üçüncü faktör işe uygun yetenekteki işsizlerin o coğrafyada bulunmamasıdır. Örneğin İzmir’de nükleer mühendislik gerektiren bir iş için yetişmiş eleman bulunmayabilir, ancak bu kişi İstanbul’da mevcut olabilir. Standing’in yapısal işsizlikte öngördüğü dördüncü faktör demografik yapıdaki değişikliklerdir. Nüfusun yaşlanması, yaşlı insanların öğrenme yeteneklerinin azalması sonucu emek piyasasına yeni yetenekte işçi arzında sorunlar yaşanmaktadır. Kurumsal faktörlerde yapısal işsizlikte rol oynayan başka bir faktördür. Standing bu faktörü de kendi içinde ekonomiden ve iş mevzuatından kaynaklanan kurumsal faktörler olarak ayırmıştır. Bu alanlarda oluşan değişikliklerin özellikle işçi ücretleri ile ürün maliyetlerine olan etkisinin yapısal işsizliğe sebep olduğu tespit edilmiştir. Yapısal işsizliği oluşturan altıncı bir faktör çalışmayı sevmeyen kesimdir. Ekonomi ne kadar iyi olursa olsun iş aramada ihmalkar davranan, çok zorunlu olmadıkça çalışmayan kesim vardır. Bu konuda işsizlik yaratan son faktör ise sermayenin yeniden yapılanması sırasında (belki de sermayenin ülke dışına kaçması sırasında) işsizliğin oluşmasıdır.

Standing’in yapısal işsizlik üzerine yaptığı bu çalışmanın, yukarıda ilk paragrafta yaptığımız tanımları oldukça genişlettiği ve friksiyonel işsizlik ile kimi zaman iç içe soktuğu görülmektedir. Bununla birlikte, Standing’in üzerinde durduğu bu faktörler sonucu doğan işsizlik türlerinin de gerek ekonomik gerek sosyal gerekse demografik yapıdan kaynaklandığı gerçeği karşısında, bu işsizlik türlerinin de yapısal işsizlik olarak kabul edilmesinin doğru olduğunu düşünüyorum. Nitekim son zamanlarda Amerikan literatürü incelendiğinde, teknolojik, demografik ve benzeri gelişmeler neticesinde ortaya çıkan işsizliğin ayrı bir kategoride ele alınmadığı, yapısal işsizlik kategorisi altında incelendiği görülmektedir. Aslen mevsimlere göre ortaya çıkan işsizlik dahi ekonomik yapının bir sonucu olmakla yapısal işsizlik altında incelenmelidir. Bu itibarla, yukarıda işsizlik türlerini belirtirken üç ana kategori dışında belirttiğim işsizlik türlerinin bazılarının tariflerinin bu bölümde yapılması gerektiğine inanıyorum.

### 3. Teknolojik İşsizlik

Teknoloji alanında gerçekleşen ilerlemeler sonucu insan emeğinin ikame edilmesi ile bazı işlerin makineler tarafından yapılmaya başlanması neticesi, bu gelişimin ürün maliyeti üzerindeki düşürücü etkisi de göz önüne alınarak, çalışanların işten çıkartılması gündeme gelmektedir. Bu itibarla, aslen insanlar tarafından yapılan işler teknolojik anlamda ele alınmakta ve bu noktada çalışan kişilerin emeğine ihtiyaç kalmadığında bu kişiler istihdam piyasası dışına itilmektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak, burada çalışan kimselerin yeteneklerine ihtiyaç kalmaması durumu söz konusudur. İstihdam piyasasında artık bu sebeple işten çıkartılan kişilerin çalışmasını gerektirecek pozisyonlar bulunmaz veya varsa bile emek karşısında çok az sayıdadır. Kısaca özetlemek gerekirse her ne kadar kişi teknolojik gelişmeler sonucu işsiz kalmış olsa da, yeni iş bulabilmek için büyük bir ihtimalle başka bir yeteneğe sahip olması veya bunu öğrenmesi gerekir. İşte bu anlamı ile teknolojik işsizliğin bir çok çeşidi de yapısal işsizlik içinde yer alabilir.

Prof. Dr. Zaim bu tür işsizliğin makine çağının bir sonucu olduğunu vurgulamış ve teknolojik işsizliği insan gücü yerine makine ikame edilmesinden veya daha prodüktif metodların uygulanmasından ileri gelen bir işsizlik olarak tanımlamıştır<sup>13</sup>.

Bu şekilde ortaya çıkan işsizlik süreklidir. Yani işini kaybeden kişinin aynı nitelikteki işe geri dönme şansı çok azdır. Teknolojik ilerleme sayesinde o işin tüm sektörde makineler tarafından yapılmaya başlanması söz konusu olduğundan emeğe ihtiyaç asgari seviyeye iner. Bunun işsizler üzerinde etkisini azaltmak için kişiye yeni yetenekler kazandırılması söz konusu olduğu gibi ilerleyen teknolojiden emek sahaları yaratmakta mümkündür.

Örnek vermek gerekirse internetin tüm dünyada yayılması ve e-ticaretin popüler hale gelmesi sonucu, çoğu şirket ki bunlara bankalarda dahil,

---

<sup>13</sup> Dinçer, C.; Avrupa Topluluğu ve Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası; Ocak 1997; s. 28

kişilerin çalıştığı şubeler veya dükkanlar yerine işlerini İnternet üzerinden yapmaya başlamışlar, böylelikle eskiden bu dükkanlarda ve şubelerde çalışan kişiler işsiz kategorisine ayrılmışlardır. Bu durum aslen işsizliğin artmasına sebep olmakla ve bu yönde ciddi eleştiriler almakla birlikte, yeni iş sahaları da yaratmıştır. Eskiden mevcut olmayan web sayfa dizaynı bir meslek haline gelmiş ve sektörde ciddi sayıda işçi istihdamı sağlanmıştır. Bu örnekten de görüleceği üzere teknolojik gelişmeler işsizliğin bir sebebi olmakla birlikte aslen iş sahası yaratmanın da bir yöntemidir. Sağlıklı ve başarılı ekonomilerde, uygun politikaların işletilmesi ile teknolojik sebeple meydana gelen işsizliğin, yeni yaratılan iş sahaları ile elimine edildiği ve hatta yeni yaratılan işlerle bu sebebin dışında işsiz kalanların bile istihdam piyasasına alındığı görülmektedir.

Berkeley'deki Kaliforniya Üniversitesi'nden Jonathan S. Leonard bu konuda yapmış olduğu bir çalışmasında<sup>14</sup> bir ekonomik devir süresince Amerika'da Wisconsin Eyaleti'nde istihdam piyasasını incelemiştir. İnceleme sonuçlarına göre 1977 ile 1982 yılları arasındaki dönemde istihdam piyasasındaki işlerin dokuzda biri her sene yok olurken, sekizde biri kadar yeni iş yaratılmıştır. Yine bu yıllar arasında her sene ortalama olarak bir önceki yıla göre % 13.8 oranında yeni iş yaratılırken % 11 oranında var olan işlerin yok olduğu gözlemlenmiştir. Bu çalışmaların yapıldığı yıllarda, Amerika'nın petrol krizi yaşaması ve Eyalet işsizlik oranlarının 1979'da % 5'ten 1982'de % 10'a çıkmış olması, araştırmayı daha da önemli hale getirmektedir.

Bu araştırma bize şunu göstermektedir. Teknolojik gelişmeler aslen ekonomi ve verimlilik için bir ülkede tercih edilen bir olaydır. Her ne kadar işsizliğe sebep olduğu iddia edilse de iyi yönetilen ekonomilerde aslen işsizliği azaltıcı özelliği mevcuttur. Bununla birlikte burada asıl önemli sorunun teknolojik sebeple işsiz kalmış kimsenin yeni bir iş bulabilmesi için yeni yetenekler öğrenmesinin gerektiği aksi halde çok çok uzun zaman işsiz olmaya mahkum

---

<sup>14</sup> Leonard, S. Jonhatan; Technological Change and the Extent of Frictional and Structural Unemployment; Institute of Industrial Relations of University of California, Berkeley; Working Paper Series; 1987; s 24

olduğudur. Bilindiği üzere, uzun süreli işsizlik hali toplumsal barış açısından da tehlike arz etmektedir.

#### 4. Eksik Talep İşsizliği ( Devirsel İşsizlik )

Bir ülke ekonomisinin her zaman büyümesinin mümkün olmadığı ve ekonominin dönemler halinde durgunluğa ve hatta küçülmeye gittiği ekonomik alanda bilinen bir olgudur. Ekonomik teoriler ne kadar olumlu olurlarsa olsun, ekonominin devirsel hareketi yok edilebilmiş değildir. Bunun sonucu olarak ekonominin büyüdüğü zamanlarda mal ve hizmetler için tüketici talebi oldukça fazla ve büyümekte iken, ekonominin durgunluğa girdiği zamanlarda bu talepte durmakta ve ekonomik küçülme zamanlarında talep daralması yaşanmaktadır.

İşte bu gibi zamanlarda, mal ve hizmetlere olan talebin düşmesine bağlı olarak emek piyasasındaki talebin de yetersiz gerçekleşmesi nedeniyle, cari ücret üzerinden çalışmak isteyen işgücünün tamamına istihdam olanağı sağlanamaması durumuna eksik talep işsizliği denmektedir<sup>15</sup>. Bunun doğal sonucu olarak, ekonominin devamlı büyüme gösterdiği dönemlerde işsizliğin de azaldığı görülmektedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde 1990'larda Bill Clinton dönemiyle başlayan ekonomik büyüme süreci, teknolojik gelişmelerinde etkisi ile olağan görülen uzunluğu da aşmış ve bu dönem sonucunda 1999 yılında ABD son 30 yılın en düşük işsizlik oranına ulaşmıştır. Benzer bir durum İngiltere'de de yaşanmış ve 9 yıllık sürekli bir büyümenin ardından 2001 yılının Şubat ayında, İngiltere'deki işsiz sayısı 1 milyon kişinin altına düşerek 1985'ten bu yana en düşük sayısına ulaşmıştır.

Eksik talep işsizliği genelde ekonomik durgunluk (resesyon) ile bağlantılı olmasına rağmen, ekonominin sürekli olarak kapasitenin altında gitmesi sonucu uzun zamanda da karşılaşılabilecek bir işsizlik türüdür.

---

<sup>15</sup> Başterzi, S.; İşsizlik Sigortası; Ankara 1994; s. 7

Eksik talep işsizliği bir yönü itibarı ile piyasa ekonomisindeki arz talep ikilisindeki dengesizlikten kaynaklandığından Keynes'ci ekonomistlerin üzerinde sık durdukları bir işsizlik türüdür.

Sağlam temellere oturtulmuş gelişmiş ülkelerin serbest Pazar ekonomilerinde genelde uzun dönem büyümenin ardından kısa vadeli bir ekonomik durgunluk görülmektedir. İşte büyüme dönemlerinde yaratılan işlerin bu durgunluk dönemlerinde kaybolması sonucu eksik talep işsizliği çıkar. Buna karşın özellikle gelişmekte olan ülkeler olarak adlandırılan ve içinde ülkemizin de bulunduğu ekonomi gruplarında ekonomik devir tam anlamıyla bu şekilde meydana gelmemekte, ve genellikle bir veya iki senelik kısa bir büyümeyi öteki sene bir daralma takip etmektedir. Kısaca ekonomi kapasitesinin altında ilerlemekle birlikte, bir büyüme yetersizliği mevcuttur. Bu tip ekonomilerde büyüme yetersizliği ile ortaya çıkan işsizlik türü de aslen devirsel bir işsizliktir.

## **5. Mevsimlik işsizlik**

Bazı ekonomilerde, mevsimlerin iş dünyasında büyük değişimler yarattığı görülmektedir. Bu değişiklik genelde bölgesel anlamda geçerlidir. Bu değişikliklerde genelde turizm, tarım ve inşaat sektörünün etkisi olmakla birlikte, alanlar değişebilmektedir. Örneğin Söke Ovası'nda pamuk toplama dönemi Eylül ayı sonunda başlamakta olup, kimi zaman Kasım ayına kadar sürmektedir. İşte bu bir buçuk aylık dönemde Ova'da istihdam ihtiyacı oldukça artmakta, yoğun bir işgücü çalışma imkanı bulmakta, ancak dönem sonu itibarı ile bu kişiler işsiz kalmaktadır. İşte varolan iş icabı süreli olan ve yoğun istihdam gerektiren işlerde çalışılmasına rağmen görev sonunda bu yoğun iş gücünün istihdam piyasası dışına çıkmasına mevsimlik işsizlik denmektedir. Aynı tür işsizliğe yine yakın bölgemizde turizm yörelerinde rastlanmakta ve yazın turistik ilçelerde işsizlik asgari seviyeye inerken kışın bu rakamın arttığı görülmektedir.

Mevsimlik işsizliğin bir başka sebebini de bazı ürünlere olan talebin yılın belirli bir döneminde ortaya çıkmasıdır. Örneğin dondurma sektörü ve mayo

sektörü yaz aylarında satış patlaması yaparlar. Bu itibarla şirketler üretimlerini buna uygun düzenleyerek bu aylardan önce işçi alımı yapıp, sezon sonu itibarı ile işçiler ile ilişkilerini keserler.

Buradaki tanımdan da görüleceği üzere mevsim sonu işsiz kalan kişinin, bölgede çalışılacak başka bir iş olanağı olsa bile o işte çalışacak yeteneği genelde yoktur. Bu itibarla yapısal işsizlik içinde değerlendirilebilir görülse de başka bir açıdan baktığımızda ekonominin normal döngüsü içinde her sene gerçekleşen bir olay olup, yeni dönemde bu kişiler yine istihdam edildiğinde devirsel işsizlik içinde de değerlendirilebilir.

Mevsimlik işsizlik en çok vasıfsız işçi diye tabir ettiğimiz kesimi etkilemektedir. Bu itibarla, işin bulunduğu mevsim dışında iş arayan işçinin o piyasada iş bulunsa bile o işe yeter yeteneği bulunmadığından, mevsimsel işsizliği de yapısal işsizliğin bir alt dalı olarak kabul etmekte yarar vardır.

İşin var olduğu mevsimler arasındaki uzunluğa göre, bu tür işsizlik sosyal anlamda önemli bir yer tutar. Ortaya çıkan işsizlik hali çoğu zaman bir ailenin geçimini zorlaştıracak kadar uzun sürebilmektedir. Bu sebeple de aslen istihdam politikası içinde öncelikle ele alınması gereken işsizlik türlerinden birini oluşturmaktadır.

Eksik talep işsizliği ile yapısal işsizlik ve friksiyonel işsizlik çoğu zaman birbiri ile karıştırılmaktadır. Bununla birlikte aslen yapısal işsizlik ekonominin büyüdüğü dönemlerde de ortaya çıkan bir yapıdadır. Unutulmaması gerekir ki yapısal işsizlikte emek piyasasında iş mevcuttur. Ancak işsiz kişinin yetenekleri itibarı ile bu işte çalışması söz konusu değildir. Eksik talep işsizliğinde ise ortada çalışılabilecek bir işin varlığından söz edilemez. Yani kişi ne kadar yetenekli olursa olsun, işçi talep eden işveren yoktur. Friksiyonel işsizlikte ise hem iş mevcuttur hem de bu işte çalışacak yetenekte işçi, ancak işçinin o işten, işin de işçiden haberi bulunmamaktadır.

## 6. Diğer İşsizlik Çeşitleri Ayrımları

İşsizlik üzerine yapılan akademik çalışmalarda, yukarıdaki genel işsizlik çeşitleri ayrımının dışında başka ayrımların da yapıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, ayrımı yeni hizmet ilişkisinin kurulamamasında işçinin isteğinin bulunup bulunmadığı kriterine göre yapar ve işsizliği iradi işsizlik – gayri iradi işsizlik olarak ikiye ayırır. İkinci ayırım ise işsizliğin tespit edilip edilememesi kriterine göre açık işsizlik – gizli işsizlik ayrımı yapmaktadır.

### a. İradi İşsizlik – Gayri İradi İşsizlik

Verilen isimden dolayı bu ayrımın çoğu zaman önceki hizmet ilişkisinin kimin tarafından sona erdirildiğine dayanılarak yapıldığı izlenimi oluştuktaysa da, ayrımın esası Beveridge'in belirttiği üzere “Bir kişinin işsiz olmasının sebebi onun önceki işini kaybettiren değil, yeni bir iş bulmasını engelleyen nedendir<sup>16</sup>” düşüncesine dayanmaktadır.

İradi işsizliğe, işsizliğin tespitinde sübjektif faktörlerin bulunması sebebi ile sübjektif işsizlik de denmektedir. İradi işsizlik, işçinin cari ücretlerle, çalışma koşulları, vasıf ve yeteneğine uygun bulmadığı işte çalışmak istememesinden ortaya çıkmaktadır.

Tanımdan anlaşılacağı üzere iradi işsizlikte aslen istihdam piyasasında mevcut iş bulunmaktadır. Buna rağmen iş işsiz tarafından kabul edilmemektedir. Kısaca yapısal işsizliğin tam tersi burada mevcuttur.

Gayri iradi işsizlik ise, işsiz kişinin cari ücretin ve var olan koşulların altında çalışmaya razı olmasına rağmen iş bulamaması durumudur. Burada ise iradi işsizliğin tersine istihdam piyasasında herhangi bir sebepten dolayı iş bulunmamaktadır veya en azından işsiz kişi iş bulamamaktadır. Piyasada herhangi bir iş bulunmamasının sebebi eksik talebe bağlı olabileceği gibi yapısal veya

---

<sup>16</sup> Fleisher, Belton M.; Labor Economics Theory Evidence, Jersey 1970; s. 264

friksiyonel de olabilir. Bu itibarla, bazı yazarların işsizlik çeşitleri ayrımı yaparken işsizliği önce iradi ve gayri iradi olarak ikiye ayırdığı ve sonra gayri iradi işsizliği de kendi içinde bizim üstte yaptığımız ayrıma benzer bir şekilde ayrıma tabi tuttuğu görülür<sup>17</sup>.

İşsizlikte iradi – gayri iradi ayrımı yapan ünlülerden bir tanesi de John Maynard Keynes'dir. Keynes, The General Theory of Employment Interest and Money adlı eserinde iradi işsizliği “işçinin, bir işçilik biriminin kendi marjinal verimliliğine karşılık gelen ürüne eşit bir ücreti kabul etmemesi ya da istidatsızlığından kaynaklanan işsizlik” olarak, gayri iradi işsizliği ise “tüketim malları fiyatlarında, itibari ücretlerle oranla belirlenecek küçük bir artış sonucunda, eğer cari itibari ücret üzerinden çalışmak isteginde olan emek arzı ve aynı ücret üzerinden bu arza yönelik talebin her ikisi birden halen var olan istihdam hacminden büyük ise kişiler gayri iradi işsizdir” şeklinde tanımlamıştır<sup>18</sup>.

İşsizliğin bu şekilde bir ayrıma tabi tutulmasının işsizlik sigortası bakımından önemli olduğu, işsizlik ödeneğinden veya sair yardımlardan gayri iradi işsizlerin yararlandırılması gerektiğini savunanlar mevcuttur. Gerçektende özellikle başlangıç yıllarında işsizlik yardımının veya işsizlik ödeneğinin bu kritere bağlı kalınarak kullanıldığı görülmektedir. Kanımca, bu ayrım işsizlik sigortası yardımlarının kimlere ödeneceğinin belirlenmesi açısından son derece yanıltıcı sonuçlar doğurabilir. Çünkü, şayet tamamıyla bu kritere bağlı kalınacak olursa, işyerinde hırsızlık yapan ve bu sebeple işinden ayrılan bir işçi, şayet daha düşük ücretlerle başka işlerde çalışmak istiyorsa ve fakat iş bulamıyorsa, gayri iradi işsiz sayılacak ve işsizlik ödeneğinden yararlandırılacaktır. Bu ise etik açıdan çok da doğru olmayan bir olgudur. Oysa günümüzde bu gibi adalet duygusuna aykırı durumlara engel olmak için, işsizlik sigortasından yararlanma koşulu olarak bu ayrım kullanılmamaktadır veya en azından ciddi istisnalar getirilerek uygulanmaktadır.

---

<sup>17</sup> Dinçer, C.; Avrupa Topluluğu ve Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası; Ocak 1997; s. 19

<sup>18</sup> Başterzi, S.; İşsizlik Sigortası; Ankara 1994; s. 32



## b. Açık işsizlik – Gizli işsizlik (Eksik istihdam)

Bu ayrımın esası makroekonomiktir. Bireyleri değil genel bir şekilde ekonominin bütünü düşünülerek yapılan bu ayrımın doğru olup olmadığı ise tartışmalıdır. Bunun sebebi, gizli işsizliğin aslen kelime tanımı olarak işsizlik kategorisine dahil olmamasıdır. Gerçekten de yukarıda yapmış olduğumuz bütün tariflerde işsizlik teriminin ortak özelliği işsiz kişinin bir hizmet ilişkisi içindeki maddi kazancının kesilmesidir. İşsiz kalan kişi bu işten aldığı ücreti de kaybetmektedir. Oysa burada yapılan ayrım tam anlamıyla istihdamın ekonomiye yaptığı katkıyı dikkate alarak, bir kişinin çalışması halinde bile ekonomiye katkısının bulunmaması haline gizli işsizlik demektedir. Başka bir deyişle bir sektörde veya bir firmada çalışan işçilerin bir kısmının işten çıkartılması halinde dahi üretilen mal veya hizmette herhangi bir değişiklik olmuyorsa, o kişiler burada çalışırken ki hal gizli işsizliktir<sup>19</sup>.

Tanımdan görüleceği üzere, gizli işsizlik kavramında kişi aslen hala çalışmakta ve ücretini almakta, ancak kişinin yaptığı iş ekonomiye herhangi bir artı değer kazandırmamaktadır. Bu sebeple kişi aslen işsiz değildir.

Türkiye’de bir çok kurumda politik baskılarla gereğinden fazla kişi istihdam edildiği, hatta bazen kişilerin kağıt üzerinde çalışıyor gözüktükleri ve sadece aydan aya maaş alıp sonra bir ay boyunca işe uğramadıkları basında haber olmuş ve olmaktadır. Bu itibarla ülkemizde gizli işsizliğin oransal anlamda gelişmiş ülkelere nazaran yüksek olduğu ortadadır.

Kanımca da daha doğru bir tabir olduğu üzere, Uluslararası Çalışma Örgütü aynı durum için eksik istihdam terimini kullanmaktadır. ILO, bu terimi kullanırken yukarıda vermiş olduğumuz tanımın bir adım ötesine giderek, sadece çalışmasına rağmen marjinal bir katkı sağlamayan kişilerin değil, aynı zamanda çalışmasına rağmen aslen başka bir işte çalışsaydı daha fazla verimli olacak kişilerin de eksik istihdama sebep verdiğini kabul etmektedir. Uluslararası Çalışma

---

<sup>19</sup> Burcu Gediz & M. Hakan Yalçınkaya, a.g.e., s. 4

Örgütü bu ilk hal için görülebilir eksik istihdam terimini, ikinci hal için ise görülemez eksik istihdam terimini kullanmaktadır<sup>20</sup>. Eksik istihdamın ekonomiye vermekte olduğu zarar büyük olup ciddi mücadele gerektirmektedir. Ne yazık ki, bu türde istihdamın tespit edilmesi gerçekten çok zordur.

Türkiye, eksik istihdam konusunda ciddi sorunlar yaşayan bir ülkedir. Ciddi bir mesleki eğitim politikasının bulunmaması sebebiyle var olmayan pozisyonlar için çok sayıda kişi eğitilmekte, üniversite sonrası kendi işlerini yapamayan kişiler başka alanlarda çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Örneğin mezun olan ziraat mühendislerinin çoğunun iş bulamama sebebiyle, eğitim alanları dışında çalıştıkları bir gerçektir. Bu emeğin niteliklerine uygun kullanılmamasına yok açtığı için ILO tarifindeki gibi eksik istihdamı oluşturmaktadır.

Her ne kadar farklı tanımları gereği bu tür bir işsizlik ayrımı yapılmakta ise de, aslen bu ayrımın konum olan işsizlik sigortası açısından faydalı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu itibarla, bu konunun daha da fazla ayrıntısına girmenin marjinal bir faydası da bulunmamaktadır.

### **C. İŞSİZLİĞİN ETKİLERİ**

İşsizliğin tanımı, neden ve nasıl oluştuğu üzerinde durduktan sonra, işsizlik sigortasına geçmeden evvel, işsizlik sigortasının ortaya çıkış nedenini daha iyi anlamak için, işsizliğin yarattığı sorunlar üzerinde durmakta fayda vardır. Genel anlamıyla işsizliğin kişinin kazanmış olduğu ücreti artık kazanamaması sonucunu doğurduğu aşikardır. Bu itibarla, işsizlik ilk ve de belki de en önemli olarak kişinin geçimini sağlayabilecek bir gelirden mahsur kalmasına sebep olmaktadır. Ancak, işsizliğin gerek kişi, gerek toplum gerekse de ekonomi üzerindeki etkileri bunla sınırlı değildir. İşsizliğin yarattığı problemlerin tek tek tespiti sadece işsizliğin doğasını ve etkilerini anlamada önemli olmayıp, ayrıca bunlara uygun politikaların belirlenmesi açısından da önem arz etmektedir. Beveridge, işsizliğin yaratmış olduğu

---

<sup>20</sup> Söz konusu tanımlar Onüçüncü Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansında kabul edilmişlerdir.

en büyük fenalığın, bedensel değil ruhsal olduğunu, sonuçlarının sefalet değil doğurduğu kin ve korku olduğunu ifade etmiştir.

### **1. Toplam ürün arzı kaybı ve bunun getirdiği fiskal yük**

İşsizlik, işsiz kalan kişinin üretim süreci dışına çıkması anlamına geldiğinden, bir üretim gücünün de kaybedilmesi sonucunu doğurur. Bu anlamıyla, işsizlik sonucu makroekonomik ölçülerde toplumun toplam üretim miktarında azalma meydana gelir. Buradaki marjinal kayıp gözlemlenebilir olmasına karşın, bu durumun asıl incelenmesi gereken yönü, işsizlik sonucu oluşan üretim kaybının diğerleri üzerindeki etkisidir. İşsiz kalan kişinin ve ailesinin geçimini idame ettirebilmek açısından devlet tarafından destekleneceği gerçeği karşısında, devletin bu kişilere ayıracağı desteğin, daha az kişi tarafından, daha az bir üretimden gelen gelirle olacağı da ortadadır. Böylelikle çalışan kişilerin üretimlerinin daha fazla bir kısmının gelir transferine ayrılması sonucu doğmakta, bu da işsizlikten arta kalan kişilerin devletten aldıkları faydanın azalmasına yol açmaktadır.

### **2. Özgürlük kaybı ve sosyal dışlanma**

İşini ve gelirini kaybeden kişinin gün hayatını devam ettirebilmesi için önceki birikimlerinden harcaması gerekmektedir. Bu da kişinin günden güne fakirleşmesine, önceden birikimi olmayanların ise hızla muhtaç duruma düşmesine sebep olmaktadır. İşsizlikle karşı karşıya kalan bir kişi, her ne kadar sosyal güvenlik şemsiyesi altında desteklense dahi, gelir sıkıntısı ile önceki yaşamındaki standartları kaybetmeye ve bir takım özgürlüklerinden vazgeçmeye başlar. Kısacası eskiden yapmakta olduğu bir takım faaliyetlerden veya o an için yapmak istediği bir takım aktivitelerden vazgeçmesi gerekmektedir. Bu da kişinin kendini özgür hissetmemesine sebep olur.

Ekonomik özgürlüğünü kaybetmiş ve harcamalarını çok sıkı kontrol etmek zorunda olan bir kişinin sosyal hayattan gün geçtikçe uzaklaşması olağan sonuçtur. Çünkü en ufak bir faaliyet bile harcama getirmektedir. Belirli bir süre

sosyal hayattan uzak kalan kişi ise yavaş yavaş diğer insanlar tarafından da sosyal hayatın dışına itilirler.

### **3. Yeteneklerin kaybı ve uzun dđnemdeki zararlar**

Kişiler yaparak đđrendikleri gibi, yapmayarak da unuturlar. Bunun sonucu olarak işsiz kalan kişi kendi yeteneklerini kullanmaya kullanmaya bu yetenekleri konusunda kayıplara uğrar. Ancak işsizliğin yetenekler üzerindeki etkisi sadece bundan kaynaklanmaz. Kişinin işsiz kalmasının sonucu olarak oluşan gđven kaybı ve kontrol mekanizmasının yok olması sonucu kişinin yeteneklerindeki kayıp katlanarak ilerler.

### **4. Psikolojik zarar - Somatik Sorunlar, Psişik Sorunlar ve Toplumsal Maliyet Yaratıcı Etkiler**

İşsizlik işsiz kalan kişinin psikolojik dengesini de sarsacak sonuçlar doğurabilir. Gerçekten yapılan araştırmalarda, yđksek işsizlik zamanlarında suç oranının artığı ve hatta intihar sayısının arttığını dahi gđstermektedir. İşsizliğin uzaması kişilerdeki ahlak duygularını da zedelemektedir. Özellikle yđksek işsizlik dđnemlerinde ahlaki duygularda ortaya çıkan bu değişimler toplumsal sorunlar halinde karşımıza çıkmaktadır. Tabi ki işsizliğin kişilere verdiği psikolojik zarar bunlarla da sınırlı değildir. İşsizlik bunlara ilaveten kişinin kendine olan saygısını da zedelemekte, başkasına bağlılık hissi verdiğinden kişilerin kendilerini işe yaramaz ve istenmez hissetmesine yol açmaktadır. İşsizlik yardımları ile, işsizliğin bu sonucunun etkisi azaltılmaya başlanmış olsa bile ortadan kaldırma imkanı bulunmamaktadır.

İşsizliği yukarıda sayılan olumsuz etkileri yanında yapılan psikolojik çalışmalarda etkilerin bir başka kritere gđre ayrıma tabi tutulduğu da gđzlemlenmektedir. Bu ayrım dahilinde bir çok etki yukarıda saymış olduğumuz konu başlıkları altında incelenmek ile birlikte, bilimsel çalışmalarda yer alan bu ayrımın bilgi olarak verilmesi doğru olacaktır.

Yapılan araştırmalar<sup>21</sup> neticesi işsizliğin yaratmış olduğu etkiler u konu başlığına indirgenmiş ve bunlar somatik sorunlar, psişik sorunlar ve toplumsal maliyet yaratıcı etkiler olarak u başlıkta incelenmiştir.

İşsizliğin uzun sürdüğü buhran zamanlarında bir takım sağlık sorunlarında artış yaşandığına dikkat çekilen araştırmalarda somatik sorunlar başlığında, işsizliğin beslenme bozukluklarına, kan yapısının zayıflamasına, vücut direncinin zayıflamasına, mide – bağırsak rahatsızlıkları, kalp ve dolaşım hastalıklarına sebep olduğuna, tansiyon, vb rahatsızlıklara yol açtığına dikkat çekilmiştir.

Yine işsizliğin psişik bir takım rahatsızlıklara yol açtığı, işsiz kalan kişide stres, depresyon eğilimleri, umutsuzluk, içine kapanma, özsaygının zedelenmesi vakalarının görüldüğü, toplumsal ve ailevi rolü kaybetmenin olumsuz sonuçlarının yaşandığı ve belirsizliğin neden olduğu psişik baskının rahatsızlıklar yarattığı ortaya çıkmaktadır.

Nitekim yaşanan bu sorunların ortaya çıkardığı sonuçların telafisinin toplumda var olan düzenin devamındaki maliyeti artırdığı gerçeği üzerinde durulmaktadır.

## **5. Sağlık kaybı ve lm**

İşsizliğin sebep olduğu sıkıntı, stres ve diğer duygular kişilerin savunma mekanizmalarını da zayıflatmakta ve kişide ciddi sağlık sorunlarının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu da toplumsal sağlığı tehdide kadar uzanmaktadır.

## **6. Motivasyon kaybı ve yeni iş**

İşsizliğin kişilere aşıladığı cesaretsizlik, kişide motivasyon kaybına, işsizliğin daha da uzun sürmesine ve işsiz kişinin daha pasif birisi olmasına sebep

---

<sup>21</sup> iğdem Kocatepe , Ebru zlem elik, Aslı Savaş, Tuğba Kalyoncu, Ufuk Yıldız; Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.F., alışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

olur. Bu da kişinin gelecekte yeni iş bulma sürecinde sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bunun doğal sonucu da kişinin daha da fazla fakirleşmesidir.

Kişinin motivasyon kaybı yeni iş arama sürecinde işsiz kişinin başarısını çok yakından ilgilendiren bir olgudur. O kadar ki, bu husus kişinin yeni iş aramaktan vazgeçmesine kadar ilerleyebilir. Bu durum ise ekonomi için gerçekten bir tehdit yaratmaktadır. Genelde tüm ülkelerde işsizlik oranı belirlenirken kişinin iş aramakta olması kriteri vardır. Şayet kişi iş aramıyorsa işsiz olarak görülmeyecektir. Bu sebeple, özellikle işsizliğin uzaması ile motivasyonel anlamda yıpranan işsizlerin iş aramaktan da vazgeçmesi halinde, bu kişiler görünürde işsiz olarak sayılmayacak, fakat verimlilik açısından ekonomiyi oldukça aleyhe etkileyeceklerdir.

## **7. İnsan ilişkilerinin ve aile içi ilişkilerin zayıflaması**

Aile reislerinin işsiz olması ailedeki tüm bireyleri etkileyebilirken, başkalarından sorumlu bulunmayan bireylerin işsizliği yaşaması aile reislerine göre daha az etkili olabilmektedir. İşsiz insan hem sosyal aktivitelerde bulunacak maddi güçten yoksundur hem de bunun sonucu yıpranan psikolojik durumu itibarı ile tüm sıkıntısını ve sinirliliğini ailesine yansıtmaya başlar. Buna ek olarak kişinin kimlik bunalımına girmesi de olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu sıkıntıların uzun süreli olması ise, aile içi olsun aile dışı olsun ilişkilerde sıkıntılar yaşanması, bu sıkıntılardan dolayı sıkıntıya sebep olan kişilerin bir toplulukta arzu edilmemesi sonucunu doğurmaktadır. Örneğin Türkiye gibi ataerkil toplumlarda “ailenin rıskını sağlayan kişi”nin işsiz kalması ona duyulan saygının da zamanla erimesine yol açmaktadır. Netice olarak işsiz kalan bireyin ilişkilerinin kopması ve ailelerin dağılması kaçınılmaz hale gelmektedir.

Bu konuda yapılmış olan bir araştırma, aile içi işsizliğe ve toplum gözünde işsizliğe verilen tepkiyi ortaya koymaktadır. Araştırma bünyesinde kadın ve erkek işsizliği ayrı ayrı incelenmiş olmakla, işsizliğin bir sonraki başlıkta da inceleyeceğimiz cinsiyet eşitsizliğine etkisini de göstermektedir.

Kırklareli Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden İhsan Yüksel'in incelemesi neticesi ortaya çıkan sonuçlar şöyledir<sup>22</sup> :

**Tablo 1: İşsizlik Sürecinde Ailenin Tutumunun Cinsiyete Göre Dağılımı**

Cinsiyet	Ailenin Tutumunun Olumsuzlaşması				Toplam
	Evet		Hayır		
	Sayı	%	Sayı	%	
Kadın	17	29.3	41	70.7	58
Erkek	67	54.0	57	46.0	124
Toplam	84	46.2	98	53.8	182

Yapılan araştırmadan da görüleceği üzere, aileler içlerinde bir kadının işsiz kalmasına daha olumsuz yaklaşırken, bir erkeğin işsiz kalması halinde daha olumsuz bir havaya bürünmektedirler.

**Tablo 2: İşsizlik Sürecinde Çevrenin Tutumunun Cinsiyete Göre Dağılımı**

Cinsiyet	Çevrenin Tutumunun Olumsuzlaşması				Toplam
	Evet		Hayır		
	Sayı	%	Sayı	%	
Kadın	20	34.5	38	65.5	58
Erkek	78	62.9	46	37.1	124
Toplam	98	53.8	84	46.2	182

Bu sonuçlar da, toplumun bir kadının işsiz kalmasına verdiği olumsuz tepkinin, bir erkeğin işsiz kalmasına verdiği olumsuz tepkinin çok çok altında kaldığını göstermektedir.

Yine aynı araştırma kapsamında, bireylerin işsiz kalmaları neticesi ailelerine karşı tavırlarının olumsuz şekilde değiştiği; bireylerde her şeye karşı bir kızgınlık duymanın söz konusu olduğu, vs. de sayısal açıdan saptanmış bulunmaktadır.

<sup>22</sup> İhsan Yüksel, İşsizliğin Psiko Sosyal Sonuçlarının İncelenmesi (Ankara Örneği), C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, 2003

## 8. Irk ve cinsiyet eşitsizliği

Yukarıda yapılan araştırma ve benzeri bir çok araştırmada;  
(örn. : Karasoy, S., (1999), Genç İşsizlerin Sosyo-Ekonomik Sorunlarına İlişkin Bir İnceleme, Sivas Örneği, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Cumhuriyet Üniversitesi, S.B.E., Sivas.

Erdoğan, N., (1991), *Sosyolojik Açından Kent İşsizliği ve Anomi*, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayın No:62, Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir.

Irmak, Ö., (1996), “ Sosyolojik Bir Olgu Olarak İşsizlik ve Aile Üzerindeki Etkileri, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ege Üniversitesi, S.B.E., İzmir.

Tiggemann, M., Winefield, A.H., (1984), “The Effects of Unemployment on the Mood, Self-esteem, Locus of control, and depressive affect of schoolleavers”, *Journal of Occupational Psychology*, 57,33-42.)

işsizliğin sonuçlarının ırk ve cinsiyet eşitsizliğine de yol açtığı ortaya çıkmaktadır. Nitekim sıkıntılı zamanlarda işten çıkarılan kişilerin seçiminde ırk ve cinsiyet özelliğinin ön planda tutulduğu da tüm dünya da ortaya çıkan bir gerçektir. Bu gerçek karşısında, gelişmiş ekonomiler olarak adlandırdığımız batı devletlerinde bile günümüzün en büyük sorunlarından bir tanesi “ayrımcılık” konusu olmuştur.

## 9. Sosyal değerlerin ve sorumluluk bilincinin kaybı

İşsizliğin umut edilenden fazla sürmesi işsiz kalan kişiyi hayatını devam ettirebilmesi amacıyla etik değerlerin dışına taşıyabilir. Eski Sovyetler Birliği ülkelerinde yaşanan değişim sonucu büyük bir halk kitlesinin işsiz kalması neticesi yaşanan ahlaki çöküntünün ülkemize yansımaları ortadadır. Özellikle açlık, kişilere karşı oluşan nefret, dışlanma hissi işsiz kişiyi para kazanmak için bir takım suç teşkil edici yollara da saptırabilir. Bunun doğal sonucu, kişinin zamanla içinde yaşadığı toplumdan soyutlanması, sorumluluk bilincini kaybetmesidir. Ne yazık ki, kaybedilen sosyal değerler ve sorumluluk bilinci kolay geri kazanılabilecek unsurlar değildir. Daha çok sosyolojinin bir konusu olmakla birlikte, bu tür değerlerin kaybedildiği ülkelerde refah ülkelerinde bulunması gereken bir takım özelliklerin uygulanması da sıkıntı yaratmaktadır.



## D. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK

Dünya Çalışma Örgütü (ILO)'nun yayınlamış olduğu Dünya İstihdam Raporu 2004'e göre günümüzde dünya üzerinde 185.9 milyon işsiz bulunmaktadır. Buradaki işsiz tanımı da genel anlamda kabul edildiği üzere, çalışmak için iş arayan ancak bulamayan kişi olarak nitelendirilmektedir. Bu oran çalışabilir nüfusun % 6.2'sini oluşturmaktadır. Diğer bir açıdan baktığımızda ise dünya nüfusunun % 62.5'unun bir işte çalıştığı görülmekte olup, yaklaşık 5 milyar kişinin yaşadığı dünyamızda bu 2 milyar kişinin çalışmadığı anlamına gelmektedir. Raporda sunulan rakamların asıl düşündürücü tarafı ise 2003 yılı itibarı ile çalışan nüfusun % 19.7'sinin günlük 1 Amerikan Dolarının % 49.7'sinin ise günlük 2 Amerikan Dolarının altında bir ücrete çalışmakta olmasıdır. Kısaca dünyada çalışan yaklaşık 3 milyar kişinin yarısı evine her ay Türkiye'de var olan asgari ücretin altında bir para götürmektedir.

Dünya üzerindeki işsizlikte bir başka düşündürücü trend de işsiz sayısındaki artış olmuştur. Aşağıda sunulan tablodan da görüleceği üzere<sup>23</sup> dünyadaki işsiz nüfusu 1994'ten bu yana 44,5 milyon kişi artış göstermiştir. Aynı dönemde işsizlik oranı % 5.6'dan % 6.2'ye çıkmış bulunmaktadır. Bu rakamlardaki değişiklikler, kişilerin dünyada yaşanan ekonomik durgunluk neticesi işsiz kalmalarından kaynaklanmakla birlikte, dünya nüfus artış hızının istihdam yaratılma hızından daha fazla olmasından da kaynaklanmaktadır. Dünya ekonomisinde süregelen kalkınmaya rağmen bu oranlardaki artış, tüm dünya huzurunu tehdit etmekte olup, önemli bir sorun olarak uluslararası çapta gündemdeki yerini korumaktadır.

**Tablo 3 : Dünyada İşsizlik: 1994, 1999, 2002-2004 (milyon)**

	1994	1999	2001	2002	2003	2004
Toplam	140.3	170.3	174.3	180.9	185.2	184.7
Erkek	82.8	99.5	102.8	107.0	110.0	109.7
Kadın	57.5	70.9	71.5	73.8	75.2	75.1

Kaynak: Küresel İstihdam Eğilimleri Modeli 2005;

<sup>23</sup> Gülay Aslantepe, ILO Türkiye Temsilcisi, Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik, İşveren Dergisi Ağustos 2005

Türkiye’de işsizlik ile ilgili, daha doğrusu çalışma hayatı ile ilgili verilerin toplanması Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yerine getirilmektedir. Son yıllarda konunun daha da önem kazanması ile düzenli ve kapsamlı çalışmalar yapıldığı görülmektedir.

Aşağıda paylaşılan son TÜİK verilerinin ışığında Türkiye’de işsizlik kavramı değerlendirildiğinde, 2000 senesinden sonra işsizliğin bir artış trendine girdiği görülmektedir. Burada 2001 yılında yaşanan krizin etkisi gözükmemektedir.

**Tablo 4 : Türkiye’de İşsizlik Rakamları**

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Toplam nüfus*</b>	66 187	67 296	68 393	69 479	70 556
<b>15 &gt; yaş nüfus*</b>	46 211	47 158	48 041	48 912	49 906
<b>işgücü*</b>	23 078	23 491	23 818	23 640	24 289
<b>İşgücü katılma oranı (%)</b>	49.9	49.8	49.6	48.3	48.7
<b>istihdam edilenler*</b>	21 581	21 524	21 354	21 147	21 791
<b>İşsiz*</b>	1 497	1 967	2 464	2 493	2 498
<b>İşsizlik oranı (%)</b>	06.May	08.Nis	10.Mar	10.May	10.Mar
<b>dahil olmayanlar*</b>	23 133	23 667	24 223	25 272	25 616

\* Sayılara üç sıfır (000) eklenmesi gerekmektedir.

Yukarıda verilen rakamlar incelendiğinde, Türkiye’de işgücüne katılım hızının nüfusun artış hızının altında kaldığı rahatlıkla görülmektedir. Bunun da etkisi ile işgücü katılım oranı 2004 senesinin sonu itibarı ile 2000 senesindeki yaklaşık % 50’lik seviyesinin altında bulunmaktadır. Yine bu süreç zarfında işgücüne katılım 23,078 milyon’dan 24,289 milyona yükselmekle birlikte, istihdam edilenlerin sayısındaki artış yaklaşık 200 bin kişi ile sınırlı kaldığından, işsizlik oranı hızla büyümüştür. Yüzde olarak yaklaşıldığında 2000 senesinde % 6.5 olan işsizlik oranı 2004 yılı itibarı ile % 10.3 seviyesine ulaşmıştır.

OECD rakamları ile karşılaştırıldığında Türkiye’de son beş senede oluşan bu işsizlik oranı artışının dünya rakamlarına oranla daha kötü olduğu gözükmemektedir. 2000 yılı itibarı ile Türkiye işsizlik oranı OECD ortalamasının ( % 6.2 ) hemen

üstündeyken, arada geçen süreç zarfında Türkiye’de gerçekleşen artışın OECD ülkelerinde gerçekleşmediği 2004 senesi sonu itibarı ile aradaki farkın açılmış olduğu ve Türkiye rakamlarının OECD rakamı olan % 6.9’un üzerinde olduğu görülmektedir<sup>24</sup>. İşgücü katılım oranı da OECD ülkeleri ortalamasında son beş yıldır yaklaşık olarak % 70 seviyesinde kalmıştır. Bu rakamın ülkemizdeki rakamla arasının bir hayli açık olduğu gözlemlenebilir.

Tablo 5 : 27 OECD ülkesinde standardize edilmiş işsizlik oranları  
(toplam işgücüne oranı)

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avustralya	6.7	10.6	9.5	8.2	8.2	8.3	7.7	6.9	6.3	6.8	6.4	6.1	5.5
Avusturya	..	4.0	3.8	3.9	4.4	4.4	4.5	4.0	3.7	3.6	4.2	4.3	4.5
Belçika	6.6	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3	7.9	7.8
Kanada	8.2	11.4	10.4	9.6	9.7	9.2	8.4	7.6	6.8	7.2	7.7	7.6	7.2
Çek Cumhuriyeti	..	4.4	4.3	4.1	3.9	4.8	6.4	8.6	8.7	8.0	7.3	7.8	8.3
Danimarka	7.2	9.6	7.7	6.8	6.3	5.3	4.9	4.8	4.4	4.3	4.6	5.6	5.4
Finlandiya	3.2	16.4	16.8	15.2	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0	8.9
Fransa	8.5	11.1	11.7	11.1	11.6	11.5	11.1	10.5	9.1	8.4	8.9	9.5	9.7
Almanya	4.8	7.7	8.3	8.0	8.6	9.2	8.8	7.9	7.2	7.4	8.2	9.1	9.5
Yunanistan	6.3	8.6	8.9	9.1	9.7	9.6	11.1	12.0	11.3	10.8	10.3	9.7	10.5
Macaristan	..	12.1	11.0	10.4	9.6	9.0	8.4	6.9	6.3	5.6	5.6	5.7	5.9
İrlanda	13.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.6	4.3	3.9	4.3	4.6	4.5
İtalya	8.9	9.8	10.6	11.2	11.2	11.2	11.3	11.0	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0
Japonya	2.1	2.5	2.9	3.1	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4	5.3	4.7
Kore	..	..	..	..	..	..	..	..	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7
Lüksemburg	1.6	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.8	3.7	4.2
Hollanda	5.9	6.2	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6
Yeni Zelanda	7.8	9.5	8.1	6.3	6.1	6.6	7.4	6.8	6.0	5.3	5.2	4.6	3.9
Norveç	5.8	6.6	6.0	5.5	4.8	4.0	3.2	3.2	3.4	3.6	3.9	4.5	4.4
Polonya	..	14.0	14.4	13.3	12.3	10.9	10.2	13.4	16.4	18.5	19.8	19.2	18.8
Portekiz	4.8	5.6	6.9	7.3	7.3	6.8	5.2	4.5	4.1	4.0	5.0	6.2	6.7
Slovakya	..	..	13.7	13.1	11.3	11.9	12.6	16.8	18.7	19.4	18.7	17.5	18.0
İspanya	13.1	18.6	19.8	18.8	18.1	17.0	15.2	12.8	11.3	10.6	11.3	11.3	10.8
İsveç	1.7	9.0	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6	6.4
İsviçre		3.9	3.9	3.5	3.9	4.2	3.6	3.0	2.7	2.6	3.2	4.2	4.4
Birleşmiş Krallık	6.9	10.0	9.2	8.5	8.0	6.9	6.2	5.9	5.4	5.0	5.1	5.0	4.6
A.B.D.	5.6	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8	6.0	5.5
EU-15	8.1	10.0	10.4	10.1	10.1	9.8	9.3	8.5	7.6	7.2	7.6	7.9	8.0
OECD Avrupa	8.0	10.2	10.5	10.1	10.0	9.6	9.1	8.8	8.3	8.2	8.5	8.8	8.8
Tüm OECD	6.1	7.8	7.7	7.3	7.2	6.9	6.8	6.6	6.2	6.4	6.9	7.1	6.9

<sup>24</sup> OECD Employment Outlook 2005

Tablo 5, 27 OECD ülkesinde yakın geçmişteki işsizlik oranlarını göstermektedir.

Burada belirtilmesi gereken nokta Türkiye ile AB ülkeleri ortalamalarını karşılaştırmanın yanıltıcı olduğudur. Türkiye’de kırsal kesim istihdamının yüksek olması, dolayısıyla ücretsiz aile işçiliğinin yaygınlığı, işgücüne katılma oranının düşüklüğü ve sosyal güvenceden yoksun düşük verimle çalışanların fazlalığı, işsizlik oranlarının gelişmiş ülkelerle aynı şartlarda değerlendirilmemesine neden olmaktadır.

OECD’nin Çalışma Genel Raporu uyarınca 2004 sonu itibarı ile Türkiye’de işsizlerin % 56.9’u 6 aydan fazla işsiz olup, 12 aydan fazla işsiz kalanların oranı toplam işsizlerin % 39.2’dir. Türkiye İş Kurumu’nun Ekim 2005 sonu rakamlarına göre ise 1 yıldan fazla süredir işsiz olanların oranı % 53.54 olarak tespit edilmiş olup, toplam işsizler arasında ciddi bir büyüklük teşkil etmektedir. Yine yukarıda saymış olduğumuz işsizliğin olumsuz etkileri bağlamında işsizliğin bu derece uzun sürmesi etkilerin ciddi boyutlara varmasını sağlayacak derecede olup, Türkiye’nin refahı için çok önemli bir sorun teşkil etmektedir.

## BÖLÜM II

### İŞSİZLİK SİGORTASI

#### A. İŞSİZLİK RİSKİNE KARŞI PROGRAMLAR

İşsizlik riskine karşı geliştirilen çareler sadece işsizlik sigortası ile sınırlı değildir. Çeşitli ülkeler, doğan işsizlik riskini ve çalışanların mağduriyetini önleyebilmek için değişik yollar izlemektedirler. Bunlar arasında en yaygın olanları sosyal yardım, işsizlik yardımı ve ertelenmiş tazminat (kıdem tazminatı, vs.) gibi mekanizmalardır.

##### 1. Ertelenmiş Tazminat<sup>25</sup>

Ertelenmiş tazminat yolu, işsizlik riskine karşı uygulanan programlardan gibi gözükse de bu programlardan bir kaç önemli noktada ayrılır. Her şeyden önce ertelenmiş tazminat geriye yöneliktir. Hak kazanma ve ödeme geçmiş yıllardaki çalışma ve kazanılan ücret ile doğru orantılıdır. Ödemeler genel olarak tek bir ödeme şeklinde yapılır ve kişinin hali hazırdaki istihdam durumu hak kazanıp kazanmamasını etkilemez. Belli bir istihdam ve gelir geçmişi olan kişi, o anda ister çalışıyor olsun ister işsiz ya da isterse işgücü kavramının dışında olsun ödemeye hak kazanacaktır.

Ertelenmiş ödeme zorunlu bir takım şartlardan, ekonomik koşullardan veya işverenin ihtiyacından kaynaklanır. Örneğin bazı zamanlarda bir işletme de işgücünü azaltma veya işletmeyi tamamıyla kapatma zorunluluğu doğabilir. Bu gibi durumlarda işverene ertelenmiş ödeme ile iş akdi fesih hakkı tanınmaktadır.

En yaygın bilinen ertelenmiş ödeme usulü kıdem tazminatıdır. Bununla yanında bizim ülkemizde yaygın olmamakla birlikte erken emeklilik için toplu bir ödeme yapılması veya çalışanın asgari emeklilik yaşı ile fesih tarihi

---

<sup>25</sup> İngilizce “deferred payment” olarak geçmektedir.

arasındaki süreyi kapatmak amacıyla kullanılan “köprü ödemeler” de ertelenmiş ödeme kavramına dahildir.

Uygulamada kıdem tazminatı genelde işsizlik riskine karşı konulmuş bir uygulama olarak görülmektedir. Gerçekten de bir çok ülkede kıdem tazminatı işsizler için önemli geçim kaynağı oluşturmaktadır.

Ancak kıdem tazminatının işsizlik riskini tazmin eden bir program olarak çeşitli dezavantajlı noktaları bulunmaktadır. İlk olarak toptan ödeme yapılıyor olması, bunu alan kişiyi yeniden iş aramaya yöneltici olmaktan çok caydırıcı olmaktadır. Uygulamada görüldüğü kadarıyla kıdem tazminatı alan bir çok işsiz yeni bir iş aramaya başlamadan evvel, almış olduğu tazminatı sonuna kadar kullanmakta, en son çare olarak iş aramaya başlamaktadır. İkinci olarak, hak kazanmanın koşulu geçmiş çalışmanın belli bir işveren ile yapılması olduğundan bu konuda ödemelerin büyük bir kısmı uzun süreli olarak bir yerde çalışanlara yapılmakta, kısa aralıklarla iş değiştirenlerin işsizlik riski açıkta kalmaktadır. Üçüncü olarak, kıdem tazminatının işveren tarafından ödenmesi zorunlu kılındığı hallerde, bu tazminatın hiç ödenmemesi riski ortaya çıkmaktadır. Ekonomik anlamda dara düşen işveren kıdem tazminatından önce diğer alacaklılara ödeme yapıp işini döndürmeyi tercih etmektedir. Burada devletin müdahalesi biz çözüm olabilmekle birlikte uygulamada pek sık rastlanmamaktadır. Türkiye’de bu amaca yönelik olarak yeni İş Kanunu ile birlikte hazırlanan Kıdem Tazminatı Fonu Kanunu taslağı halen yasalaşmamış olmakla birlikte gündemden de düşmüş gözükmektedir. Son olarak zorunlu kıdem tazminatı geçi dönemlerinde yeniden yapılanmayı engellemektedir. Örneğin eski Sovyetler Birliği ülkelerinin bir çoğunda yeniden yapılandırma sırasında kıdem tazminatı ödemek yerine işçilerin saat olarak hiç çalıştırılmaması yoluna gidilmiş ve böylece kanun boşluğundan yararlanılarak işçiye para ödenmemiştir. Bu da işsizlikten korumaya çalışılan işçinin ücretinden olması anlamına gelmektedir.

Bu hali ile incelendiğinde işsizlik riskine karşı uygulanan programları ana hatları ile beş grupta inceleme imkanı vardır.

a. İşsizlik Yardımı

- b. Sosyal Yardım
- c. Geçici İstihdam Sağlayan Programlar
- d. Geçmiş İstihdamdan Doğan Hak Ödemeleri (bireysel tasarruf fonları vs.)
- e. İşsizlik Sigortası

İnceleme sırasıyla yapılacak olup, tez konusu olan işsizlik sigortası ana konu başlığı olarak diğer program türleri kısaca açıklandıktan sonra incelenecektir.

## **2. İşsizlik yardımı**

İşsizlik yardımı aynen sonra inceleyeceğimiz işsizlik sigortası gibi çalışma yeteneği ve isteğine sahip işsiz kişilere ödenmekle birlikte ek bir takım şartlara tabi tutulmaktadır. Bu programda ödeneğe hak kazanabilmek için gelir ve mal varlığının belli bir sınırın altına düşmesi gerekmektedir. Bir çok OECD ülkesinde hem işsizlik sigortası hem de işsizlik yardımı programının olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde işsizlik sigortası genellikle ana program olup, işsizlik yardımı işsizlik sigortasına hak kazanamayanlara veya işsizlik sigortası sürelerini dolduranlara uygulanan tamamlayıcı bir program şeklindedir. 1999 senesinde ya işsizlik sigortası ya da işsizlik yardımı olan 66 ülke mevcut idi. İşsizlik sigortası uygulaması olan 59, işsizlik yardımı uygulaması olan 21 ve her ikisine de sahip olan 14 ülke mevcuttur.

## **3. Sosyal Yardım**

İşsizlerin asgari bir ücret kazanmaları için yardımcı diğer bir program sosyal yardım programlarıdır. Sosyal yardım programları genelde boşanmış kadın tarafından geçindirilen aileler, fiziksel engelli kişiler, diğer sağlık problemleri olan kişiler, emeklilik şartlarını taşımayan yaşlılar için uygulanmaktadır. Sosyal yardım sağlanan kişilerin çoğunun yeniden işgücüne dönmesi beklenmemektedir. Sosyal yardım ile işsizlik yardımı programlarının ayırt edilmesi her zaman kolay olmamaktadır. Örnek vermek gerekirse işsiz bir kişiye iş bulma yardımında

bulunulması veya eğitim verilmesi bir işsizlik yardımı programı iken çocuk bakımı hizmetinin verilmesi sosyal yardım programıdır.

#### **4. Geçici İstihdam**

Bazı ülkelerde mevcut olan işsizlik riskine karşı programlardan bir tanesi de geçici istihdam sağlamaktır. Bu programlarda devlet de geçici olarak çalıştırılmak üzere eleman ihtiyacında bulunmaktadır ve bunları program dahilinde işsizlerden karşılamaktadır. Kişilerin çeşitli kamu görevlerinde, kamu hizmetine ilişkin geçici işlerde, sosyal yatırım fonları projelerinde çalıştırılması buna örnektir. Bu uygulama Türkiye’de mevcut değildir.

#### **5. Geçmiş İstihdamdan Kaynaklanan Hak Ödemeleri**

İşsizlik riskine karşı geliştirilmiş bir başka programda istihdam sırasında oluşturulan kişisel hesaplardır. Bu tür kişisel hesapların asıl amacı emeklilik, geçici veya sürekli iş görmezlik riskinin yok edilmesi ise de çeşitli şartların oluşması halinde bu haller oluşmadan da bu hesaplardan para çekilmesi mümkündür. Uygulamada bu tür fonların yönetiminin genellikle özel finans firmalarına bırakıldığı görülmektedir. Türkiye’de uygulanmaya başlayan özel emeklilik sigortalarının bu tür bir özelliği bulunmaktadır. Bilindiği üzere asıl amaç emeklilik zamanında kişilere bir ek gelir sağlamak olsa da belli bir süre prim ödeyen kişinin dilediği zaman hesabında biriken parayı çekebilme hakkı da sağlanmıştır.

### **B. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI**

İşsizlik ile ilgili ilk Bölümde tanımladığımız sakıncaların ortaya çıkardığı toplumsal düzensizlik ve/veya tehdit hükümetlerin kayıtsız kalamayacakları bir olgudur. Sayılan işsizlik etkenleri toplumun refahı için ciddi bir risk oluşturmakla birlikte, tarihsel gelişim süreci içinde işsizlik riski ile mücadelede en etkin fayda sağlamış araçlardan bir tanesi işsizlik sigortası olmuştur.



İşsizlik sigortası kavram itibarı ile çok geniş tanımlanabilecek bir olgudur<sup>26</sup>. Bununla birlikte, dünya üzerindeki işsizlik sigortası uygulamalarına bakıldığı zaman, işsizlik sigortasının genel olarak kendi iradesi dışında işsiz kalmış olup, aktif olarak iş arayan bir kişiye, yeniden iş buluncaya kadar yaşadığı gelir kaybının kısmen de olsa tazmin etmeyi amaçlayan bir sistem olduğu görülmektedir.

Bu bağlamda, DPT 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Sosyal Güvenlik Raporuna göre işsizlik sigortası, “çalışanların ekonomik nedenlerle tamamen kendi iradeleri ve kusurları dışında işsiz kalmaları halinde yeni bir iş buluncaya kadar asgari ihtiyaçlarını temin edecek bir gelir sağlama amacını güdecek sosyal güvenlik kuruluşu” olarak tanımlanmıştır<sup>27</sup>.

Yine işsizlik sigortası 1992 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bir çalışmasında <sup>28</sup>“ Bir iş ya da işyerinde çalışırken, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın kendi istek ve kusuru dışında bir nedenle işini kaybeden işçilere bir yandan yeni bir iş bulmasında 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 belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulmuş bir sigorta koludur” şeklinde tanımlanmıştır.

8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yapılan tanım ise; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.

---

<sup>26</sup> Polat N. – Güvenç M. – Andaç E., Birleşik Amerika'da İşsizlik Sigortası, Rapor, İİBK, Ankara 1968; Süleyman Başterzi, İşsizlik Sigortası, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi

<sup>27</sup> Yılmaz Tanrısever, Genel Yapısı ile Mukayeseli Hukukta İşsizlik Sigortası ve Türkiye için Bir Model Denemesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü

<sup>28</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kurulmasına İlişkin Görüş ve Öneriler” VIII. Çalışma Meclisi Katılımcıları için hazırlanan metin, 1992

Görüldüğü üzere, tüm tanımlar benzer özellikler üzerinde birleşmekte olup, bu özellikler ileride incelenecektir. Ancak belirtmek gerekir ki, en geniş anlamı ile yaklaşıldığında işsizlik sigortasının, sosyal devlet olgusu dahilinde bireylerin işsiz olmaları sonucu yaşamlarını devam ettirebilecek ve bu yolla işsizliğin topluma olan olumsuz etkilerini asgari hadlere çekecek bir sigorta kolu olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu geniş tanım, Türkiye’de ve genelde dünyadaki işsizlik sigortası tanımı ile birkaç noktada çelişmektedir. Her şeyden önce, halihazırda işsizlik sigortası uygulaması var olan bir çok ülkede sigorta önceden çalışmış ve kusuru ve isteği olmaksızın işsiz kalmış çalışana kapsamaktadır. Oysa bir önceki paragraftaki gibi geniş bir yorumun kabulü halinde kendi isteği veya kusuru ile işsiz kalmış kişilerin kapmasa girmesi gerekeceği gibi, önceden hiç çalışmamış olup çalışmaya karar veren kişilerin de (örneğin okuldan mezun olup iş yaşamına atılan bir kişi, veya maddi sıkıntı sebebiyle çalışmaya karar veren ailenin ikinci bir ferdi, vs.) maddi yardım almaları anlamına gelecektir.

Sosyal devlet olgusu dahilinde bu tür geniş bir yorum bazı mantıklı yerler taşımakla birlikte, toplum içinde eşitsizlik yaratabilecek ve devlet bütçesini de olumsuz etkileyebilecek olmasından dolayı tanım darlaştırılmakta, uygulama ülkeden ülkeye bazı farklılıklar göstermekte ve kimi zaman da ekonomik ve sosyal gereksinimlerden dolayı aynı ülkenin çıkardığı kanunlar ile kanunun kapsamında değişiklikler yaptığı gözlemlenmektedir.

Konu her ülke mevzuatında ayrı ayrı değerlendirilmesine karşı, bu konuda geçerli olan uluslararası antlaşmalarda mevcuttur. Bunların en geçerlileri Uluslararası Çalışma Örgütü ILO tarafından kabul edilen 44 no’lu “İşsizlik Yardımı Sözleşmesi” ile 102 no’lu “Sosyal Güvenlik Sözleşmesi”dir.

102 no’lu Sosyal Güvenlik Sözleşmesi kapsamında düzenlenen işsizlik yardımı kavramı incelendiğinde tanımın uygulamayı yapabilecek devletler açısından daraltılmasına imkan tanınacak bir yorumun burada da yapıldığını görüyoruz. Sözleşme kapsamında işsizlik yardımı ödeneği “ belli bir dönem staj süresini

doldurmuş kimselerin, çalışmaya elverişli ve iş almaya hazır olmalarına karşın, kazançlarının durması sonucu, belli bir süreyle sınırlı olarak yapılan” yardım olup, bu ülkeden ülkeye sayısal değişiklik gösterebilecek şekilde düzenlendiği gibi, ayrıca belirli bir çoğunlukta işçi çalıştırılan işyerlerinde uygulanmasına olanak sağlayacak düzenleme imkanı da getirilmiştir.

### C. İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Bilindiği ve çok sık da tekrar edildiği üzere, sosyal güvenlik kavramının en iyi bilinen önderlerinden biri olan William Beveridge’in 1945 tarihli ünlü eseri “Full Employment in a Free Society”de ifade ettiği üzere “işsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır. İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertte faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır; ikinci olarak ise, işsizlik insanların hayatına korku getirir. Bu korkudan da nefret doğar.”

Beveridge’in bu meşhur söylemi, işsizlik konusunda yapılmış olan tarihsel gözlemin çok güzel bir ifadesidir.

Gerçekte işsizlik olgusu çok eski zamanlardan beri var olsa da, esas olarak sanayileşmenin bir sonucu görülmüş ve insanları bu konuda düşünme ve çalışma yapmaya son yüzyıllarda itmiştir. 18. yüzyılda Avrupa’da kendini göstermeye başlayan sanayileşme çabaları sonucu kırsal bölgelerde yaşayan ve hayatını tarım ile idame ettiren nüfusun büyük bir bölümü kente göç etmiştir. Ancak gerek sermaye sahiplerinin göreceli olarak azlığından, gerekse o devirde hakim olan ve ekonomik büyüme sırasında sıkıntısı yaşanmayan “bırakınız yapsınlar” (laissez – faire) ekonomi politikalarının, ekonomik durgunluk zamanlarında sosyal düzen aleyhine işleyerek toplumsal düzensizliğin ciddi boyutlara tırmandığı görülür. Ekonomik durgunluk zamanlarında büyük halk kitlelerinin işsiz kalması, devletin ekonomiye müdahalesinin bulunmadığı dönemlerde bu durgunluk sürelerinin olağandan uzun sürmesi neticesi doğurmuş, bu süreçte geniş halk kitleleri bir ücret garantisi ve kazancından yoksun yaşamak ile birlikte, istihdam şansı bulabilenler de iş piyasasında rekabetin çokluğundan dolayı, son derece olumsuz şartlar ile çalışmak

zorunda kalmışlardır. Bu süreç halk kitlesi içinde iki uçlu bir sistem doğurmuş ve uçlar arası gerginliğin artması toplumsal yaşamı son derece kalitesiz bir hale getirmiştir.

İşte bu süreçte sosyal bilimler dünyasında var olan çalışmalar ve Avrupa'daki kiliseden arındırılmış reformist hareket sosyal devlet olgusunu da yavaş yavaş tarihsel süreçte yaratmaya başlamışlardır. Yaşanan olumsuz gelişmeler önce çeşitli çıkar topluluklarını ve ülkeleri bir takım tedbirler almaya zorlamıştır.

Dünyada bilinen ilk işsizlik sigortası uygulamasına İsviçre'nin Basel şehrinde rastlanır. 1789 yılında ortaya çıkan ilk uygulama hakkında ayrıntılı bilgi sahibi değiliz. Bu ilk uygulama hakkında bilinen, uygulamanın bir sendika tarafından başlatıldığı ve herhangi bir zorunluluk taşımadığıdır<sup>29</sup>. Nitekim uygulama sadece birkaç sene sürmüş sonra ortadan kalkmıştır.

Aradan geçen yaklaşık 40 senelik bir süreden sonra işsizlik sigortası benzeri bir uygulamaya İngiltere'de rastlanır. 1824 senesinde Journeymen Buharlı Motor Çalışanları Topluluğu, işsiz kalan üyelerine işsizlik yardımı dağıtmaya başlamıştır<sup>30</sup>. 1834 yılında Birleşik Krallık tarafından uygulamaya konulan Fakirler Kanunları işsizlik ile mücadelede hükümetSEL mücadele konusunda ilk uygulamadır. Yerel anlamda uygulanan bu sistem çalışabilen fakir ile çalışamaz durumda olan fakir arasında ayırım yapmakta ve çalışabilir durumda olanlar, yardıma hak kazanabilmek için diğerlerinden farklı olarak teste tabi tutulmaktadır. Sistemde aslında çalışabilecek durumda olmasına karşın çalışmayanlar ailelerin dağılması sonucunu da doğuracak kadar ağır bir cezai uygulama (hürriyeti bağlayıcı değil) olan fakir ve düşkün evlerine zorla gönderilerek buralarda barındırılıyorlardı<sup>31</sup>. Avrupa'da bir diğer işsizlik yardımı uygulaması 1846 yılında Belçika'nın Brüksel şehrinde Matbaacılar Sendikası tarafından uygulanmaya başlamıştır.

---

<sup>29</sup> Kanada Hükümeti İnsan Kaynakları ve Yetenek Geliştirme Bakanlığı internet sayfası, <http://www.hrsdc.gc.ca>

<sup>30</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson, Fred Jahn, Staff Report on Unemployment Compensation, Comitee on Economic Security, A.B.D. Sosyal Güvenlik İdaresi.

<sup>31</sup> Saul J. Blaustein, Unemployment Insurance in the United States – The First Half Century, 1993

Karşılaşılan tüm uygulamalarda işsizlik sigortasına hükümetlerin müdahalesinin öncelikli olarak sendikaların, çalışma gruplarının uygulamalarından sonra ortaya çıktığı görülmektedir. 1896 yılında Dijon, Fransa'da ilk defa Belediyelerin kendi maddi olanaklarını düzeltmek amacıyla sendikaların yerine geçerek işsizlik yardımı sistemi getirdikleri görülür<sup>32</sup>. Bir başka kaynağa göre ise ilk Belediye çaplı uygulama 1893 yılında İsviçre'nin Berne kentinde başlamıştır<sup>33</sup>. Ödenen prime bağlı olarak senelik yapılan yardıma dayanan belediye planları yayılarak Almanya (Köln 1896 – Leipzig 1903), Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İngiltere, İtalya (Bolonya 1896), İsviçre (Basel ve Zürih), Hollanda ve Norveç'te uygulanmaya başlamıştır.

Fransa'nın Dijon kentinde 1896 ve Limoges'da 1897 yılında başlayan uygulamalar Berne'deki uygulamadan farklı olarak sendikal işsizlik sigortası uygulamalarını tamamlayıcı niteliktedir. 1901 yılında Belçika'da Ghent şehrinde de kurulan ve işsizlere sendikadan aldıkları işsizlik ödeneğinin üzerine bir önceki seneki prim ödemelerine göre belirlenmiş bir tutar ödenek ödemeye dayanan sistem sonraları Ghent sistemi olarak Almanya'da (Strasbourg 1907; Muhlhausen, Erlangen, ve Mainz 1909) ve İtalya'da (Milan 1905, Brescia 1909) yayılmaya başlamıştır<sup>34</sup>.

Zorunluluk taşıyan ilk işsizlik sigortası uygulamasına ise 1894 yılında İsviçre'de St. Gall kantonunda rastlanır. Ne yazık ki, bu ilk zorunlu uygulama çalışanların prim ödememek için başka şehirlere taşınmaya başlaması neticesi 1897 yılında sona erdirilir.

Meslek kuruluşları ve sendikalar tarafından uygulanmaya başlayan bu işsizlik sigortası uygulamalarının öncelikle belediyeler veya bölgeler bazında uygulanmaya başlaması, fakat neticelerinin istenen düzeyde olmaması, işsizlikten doğan sıkıntıyı yaşamaya devam eden devletleri bu konuda önlem almaya itmiştir.

---

<sup>32</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e. s.84

<sup>33</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson, Fred Jahn, Staff Report on Unemployment Compensation, Comitee on Economic Security, A.B.D. Sosyal Güvenlik İdaresi

<sup>34</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson, Fred Jahn, a.g.e.

Bu hususta Fakir Kanunları uygulamasının bir sonuç doğurmadığını gören İngiltere, meslek grupları uygulamalarının da işsizlerin çok küçük bir bölümünü kapsamaması, kısaca yaşanan sıkıntıya çare olmaması üzerine ilk adımı atmış ve Lloyd GEORGE'un Başbakanlığı döneminde, ilk ulusal çaplı zorunlu işsizlik sigortası programı 1911 yılında kabul edilmiştir. Ulusal Sigorta Kanunu ( National Security Act) adıyla anılan bu düzenleme sadece işsizlik sigortasını değil ek olarak hastalık sigortasını da düzenlemiştir. Başlangıçta altı sektörü ve 2.5 milyon insanı kapsayan kanun 1916 ve 1920 yıllarında iki defa genişletilmiş ve tarla çalışanları ile ev hizmetçileri dışında tüm ücretli kesimi kapsar hale gelmiştir<sup>35</sup>.

İngiltere örneğini takiben 1935 senesine kadar 6 Avrupa ülkesi daha ulusal zorunlu işsizlik sigortası uygulamasını kabul etmiştir. İtalya 1919, İrlanda 1920, Avusturya 1920'de, Polonya 1924, Bulgaristan 1925, Almanya 1927 yılında bu uygulamaya başlamışlardır. Aşağıda Tablo 6'de 1935 senesi itibarı ile ulusal zorunlu işsizlik sigortası programı, ihtiyari işsizlik sigortası yerine geçen programı ve işsizlik yardımı programı olan ülkeler belirtilmiştir. Sovyetler Birliği'nde işsizlik sigortası uygulaması İş Kanunu içerisinde 1921 yılından 1930 yılına kadar uygulanmış, sonra durdurulmuş olduğundan tabloda yer verilmemiştir.

1935 senesinde uygulama Amerika kıtasına da ulaşarak, hem Amerika Birleşik Devletleri'nde hem Kanada'da zorunlu işsizlik sigortası uygulamasına geçmiştir. Bütün bu uygulamalar içerisinde yaklaşık olarak her biri 14 milyon işçiyi kapsayan programları ile İngiltere ve Almanya sistemleri, diğerleri üzerinde yoğun bir etki bırakmışlardır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nin 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu (Social Security Act) içeriğinde işsizlik sigortası İngiliz sisteminden alınmıştır. İlginçtir ki her iki sistemde uygulama safhasında sıkıntılar yaşamış, İngiliz sistemi işsizleri her ne pahasına olursa olsun finanse edebilmek için büyük bir borç altına girmiş, Alman sistemi de bunun tam tersine sistemi borçtan uzak tutabilmek için uygulanamaz bir hale getirmişlerdir.

---

<sup>35</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson, Fred Jahn, a.g.e.

**Tablo 6 : 1935 öncesi Kamusal İşsizlik Ödeneği Programı olan Ülkeler**

<b>Program</b>	<b>Ülke</b>	<b>İlk Yürürlük Tarihi</b>
Ulusal Zorunlu İşsizlik Sigortası	İngiltere	1911
	İrlanda	1911*
	İtalya	1919
	Avusturya	1920
	Avustralya	1922
	Polonya	1924
	Bulgaristan	1925
	Almanya	1927
İhtiyari İşsizlik Sigortası Yerine Program	Fransa	1906
	Norveç	1906
	Danimarka	1907
	Hollanda	1916
	Finlandiya	1917
	İspanya	1919
	Belçika	1920
	Çekoslovakya	1924
	İsviçre	1924
	İsveç	1934
	İşsizlik Yardımı	Lüksemburg
Yugoslavya		1927
Yeni Zelanda		1930

\* İrlanda, İngiltere'den bağımsızlığını 1920 yılında kazanmış olup, bu tarihe kadar İngiltere bünyesinde süren program bağımsızlık sonrası uygulanmaya devam etmiştir. (Rusya'da da zorunlu bir sistem 1922 yılında kabul edilmiş ancak ödemeler 1930 senesinde durdurulmuştur.)

Ülkelerin işsizlik sigortasına karşı göstermiş olduğu bu yoğun ilgi uluslararası kuruluşlar tarafından da çalışma programlarına alınmıştır. ILO 1934 yılında 44 no'lu İşsizlik Yardımı Sözleşmesi'nin kabul etmiştir. Aradan yaklaşık yirmi yıl geçtikten sonra bu sefer başka bir sözleşme ile, 102 no'lu Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile işsizlik yardımı da yeniden düzenlenmiştir.

Bu dönemden sonra işsizlik riskine karşı yaratılan programlarda düzenli bir artış görülmüştür. Aşağıda 1945 – 1999 yılları arasında işsizlik riskine karşı geliştirilen programlara katılan ülke sayısı bölgelere göre verilmiş olup, büyümenin özellikle 1990'lı yıllarda ivme kazandığı görülmektedir. Bunun sebebi, o yıllarda bağımsızlık kazanan eski Sovyetler Birliği ülkelerinin bu programları adapte ederek uygulamaya başlamalarıdır.

**Tablo 7 : İşsizlik tazminatı Programlarında Büyüme, 1949 - 1999**

Bölgeler	1949	1959	1969	1979	1989	1999
OECD-20 ülkeleri	19	19	19	20	20	20
Orta ve Doğu Avrupa	0	1	1	2	3	12
Eski Sovyetler Birliği ülkeleri	0	0	0	0	0	14
Doğu ve Güney Asya	1	1	1	3	4	6
Kuzey Afrika - Orta Doğu	0	0	1	3	5	6
Sahara Güneyi Afrika	1	1	1	2	2	2
Güney Amerika	1	3	4	4	4	6
Orta Amerika ve Karayipler	0	0	0	0	0	0
<b>Toplam</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>27</b>	<b>34</b>	<b>38</b>	<b>66</b>

Kaynak : U.S. Social Security Administration (1999)

#### **D. İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLİKLERİ**

İşsizlik Sigortasının dünyada yaygın uygulamasından yararlanılarak, literatür ve tanımının da yardımı ile kendisine has bir takım özellikler taşıdığını söylemek yanlış olmaz. Bu özellikler madde madde;

- İşsizlik riskini tazmin özelliği
- Zorunluluk özelliği
- Prim ödeme özelliği
- Devletçe kurulma özelliği
- Yeniden işe yerleştirme özelliği

olarak sıralanabilir.

##### **1. İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği**

İşsizlik sigortasının konusu işsizlik riskine karşı koruma sağlamasıdır. Esasen bu unsur işsizlik riskinin de diğer sosyal güvenlik risklerinden ayrı olan bir özelliğinden doğmaktadır. Bu özellik, diğer risklerin hepsinde çalışma istek ve yeteneğinde olan kişinin çalışması mümkünken, işsizlik riskinde kişinin yeteneği ve arzusuna rağmen iş piyasasının dışında kalmasıdır. Bilindiği üzere işsizliğin gerek işsiz kalan kişi gerekse toplum açısından bir takım olumsuz etkileri bulunmakta olup,



bu etkilere kayıtsız kalınması halinde toplumsal çatışmaya yol açmaktadır. Bununla birlikte işsizlik sigortası işsizlik riskine karşı geliştirilen bir mekanizma olsa da, bir takım yan etkenlerden dolayı tüm işsizleri kapsamına almaz. Genel yorum yaptığımızda, işsizlik sigortası uygulamalarının kendi istek, iradesi ve kusuru dışında işsiz kalanları kapsadığı görülmektedir. Bu tür sınırlamalar, sigortanın işsizlik riskini tazmin özelliğini ortadan kaldırmaz.

## **2. Zorunluluk Özelliği**

İşsizlik sigortası veya ödeneği uygulamalarının tarihsel süreci zarfında ihtiyari olan uygulamaların devamlılık arz etmediği, geniş kitleleri kapsamına alamadığı ve hatta bu işten sonuçta toplum fayda göreceken bile, kapsam dahilinde olanların kapsam dışına çıkmak için değişik mücadeleler verdikleri görülmüştür. Uygulamada ortaya çıkan bu tür sorunlar, işsizlik riski ile mücadelede işsizlik sigortası uygulamasına inanları, bu işin bir ucunda devletin olması gerektiğine ve devletin yaptırım gücü ile birlikte uygulanması halinde programın sonuç vereceğine inanmalarını sağlamıştır.

Yaşanan ekonomik sıkıntıların yol açtığı geniş işsizlik sorunu yaşanan dönemlerde politikacılar işsizlerden ve toplumdan gelen baskıya dayanamamış ve işsizlik sigortası uygulamasının devlet tarafından yürürlüğe konmasını sağlamışlardır. Kaldı ki, demin de değinildiği üzere, programın başarısı devamlı süreçte uzun vadeli ve herkesin katıldığı bir sistemler yürütüldüğü sürece ortaya çıkacaktır. Bu sebeple, işsizlik sigortası neredeyse tüm uygulanan devletlerde zorunlu bir hale getirilmiş ve gerek çalışanlara gerekse işverenlere programa katılıp katılmama iradesi sağlanmamıştır. Bu zorunluluk işçiler için kapsama zorunlu dahil olma anlamı taşıdığı gibi hem işçiler hem de işverenler açısından prim kesintisinin devletin yaptırım gücüne bağlanmış olması anlamını taşır.

İşsizlik sigortasının zorunluluk özelliğinin bir başka önemi de bu sigorta türünü özel sigortalardan ve diğer yardım kuruluşlarından (sandıklardan) ayırmasıdır<sup>36</sup>.

### 3. Prim Ödeme Özelliği

İşsizlik sigortasının zorunluluk ilkesi gereği uygulama ile ilgili finansmanın sağlanması açısından kaynak olarak üç hedef belirlenmiştir. Bunlar işçi, işveren ve devlettir. Dünya da bu üç kaynaktan başka, işsizlik sigortasının finansmanı için uygulamaya konulmuş herhangi farklı bir kaynak bulunmamaktadır. Programdan kaynaklanan maliyetin tamamıyla devlet kaynaklarından karşılanması, sorunun özellikle ekonomik durgunluk zamanlarında ciddi boyutlara ulaşması ve bu süreçte de ülkelerin de ekonomik hassaslık taşıdıkları gerçeği karşısında pek tercih edilmeyen bir yöntem olmuştur. Bu düşünce de programı hazırlayanları geriye kalan diğer iki kaynağa yani bu programdan doğrudan yararlanacak işçilere ve işçileri kaynak olarak kullanıp ekonomik değer yaratan işverenlere yöneltmiştir. Yapılan aktüeryal hesaplar neticesi, her ülkede değişik oranlarda, özellikle de çalışanın maaşı ile orantılı ölçüde bir prim kesilmesi sistemi benimsenmiştir. Sigortacılık bilimi ile yaklaşıldığında bu sistem diğer dallardaki uygulamaların bir benzeridir. Diğer sigorta dallarında da özellikle risk altına olan grup ödediği primler ile hizmet alabilmektedir. Ancak bu yapılırken yani prim kesintisi kararı alınırken, bunun çalışana ve işverene ek bir yük getireceği ve bu durumun da iş piyasasını olumsuz etkileyebileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Prim ödemenin hukuken en önemli sonucu da işsizlik halinde kişinin ödeneğe ve sair yardımlara hak kazanmasıdır<sup>37</sup>. Kısaca kanunların belirlediği şartlarda (süre, miktar, vs.) primini ödeyen işçi, kriterlere uygun şekilde işsiz kaldığı vakit bir “hak” olarak ödenek alacak, işe yerleştirme hizmetinden, vs yararlanacaktır. Bunların yerine getirilmemesi ise karşı yanın (ki çoğu zaman devlet ya da görevli kurum) hukuki sorumluluğunu doğuracak niteliktedir.

<sup>36</sup> Yılmaz Tanrısever, Genel Yapısı ile Mukayeseli Hukukta İşsizlik Sigortası ve Türkiye İçin Bir Model Denemesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara – 1996, sayfa 25

<sup>37</sup> Yılmaz Tanrısever, a.g.e., sayfa 27

#### **4. Devletçe Kurulma Özelliği**

20. yüzyılın ilk 35 senesinden sonra, yani işsizlik sigortası üzerine gerek fiili gerek akademik çalışmaların yaygınlaştığı süreçten sonra, tüm uygulamalarda işsizlik sigortası sistemi ilgili devlet tarafından kurulmuştur. Sosyal devlet olgusunun dünya çapında kabulünün ve 19. yüzyılın ikinci yarısından başlamak üzere gelişmesinin neticesi olarak bu sonuç bizi şaşırtmamalıdır. Nitekim benzer bir sürü uygulamada olduğu gibi işsizlik riskinin dar bir çerçevede sadece işçiyi etkileyen sonuçlar ile kalması halinde devletlerin bu tür bir yaklaşımda bulunması beklenemezdi. Aynen çocuk işçi çalıştırma ile ilgili yasakların Fransa'da askerlik çağına gelen çocukların çoğunluğunun, çalışma şartlarının ağırlığından dolayı sakat olması ve silah kullanamayacak halde olmasından, yani aslen insani bir amaçla değil devletin kendi egemenliğini koruması için gerekli insan gücüne ihtiyaç duymasından kaynaklandığı gibi işsizlik sigortasına karşı devletlerin ön planda mücadele etmesi, etkisinin bireyden çok toplumu vurmasına dayanmaktadır. Bu hali ile devletler tarafından kurulmayan programların da uğradığı başarısızlık neticesi, bugün tüm işsizlik sigortası uygulamalarında devletin himayesi söz konusudur.

#### **5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği**

İşsizlik sigortasının bu özelliği de aslen bir önceki paragrafta belirttiğim üzere bir takım yan etkilerden kaynaklanmaktadır. Sigorta kapsamında işsiz kalan kişilere ödeme yapılarak riskin tazmin edilmesi sağlanmak ile birlikte, ödemenin uzun süre devam etmesi halinde sigorta maliyetinin başa çıkılmaz bir hal aldığı görülmüş ve bu sebeple, işsiz kalan kişiyi yeniden sisteme dahil etmenin bir gereği daha ortaya çıkmıştır. Nitekim para kazanma dışında sadece işsiz kalmanın bile bireyde ve toplumda yarattığı etkilerin ortadan kaldırılması, kişiye para ödemesi ile başarılmaz. Toplumsal hayatta statü sahibi olabilmek için bir meslek sahibi de olmak gerektiği gerçeği karşısında devletlerin işsizlik sigortası programı dahilinde kişileri yeniden işe yerleştirmek ve hatta geçmiş iş tecrübesi gözetilmeksizin kişiye yeni bir yetenek vermek için eğitimden geçirerek başka alanlara kaymasını da

sağlamak da programlara eklenmiştir. Bunun yapılması için genelde tüm uygulama ülkelerinde devlet tarafından özel bağımsız kurumlar kurulduğu görülmektedir. Bu kurumların Türkiye'deki canlı örneği Türk İş Kurumu'dur.

## **E. İŞSİZLİK SİGORTASININ FİNANSAMI**

İşsizlik sigortası tarihinin en tartışmalı konusu, kapsamı ile birlikte muhtemelen finansmanı konusudur. Bu konuda ilk zorunlu uygulamayı yapan devlet olan İngiltere'nin yaşamış olduğu finansman zorluğu, sistemin hemen hemen iflas etmesi, Amerika Birleşik Devletleri'nde çeşitli zamanlarda eyaletlerin yaşamış olduğu iflas hali ve sistemin devamı için federal devlet bütçesinin katkısının alınması zorunluluğunun doğması, buna karşın Almanya'nın sistemin ekonomik sağlığı uğruna kapsamından çok ödün vermesi, tarihsel süreç içinde işsizlik sigortası finansmanını tüm araştırmacılar için ciddi bir çalışma konusu yapmıştır.

Sigortanın toplumsal bir sorun üzerine eğilmesi ve zorunluluk özelliği sebebi ile finansmanında da endüstri ilişkilerinde var olan üçlü yapının etkisi görülmektedir. Devlet – işveren – işçi yapısı dahilinde ülkeler sigorta finansmanı konusunda gelir kaynağı olarak bu üç ayaktan oluşan kombinasyonları tercih etmektedirler. Bu hali ile işsizlik sigortasının finansmanında aşağıdaki ayırım yapılabilir.

- Tekli finansman yöntemi
- İkili finansman yöntemi
- Üçlü finansman yöntemi

### **1. Tekli Finansman Yöntemi**

Sistemde işçi ve işverenden toplanan paranın prim, devlet tarafından ödenen paranın ise katkı olarak adlandırıldığı görülmektedir. Sadece devlet katkısına dayanan programlar dünya üzerinde en az rastlanan yöntemdir. Anglo sakson ülkelerindeki uygulamalarda her ne kadar İngiltere örneği takip edilmiş olsa da, bugün sadece devlet katkısına dayanan uygulamaların İngiltere örneğinin aksine Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda gibi aynı sistemdeki ülkelerde görülmemektedir.

Hukuken Kıta Avrupası hukuk sistemi içinde bulunan Macaristan'da da tamamen devlet katkısına dayanan bir sistemin varlığı şaşırtıcıdır.

Tekli finansman yöntemi uygulayan ülkelerde, işsizlik sigortasının devlet katkısından karşılanması dışında sadece işverenden alınan primden karşılanmasına yönelik uygulamalar da mevcuttur. Örneğin Brezilya uygulaması bu şekildedir. Bunun haricinde İtalya bu şekilde bir sistemi benimsemiş olup, devlet uygulamanın sadece idare masraflarını karşılamaktadır. Yine Mısır'daki uygulamada devletin müdahalesi işveren primlerinden oluşan kaynağın açık vermesi halinde gerçekleşmektedir. Kısaca bu ülkelerde genelde tekli finansman yöntemi benimsenmiş, ancak sistemin devamlılığı açısından bir güvenlik sübabı olarak acil durumlarda ikili finansman yöntemine geçilmesi öngörülmüştür.

## **2. İkili Finansman Yöntemi**

İşsizlik sigortasının ikili finansman yöntemi ile karşılanmasında genelde kabul edilen, sistemin ya işçi ve işveren primleri ile yürütülmesi ya da çalışandan hiç prim kesilmeyerek işveren primi ve devlet katkısı ile yürütülmesidir. Örneğin Avusturya, Almanya ve Yunanistan'daki uygulamalar devlet katkısını dışarıda tutarak işçi ve işverenden alınan prime dayanırken, Bulgaristan, İzlanda, Lüksemburg'ta var olan uygulamalar finansmanı işveren ve devlet kaynaklarından karşılamaktadır.

## **3. Üçlü Finansman Yöntemi**

Nihayetinde uygulamada en sık karşılaşılan finansman yöntemi üçlü finansman yöntemi olup, hizmet ilişkisindeki her bir tarafın katkısı, taşın altına elini koyması mantığına dayanmaktadır. Bir çok ülkede uygulaması bulunan sistem tarafların ortak emeğine dayanmakla birlikte, özellikle işçiden ek bir prim kesilmesi anlamına geldiğinden eleştiri konusu olmuş bazı ülkelerde uygulamayı zorlaştırmıştır. Örneğin işsizlik sigortasının tarihsel sürecinde de belirttiğimiz gibi İsviçre'de kanton olarak başlanan uygulamada tarafların yüklenen prim

sorumluluğundan kurtulmak için yaşadıkları yeri terk etmeye başlamaları sistemin kaldırılması sıkıntısı yaratmıştır. Özellikle asgari ücret ile geçinen kesimi sisteme dahil etmek üzere bir takım ek primler getirilmesi, kişilerin eline daha az para geçmesine sebep olduğundan, bir yandan kişilerin gelirinin kesilmesi konusunda önlem almaya çalışan sistemin diğer yandan hali hazırda çalışanın eline daha az maaş geçmesine yol açmaktadır. Bu durumda uygulama da ister istemez çalışanların tepkisine yol açmakta olup, işsizlik sigortasının küresel yayılımında çalışanlar ile iyi ilişkiler kurmaya çalışan politik sistemlerde siyasi bir etken olarak ortaya çıkmaktadır.

İşsizlik sigortası uygulamasında işçinin prim ödemeleri ile mağdur edilmemesi finansman kısmının bir başka önemli konu başlığıdır. Zaten ekonomik anlamda sıkıntı yaşayan işçilerin ücretlerinden ek bir prim kesilerek net aldıkları parada azalmaya yol açılması sıkıntılı bir olgudur. Bunu öngören ve devletin uygulamalarında üstün güç olduğunu bilen ILO 102 sayılı sözleşmesinde işsizlik sigortası uygulamalarında işçiden kesilecek payın toplam primin en fazla % 50'si olması gerektiğini öngörmektedir.

İşsizlik sigortasının finansmanında prim ve katkı toplanmasından öteye, bu paranın nasıl değerlendirileceği de önemli bir inceleme konusu olmuştur. Özellikle toplumda şeffaflığın yerleşmediği gelişmekte olan ülkelerde toplanan paraların yönetiminin sıkıntı yarattığı ortadadır. Ülkemizde de ayrı bir fon olarak değerlendirilen ve yüksek oranda para toplanan işsizlik sigortası uygulamasında, toplanan paranın kullanımı konusunda güven eksikliği görülmektedir.

#### **4. Sigortacılık Sistematiği : Fon Biriktirme Yöntemi – Dağıtım Yöntemi**

İşsizlik sigortasının finansmanı konusunda bazı kaynaklarda incelemenin, sistemdeki paranın nasıl ve nereden toplandığı şeklinde değil ancak

sigortacılık finansmanı çerçevesinde biriktirme ve dağıtım yöntemine göre yapıldığı da görülmektedir<sup>38</sup>.

Bilindiği üzere, fon biriktirme yöntemi, her bir sigortalı için toplanan paranın çeşitli yatırımlar yoluyla değerlendirilerek ve sigortalı adına saklanarak, riskin gerçekleştiği ve ödeneğe hak kazandığı zaman ödemenin kendi hesabından, muhtemelen kendisinin ödemiş olduğu primlerin (ve sisteme göre diğer tarafların koydukları prim ve katkıların) değerlendirilmesiyle oluşan mal varlığından karşılanmasıdır.

Buna karşın dağıtım yönteminde her bir sigortalı adına ayrı ayrı uzun senelere dayalı hesaplar tutulmamakta, toplanan paralar kişilerin adına değerlendirilmekte, belli bir dönem içinde toplanan para aynı dönem içinde yardıma veya ödeneğe hak kazanan kişiye ödenmektedir. Burada bir başkasından toplanan paranın tamamıyla başka bir kişi için harcanması olayı vardır. Türkiye’de senelerdir uygulanan emeklilik sigortası sistematığı buna örnektir.

## **F. İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI**

### **1. Sektörel Kriterler**

#### **a. Sanayi, Ticaret, Hizmet ve Tarım sektörleri ayrımı**

Günümüzde 50’den fazla ülkede uygulama imkanı bulan işsizlik sigortası mekanizması, amacını gerçekleştirmek maksadıyla kendi ekonomik geleceğini de göz önünde bulundurarak bir takım yararlanma koşulları yaratmıştır. Yararlanma koşulları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bununla birlikte bir takım genel değerlendirmelerle yararlanma koşulları ortak olarak tayin edilip, ülkelerin hangi konularda birbirlerinden farklılaşabileceği de ortaya konulabilir.

---

<sup>38</sup> Süleyman Başterzi, a.g.e., sayfa 96

İşsizlik sigortası yararlanma koşulları, aslen ilk olarak konunun kapsamı ile ilgilidir. Burada ilk değerlendirme konusu tabii ki sektörel ayrıma dayanmaktadır. İşgücü piyasasının var olduğu sektörel ayrımın sanayi sektörü, ticaret sektörü, hizmet sektörü ve tarım sektörü olarak değerlendirildiğinde ülkelerin kendi işsizlik sigortası uygulamalarını bu sektörler arasında bazılarında önem vererek bazılarında art planda bırakarak, zaman zaman hepsini kapsama çabası içinde yaptıkları görülmektedir.

Bunların içinde sanayi, ticaret ve hizmet sektörü aslen kayıt altına alınabilmesi tarım sektörüne oranla daha kolay sektörlerdir. Bu sektörlerin tarım sektörüne nazaran farkı devamlı çalışmanın göreceli olarak daha mümkün olması ve hizmetlerin organize ve kontrol olanağı verebilen birimlerce yürütülmekte olmasıdır<sup>39</sup>. Bu da teknik ve idari yönden işsizlik sigortasının uygulanmasında kolaylık sağlamaktadır.

Tarım sektörü ise hem diğer sektörlerdeki gibi devamlı çalışmaya çok elverişli olmaması (üretim mevsimsel özellikleri sebebiyle) hem de kayıt dışı işçiliğe elverişli olması sebebiyle genellikle işsizlik sigortası uygulamalarında dışarıda bırakılmıştır. Üretimden kaynaklanan mevsimsel çalışma olgusu ile genellikle tarım sektöründeki çalışanların refah seviyelerinin daha az olması sebebiyle işsizlik sigortasının finansmanında yaşanacak sıkıntılar, ülkelerin bu sektöre işsizlik sigortası uygulama çalışmalarının karşısında bir engel olarak durmaktadır. Ancak tarım teknolojilerini çok iyi uygulamakta olan ve kaçak işçiliği engelleyebilen bir takım ülkelerin tarım sektörünü de kapsama dahil ettikleri görülmektedir.

#### **b. Kamu – özel sektör ayrımı**

Hemen hemen tüm ülke mevzuatlarında kamu sektörleri çalışanlarının işsizliğe karşı korunmaları, hizmetten ihraçlarının kanunlarla kısıtlanarak, belirlenmiş açık sebeplere bağlanarak gerçekleştirildiği görülmektedir.

<sup>39</sup> İmmihan Gülpınar, Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri İçinde Çeşitli Ülkelerde İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Türkiye'deki Durum, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 1992



Bu sebeple işsizlik riski zaten kamu sektöründe çalışan kişiler için özel sektördekilere nazaran çok azdır. Çoğu devlette kamu sektöründe çalışan personelin keyfi işten çıkarılması yolunun önü tıkalı olup, statü hukuku gereği işe iade mekanizması getirilmiş ve bu konuda yargılama kararlarına uymama kabul edilmemiştir.

Yine kamu hukukunu bir statü hukuku olarak kabul eden ülkelerde, görevlerin karlılığa dayanmaması, devletin her halde görmesi gereken hizmetler olarak algılanması ve para basma yetkisi elinde bulunan bir devletin iflas imkanının da bulunmaması kamu sektörü çalışanları için işsizlik ve doğan etkileri minimize eden etkenlerdir.

Hal böyle olunca, bir çok ülkede, zaten kanundan dolayı işsizliğe karşı korunan kamu sektörü çalışanlarının işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakıldıkları görülmektedir.

## **2. İşletme büyüklüğü kriteri**

Ülkemizde uygulanan işe iade mekanizması gibi, işsizlik sigortasının uluslararası uygulamasında ülkeden ülkeye farklılık gösteren bir unsur da, bazı ülkelerdeki uygulamanın belli bir büyüklükteki işletmeleri kapsama almasıdır. Küçük ölçekteki firmaların ekonomik anlamda sıkıntı yaşamaya daha müsait olması sebebi ile prim ödeme sıkıntısının kayıt dışı istihdama yol açacağı düşüncesinden kaynaklanan bu uygulama, bir ülkedeki işyerlerinin çoğunluğunun KOBİ vasfında olduğu düşünüldüğünde, uygulamaya dahil olan çalışanların sayısında bir hayli kısıtlama yapmaktadır. Bu durumda genelde Anayasalarda düzenlenen hem sosyal devlet hem de eşitlik olgusuna açıkça ters düşen bir sonuç yaratmaktadır. Bununla birlikte bu tür uygulamanın uluslararası hukukta dahi kabul gördüğünü, ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi kapsamında da ülkelere dilerlerse uygulamayı belirli bir büyüklükte işletmeleri kapsayacak şekilde düzenlemelerine izin verilmiştir.

### **3. Kazanç sınırı kriteri**

İşsizlik sigortası kapsamının belirlenmesinde bir başka önemli kriterin çalışanın kazancı olduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde işsizlik sigortasından yararlanabilmek için çalışanların asgari düzeyde belli bir maaş almaları gerektiği düzenlenirken (Batı Almanya örneği gibi), diğer bazı ülkelerde ise bunun tam tersi bir düzenleme ile sadece belli bir seviyenin altında maaş alan çalışanlar (İrlanda örneği) kapsama dahil edilmişlerdir.

### **4. Belirli bir dönem prim ödeme kriteri**

İşsizlik sigortasının devlete olan maliyetinin sıfırlanması veya asgari hadlere indirilebilmesi için, sigortanın finansmanı konusunda yapılan çalışmalar ile işsizlik olgusunun gerçekleşmesinden evvel belirli bir süre prim ödeyen çalışanların kapsama dahil edilmesi usulü kabul edilmiştir. Hemen hemen tüm ülkelerde geçerli olan bu uygulama sistemi prim ödemenin asgari süresi bakımından ülkeler arası farklılık göstermektedir. Primin miktarı konusunda işsizlik rakamı, işsizliğin süresi beklentisi, ödenecek rakam gibi belirleyici noktaların değerlendirildiği aktüeryal hesaplar yapılmaktadır.

### **5. İstihdam isteği kriteri**

İşsiz kalan çalışanın işsizlik sigortasından yararlanması bakımından kendisinin reel olarak çalışma istek ve arzusunda olması şartı aranmaktadır. Kişideki çalışma istek ve arzusunun tespiti ise ülkelerin bu konuda farklı tedbirler almalarına ve uygulamada farklılıklar yaratmaya sebep olmuştur. Bazı ülkelerde işsiz kalan kişiye derhal iş bulması için bir kuruma başvuru zorunluluğu getirilmiş, bazılarında iş teklif edilen çalışanın bu işi kabul etmemesi kapsam dışına çıkartılma esası olarak benimsenmiştir.

## **G. İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI YARARLAR**

Belirlenen koşullarda belirli bir miktar çalışması bulunan ve prim ödeyen kimsenin işsizlik sigortasına hak kazanacak şekilde hizmet akdinin sona ermesi neticesi işsiz kalması halinde, işsizlik sigortası mekanizması tarafından sağlanan yararları şöyle sıralamak mümkündür.

### **1. İşsizlik Ödeneği**

Sigortacılık mantığı ile işsizlik sigortası ile koruma altına alınan riskin gerçekleşmesi, kısaca kişinin işsiz kalması halinde, kendisine sağlanan ilk ve en büyük fayda belirli bir ödeneğin düzenli olarak ödenmesidir. Burada sistemden sisteme farklılık olarak toplu ödeme yapılması seçeneği de getirebilecek olmasına karşın, genellikle tüm uygulamalarda ödeneğin düzenli bir şekilde aydan aya, bir maaş şeklinde verilmesi olgusu vardır. Bu durumun asıl sebebi, kişilerin eline toplu para geçmesi halinde bu parayı tüketmesinin çok kolay olması ve bu surette aslen işsizlik sigortası ile ulaşılmaması gereken hedeflerden – kişiye iş buluncaya kadar hayatını idame ettirecek asgari bir gelir garantisinin sağlanması – uzaklaşmasıdır. Bu hali ile aydan aya ödenen para kişiye işi sona ermemiş gibi düzenli bir gelir sağlamak ve kişinin bir ay parayı harcıyıp bitirmesi halinde bile ikinci ay yeniden parasının olması sağlanmaktadır. Toplu yapılan ödemelerde ise paranın bir kere harlandıktan sonra geri dönüşü kesinlikle mümkün değildir.

#### **a. İşsizlik Ödeneği Miktarı**

İşsizlik ödeneğinin miktarı, sistemin finansmanı açısından da çok önem arz etmekte olup, hem sigortanın ödeme gücüyle orantılı olacak hem de ödeneğe hak kazanan kişinin aslen mağdur olmamasını sağlayacak, yani sigorta ile hedeflenen kriterleri sağlayacak ölçekte olması gerekmektedir. Miktarın çok yüksek tespit edilmesi halinde her şeyden önce sistemin ekonomik geleceği tehlikeye düşecek, uygulamanın uzun vadeye yayılması engellenecektir. Yine yüksek ödeneğe hak kazanan çalışanlar için muhtemel olarak yeniden işe girme arzu edilen bir

seçenek olmayıp, kişilerce çalışmadan yüksek ücret almak tercih edilen bir nokta haline gelecektir. Kişileri aslen istihdama yönlendirmeyi amaçlayan bir programda, bunu yerine kişileri işsizliğe yönlendiren bir sonuç elde etmek, sistemin günden güne devletin birikimlerinden harcamasına ve değerlerin yok olmasına sebep olacak, bu da işsizlik sigortasının arkasındaki amacı yok edecektir. Bununla birlikte muhtemel olarak gelecekte bu durumdan ders çıkartan yeni uygulamalar ise bunun tam tersine davranarak uygulamanın kapsamını daraltacak, ödenek miktarını kısacak böylelikle etki – tepki denklemi ile yine ana amaçtan uzaklaşmış bir işsizlik sigortası mekanizması ile karşılaşılacaktır. Tarihsel gelişimin ilk adımlarında İngiltere ve Almanya uygulamaları buna güzel bir örnek teşkil etmiştir.

Ödeneğin miktarının hesaplanması gerçekte çok önemli bir işlemdir. Bunun değerlendirilmesinde, kişinin aldığı son ücret, bakmakla sorumlu olduğu kimseler, sigorta maliyeti, işsizliğin sürme uzunluğunun beklentisi rol oynamaktadır. Ödenek miktarı belirlenirken, işsizlik sigortasının ödeme gücü aşılmalı, kişilerin daha önceki yaşama standartlarına uygun ve asgari geçim sağlayabilecek seviyede bir ödeme söz konusu olmalıdır.

Ödenek miktarının hesaplanmasında genel olarak sabit ödenek yöntemi ile orantılı ödenek yöntemi olarak iki hesap yöntemi bulunmaktadır<sup>40</sup>.

Orantılı ödenek yöntemi en sık karşılaşılan yöntem olup, kişinin son aldığı ücretin belirli bir oranının ödenek miktarı olarak belirlenmesi anlamını taşır. Gerçekten de asgari geçim sağlayabilme kavramı bireyden bireye değişebilen bir kavramdır. Çok zengin kişilerin bir anda işsiz kalması halinde, standart bakımından çok para harcamaya alışan, çeşitli sosyal çevrelere girip çıkan bir insanın bir anda varını yoğunu bırakıp eskiden beri sıkıntı çekiyormuş gibi yaşaması, kendisinden aniden beklenecek bir davranış olamayacağı gibi, işsizlik sigortasının amacı ve koruma sağlanan risklerde karşılaştığında bu kişiye normalde kazandığı ücrete bakılmaksızın asgari oranda bir ücret vermek aynı risklerle karşı

---

<sup>40</sup> Süleyman Başterzi, a.g.e., sayfa 211

karşıya bırakmak demektir. Bunun olumsuz taraflarını gören sistemler genelde ödenek miktarının belirlenmesinde kişinin son aldığı ücreti esas almaktadırlar.

Bir takım sistemlerin ise bu esastan sapmakla birlikte, ortaya çıkabilecek adaletsizliği gidermek amacıyla ücretleri gruplandırdıkları ve her grup için ayrı ödenek miktarı belirledikleri görülmektedir<sup>41</sup>. Yine bunun benzeri olarak bir takım ülkelerde de iki kademeli bir sistem oluşturulduğu, ödenek miktarının belirlenen sabit bir rakam üzerinden kişinin gelirine göre eklenecek bir yüzde ile hesaplandığı görülmektedir (Finlandiya).

Sabit ödenek yönteminde ise kişilerin kazancı ve yaşama Standardları dikkate alınmaksızın herkese tek miktar üzerinden aynı ödeme yapılır. Bu tür bir hesaplama yönteminde bireyler arası eşitlik kavramı ağır basmaktadır. Eşitlik kavramı söz konusu olduğundan prim toplama yönteminde de kişilerin ücreti bir ölçek olarak kullanılmamakta yine herkesten eş bir primin alınması söz konusu olmaktadır. İngiltere örneği bu yöntemi temsil etmektedir.

Hal böyle olmakla, ödenek miktarı ile ilgili dünya uygulamasında bir standart yakalanmamıştır. Uluslararası hukukta ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi uyarınca sigorta ödeneğinin işsiz kalan kişinin son aldığı ücretin % 45'inin altında olmaması gerektiği karara bağlanmıştır.

Uygulamada ödenek miktarına yönelik bir farklılaşma kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin hesaba katılması ile yaşanmaktadır. Bazı ülkelerde işsiz kalan kişiye çocuk yardımı veya yiyecek yardımı adı altında ekstra ödemeler yapıldığı görülmektedir. A.B.D.'nin bazı eyaletlerinde işsizlik yardımı ile birlikte yiyecek kuponlarının dağıtıldığı örneklere rastlanmaktadır.

---

<sup>41</sup> İmmihan Gülpınar, a.g.e., sayfa 69.

## b. İşsizlik Ödeneği Süresi

İşsizlik ödeneğinin ne kadar süre ile verileceği de aynen ödenek miktarı gibi hassas bir konu teşkil etmektedir. Ödenek süresinin uzun tutulması kişinin işsiz kaldığı süre zarfında yeni iş araması hususunda asgari gayrete itecek, işsizlik sürecinin uzaması ile de sisteme yeni giren işsizler ile birlikte sistemden yapılan ödeme miktarının fahiş derecede artması söz konusu olacaktır. Bu maliyet ve finansman hesaplarının yanılması kısaca sistemin iflası anlamına gelebilir. Bunun çözümü için bu sefer primlerin artırılması bir çare olarak düşünülebilir. Ancak bu da sistemden kaçışı körükleyerek kayıt dışı çalışmayı özendircektir.

İşsizlere işsiz kaldıkları süre zarfında sürecin uzunluğuna bakılmaksızın yardım yapılması sosyal devlet olgusunun mutlak uygulama biçimi şeklinde anlaşılabilir. Ancak bu tür bir uygulama devletlerin istihdam politikalarını etkileyeceği gibi kişileri çalışmamaya veya yeni iş bulmamaya iteceğinden ülke çapında verimliliğin de oldukça düşmesine, zamanla ekonomik büyümenin diğer ülkelere oranla geride kalmasına ve ülkenin standartlarının düşmesine yol açacaktır. Bunu farkederek devletlerin işsizlik sigortası uygulamasında süresiz ödenek ödenmesi sistemine hiç girmeyerek ödeme süresini kısıtladıkları görülmektedir.

Nitekim ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde de bu husus üzerinde durulmuş ve ülkelerin bu yardımın süresini kısıtlamalarına imkan tanıyacak bir şekilde asgari olarak bir yılda en az 13 hafta ödenek ödenmesi şartı düzenlenmiştir.

Kaldı ki, devletler ödeme süresinin sonunda vatandaşlarının mağdur olmaması açısından işsizliğe tamamiyle kayıtsız kalıyor da değillerdir. Hemen hemen bütün ülkelerde işsizlik sigortasının tamamlayıcısı olarak işsizlik yardımları devreye girmektedir. İşsizlik ödeneği ödeme süresinin sona ermesinden sonra belli bir süre daha yardımlar vasıtası ile işsiz kalan kişinin belli bir ölçüde sıkıntısının hafifletilmesi sağlanmaktadır.

Ödenek süresinin tespitinde uygulanan yöntemler, her sigortalı için sabit bir sürenin belirlenmesi, çalışma ve prim ödeme sürelerine göre süre belirlenmesi ve yaş gibi unsurlarında arada bulunduğu karma sistemler olarak üçe ayrılabilir<sup>42</sup>. Sabit sürenin uygulandığı ülkelerin başında İngiltere gelmektedir. İşsizlik ödeneğine hak kazananların hepsine 52 hafta boyunca (şartların devamı halinde) ödeme yapılmaktadır. Çalışma ve prim ödeme sürelerine göre sürenin belirlendiği ülkeler arasında Türkiye mevcuttur. Karma sistemde ise örnek olarak A.B.D.'de işsizlik süresinin belirli bir oranın üstüne çıkıldığı dönemlerde var olan kanunlar çerçevesinde ödenek süreleri otomatik olarak uzamaktadır.

## 2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik sigortası kapsamına girip girmediği tartışılabilir olan fakat literatürde bu kapsamda sayılan bir fayda türü de işsizlik yardımıdır. İşsizlik yardımını daha çok işsizlik sigortası kapsamına girmeyen ve yahut kapsamına girmekle birlikte ödenek hak etmek koşullarını gerçekleştirilmeyen veya işsizlik yardımına hak kazanmış olup da bu hakkı sonuna kadar kullanmasına karşın iş bulamayan kimselere gelir garantisi sağlamaya yöneliktir<sup>43</sup>.

Uluslararası uygulamaya bakıldığında, işsizlik yardımını ile ilgili tartışılabilir konu, yardımın sigorta kapsamı dışında olmakla, işsizlik sigortasından sağlanan faydalar arasında geçmesidir. Oysa yine uygulamada ortaya çıkan bir gerçekte, işsizlik ödeneklerine sigorta denmesinin sebebi prime dayalı bir sistem olmasından kaynaklanmaktayken, işsizlik yardımları genelde devletin tek taraflı maddi kaynağına dayandığından bir sigorta olgusunun da bulunmadığı söylenebilir.

İşsizlik yardımından yararlanma koşulları genel olarak işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma koşullarına nazaran daha hafiftir. Böylelikle sigortadan yararlanamayan işsizlerinde bu durumlarından olabildiğince az etkilenmelerine çalışılmaktadır. Nihayetinde, bir takım işsize gelir garantisi

<sup>42</sup> Süleyman Başterzi, a.g.e, sayfa 222

<sup>43</sup> İmmihan Gülpınar, a.g.e., s. 61

sağlamak, diğerlerine karşı ise hiçbir girişimde bulunmamak sosyal devlet olgusu ile bağdaşmayacağı gibi, korunmak istenen amaca da ulaşmayı da imkansız hale getirir.

İşsizlik yardımı da maddi bir ödeneği kapsamakla birlikte küresel anlamda bunun meblağını belirleyebilecek bir kıstas bulunmamaktadır. Bazı ülkelerde sabit bir ücret belirlenip ödenmekteyken, bazı ülkeler işsizlik sigortası ödeneği uygulaması gibi kişinin son ücretine oranlı bir ödeme yapmaktadır. Yine sigorta ödeneği ile aynı mantıkla, kişileri işsizliğe de özendirilmemek açısından işsizlik yardımı meblağının kişinin son aldığı ücretin altında olması ve hatta kişinin rahat bir hayat süreceği seviyenin de altında olması yöntemi belirlenmektedir.

### **3. İşe Yerleştirme ve Eğitim Hizmetleri**

İşsizliğin kişiler üzerinde olumsuz etkileri ve doğurduğu sonuçların vahameti neticesi, onları işsizlikten koruma amaçlı kurulan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı uygulamaları sosyal bakımdan güzel olmakla birlikte, kişinin mağduriyetini tamamıyla ortadan kaldıracabilecek nitelikte değildir. Her ne kadar kişinin hayatını devam ettirmesini sağlayacak gelir yardımında bulunursanız bulunun, sonuç olarak işsiz kişinin kendini başarısız hissetmesi ve buna göre sosyal şekil almasını engellemek imkanı yoktur. Buna bir de sistemin finansman yükü eklenirse, kişilere hayat boyu bu tür gelirlerin verilemeyeceği de ortaya çıkmaktadır. İşte bu sebepler ile, işsiz kalan kişiye çeşitli ödenekler sağlanmakla birlikte devlet için bu durumdaki en önemli konulardan bir tanesini de, bu kişinin bir an önce yeniden istihdam piyasasına geri dönmesi oluşturmaktadır.

Bunu düşünen kanun koyucu, işsizlik sigortası sistemi düzenlemesi yaparken bir yandan da kişinin nasıl daha kolay iş bulacağını kavramak ve ona yardımcı olacak bir sistemi daha geliştirirler. Bu amaçla görevlendirilen kurum, işsiz kalan kişiyi yeni piyasa şartları çerçevesinde eğitmekten ve ona bir iş bulmaktan sorumlu tutulur. Böylelikle her ne sebeple olursa olsun işsiz kalan kişi, fazla bir yeteneğe sahip olmasa bile, yeni iş piyasası şartlarına uygun olarak eğitim alacaktır.



Sadece bununla kalınmayıp, ayrıca bu kişiler için iş piyasasında mevcut işler araştırılacak ve kendilerinin bu tekliflerden yararlanması sağlanacaktır.

Uluslararası uygulamada bu hizmet gerek işsizlik sigortası gerekse işsizlik yardımına nazaran daha tek düze bir yol izlemektedir. Genel anlamı ile her ülke bu konuda bir kuruma görev vermekte ve bu kurum genelde ülkenin istihdam ofisi olmaktadır. Bu ofis işverenler tarafından kendisine iş teklifleri iletilen bir ofis olduğundan, zamanın ihtiyaçlarını yakından takip edebilmekte ve kişiye yeni yetenekler kazandırmak için eğitimler düzenlemektedir. Sadece bununla kalınmayıp kendisine ulaştırılan iş teklifleri arasından kayıtlı işsizlere uygun olanların ayrımını yaparak tüm kayıtlı işsizlere yeterli hizmet sunmaya da çalışmaktadır.

Bütün bunların yanı sıra ileride Fransa örneğinde de görüleceği üzere, bu yardımlar sadece eğitim ve iş teklifleri iletmeye sınırlı kalmamakta, ancak gerek işçiyi gerekse işvereni motive edici bir çok program bu kapsamda geliştirilebilmektedir. Örneğin kişinin yeni bir iş bulması halinde tüm taşınma masraflarının karşılanması bunlardan biridir. Yine belirli kapsamdaki işsizlerin istihdamını kolaylaştırmak amaçlı işverenlere teklif edilen sübvansiyon sistemi de buna örnek olabilir.

## BÖLÜM III

### AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ HUKUKUNDA İŞSİZLİK SİGORTASI

#### A. İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Amerika Birleşik Devletleri'nde ülke çapında kabul edilen işsizlik sigortası uygulaması 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu ile başlar. Bununla birlikte konu ile ilgili tartışmalar bunda yaklaşık 30 yıl önce 1900'lü yılların başında başlamıştır. Bu tartışmalar genel olarak bu tür bir programa duyulan ihtiyaç, programın amacı, şekli ve felsefesi üzerine yoğunlaşmıştır. Bu devirde bazı sendikalar tarafından, işveren ve işçilerin özel anlaşmaları ile ve tamamıyla şirketlerin özel planları ile isteğe bağlı benzer uygulamalar yaşanmıştır. Eyalet bazında işsizlik sigortası sistemi kurma çabaları ilk olarak 1916 sensinde gerçekleşmiştir. 1930'lu yıllarda yaşanan ekonomik durgunluğun artarak devamı bu konuyu politika malzemesi haline getirmiş ve konu ile ilgili çalışma yapan kişilerin yönetime girmelerine fırsat tanımıştır. Büyük buhran sırasında bazı eyaletlerde konunun incelenmesi için komisyonlar oluşturulmuş ve bazı taslaklar ortaya çıkmıştır. Bu çalışmaların neticesi ilk uygulama ise 1932 senesinde Wisconsin Eyaleti'nde görülür.

A.B.D.'de sendikaların işsizlik sigortası benzeri uygulamalarının ilk örneği 1831 yılına dayanır. Bu süreçten sonra ekonomik durgunluk zamanlarında bir çok sendikanın üyelerine işsizlik yardımında buldukları fakat durgunluk bittikten sonra bu uygulamaların ortadan kalktığı bilinmektedir. Bu hali ile uygulama geniş çaplı olmadığını gibi düzenli de değildir. 1931 yılında İş İstatistikleri Bürosu'nca yapılan bir çalışmada sadece 3 ulusal sendikanın ve 45 yerel sendikanın düzenli işsizlik sigortası benzeri programları olduğu tespit edilmiştir<sup>44</sup>. Üç ulusal sendikanın uygulaması sırasıyla 1884, 1910 ve 1912 yıllarında başlamış olup toplam 1.000 kişiyi kapsamaktadır. Yerel uygulama sahibi sendikaların üye sayısı ise 45.000'i bulmaktadır.

---

<sup>44</sup> Saul J. Blaustein, Unemployment Insurance in the United States – The First Half Century, 1993, s. 108

Bu planların uygulaması birbirinden farklı olup finansmanı çalışanlar tarafından karşılanmakta, prim miktarları bazı durumlarda kazancın belli bir oranı bazı durumlarda da sabit bir meblağ olarak belirlenmektedir. Ödenekler ve süresi de plandan plana çok farklılıklar göstermektedir. Ulusal sendika planlarında 16 ile 26 hafta arası ödeme belirlenmiş olup, ödeme miktarları haftada 5, 6 ve 9 Amerikan Doları'dır. Yerel sendika uygulamalarında ise haftalık ödeme kimi zaman 30 dolara kadar çıkmaktadır.

Sendikal uygulamaların yanında 1917 yılında başlamak üzere çeşitli şirketler de çalışanları için işsizlik sigortası benzeri programlar geliştirmişlerdir. 1917 ile 1933 yılları arasında 38 firmanın bu tür programlar uyguladığı<sup>45</sup> ve 1931 yılında yapılan bir araştırmada 80.000 işçinin bu programlara dahil olduğu bilinmektedir<sup>46</sup>.

Şirket uygulamalarından ilgi çekici olan iki tanesi günümüzde de şirket tanınırlığı açısından Procter and Gamble ve General Electric Company'nin uygulamalarıdır. Procter and Gamble şirketi uygulaması 1923 yılında başlamış olup, şirkette 6 ay kıdemi olan ve şirketin kar paylaşım programına dahil olup, senelik geliri 2.000.-USD (Amerikan Doları)'nın altında olan işçilere 48 hafta tam ücretli çalışma imkanı tanımaktadır. Bu örnek işsizlik sigortası uygulaması olmaktan daha çok garantili işçilik uygulamasıdır.

General Electric Şirketi uygulaması ise çalışanlarına işsizlik riskine karşı koruma sağlayan en büyük şirket uygulamasıdır. Şirket 1930 ve 1931 yıllarında iki tip plan uygulamaya koymuştur<sup>47</sup>. Bunlardan ilki ampul fabrikasında çalışan 8000 işçi için çalışma garantisi uygulaması olup, ikincisi 70.000 işçiden 40.000'ini kapsayan işsizlik ödeneği uygulamasıdır. Buna göre hem işveren hem de işçi 3 yıl süre ile işçi kazancının % 1'ini prim olarak ödemekteydiler. Risk gerçekleştiğinde, işçiye maksimum 20 Dolar ile sınırlı olmak kaydıyla haftalık kazancının % 50'si 12 aylık bir dönemde azami 10 hafta süreyle ödenmekteydi. Daniel Nelson'un 1969 tarihli,

---

<sup>45</sup> Saul J. Blaustein, Unemployment Insurance in the United States – The First Half Century, 1993, s. 110

<sup>46</sup> Amerika Birleşik Devletleri İş İstatistikleri Bürosu araştırması, 1931

<sup>47</sup> Saul J. Blaustein, Unemployment Insurance in the United States – The First Half Century, 1993, s. 111

Wisconsin Üniversitesi Yayınlarından çıkan “İşsizlik Sigortası : Amerikan Tecrübesi, 1915 – 1935” isimli eserinde 1931 ile 1934 yılları arasında General Electric Şirketi planında primler ile 5 milyon Dolar toplandığı ve bu paranın 3.6 milyon Dolarının da ödenek olarak dağıtıldığı belirtilmektedir<sup>48</sup>.

Uygulamalar kısaca incelendiğinde bile, sigortacılık kapsamında gerekli olan aktüerya biliminin o dönemlerde bile iyice incelendiği ve eğitilmiş kişilerin yetiştirildiği görülmektedir.

## 1. Eyalet Bazlı Çalışmalar

Amerika’da eyalet bazında işsizlik sigortası uygulamaları 1900’lü yılların başında tartışılmaya başlanmakla birlikte 1916 yılına kadar bu yönde bir deneme olmamıştır. Ancak Columbia Üniversitesi’ndeki bir çalışmada<sup>49</sup> Ghent Sisteminin ele alınması, Birleşik Krallık’ın 1911 yılında sosyal güvenlik uygulamasını başlatarak yaşlılara ve işsizlere ödenek bağlaması Amerika’da konunun gündeme oturmasında başrolü oynamışlardır.

Bu çalışmaları yakında takip eden Wisconsin Üniversitesi’nden Profesör John R. Commons bazı öğrencileri ile birlikte 1911 tarihli çalışanların tazmini ile ilgili kanunun dizayn etmişlerdir. İşsizlik sigortası adı altında ilk yasa tasarısı ise Massachusetts Eyaletinde 1916 yılında önerilmiştir. Aynı kapsamda bir yasa tasarısı da gündeme 1921 yılında New York’ta Sosyalist Parti tarafından getirilmiştir. Bu iki tasarıda da işsizlik sigortası finansmanı üçlü bir katılım (işveren, çalışan ve hükümet) ile sağlanmaktadır<sup>50</sup>.

Aynı yıl, Huber Tasarısı olarak bilinen, ana hatları itibarı ile Prof. John Commons tarafından yazılan bir tasarı Senatör Henry A. Huber tarafından

---

<sup>48</sup> Daniel Nelson, Unemployment Insurance : The American Experience, 1915 – 1935. Madison : University of Wisconsin Press; 1969; s. 61

<sup>49</sup> Prof. Henry R. Seager tarafından hazırlanan çalışma 1907 senesinde Amerikan Çalışma Mevzuatı Derneği’nin (American Association for Labor Legislation) yıllık toplantısında sunulmuştur.

<sup>50</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 114

Wisconsin'de önerilmiştir<sup>51</sup>. Tasarının öncekilere göre değişik kısmı, sektörlerin tanımlanmış ve işsizlik sigortasına prim bazında katılımlarının önceki işsizlik tecrübeleri ile belirlenmiş olması ile prim ödemelerinin tamamının işveren üzerine bırakılıp, işverenlerin kendi sorumluluklarını Eyalet'in de içinde yer alacağı bir sigorta şirketine karşı sigorta ettirme zorunda olmalarıdır. Tasarı kabul edilmiş olmamakla birlikte gelecek 10 yıl süresince Wisconsin'de her mevzuat çalışmasında ufak değişiklikler ile önerilmeye devam etmiştir<sup>52</sup>.

Bütün bu çabaların ve değişik girişimlerin sonucunda Amerikan tarihinde Eyalet bazında kabul edilen ilk kanun 29 Ocak 1932 tarihinde Vali tarafından onaylanan Wisconsin İşsizlik Tazminatı (Telafisi) Kanunudur. Kanunun genel anlamıyla düzenlemesi şöyledir<sup>53</sup> :

1. Bireysel işverenlere ait eyalet fonuna bağlı hesaplar açılacak ve hesaplar Eyalet Yatırım Kurulu'nca devlet tahvillerine bağlanacaktır.
2. İlk iki sene ve sonrasında işveren hesabı 55 Dolara ulaşıncaya kadar işveren tarafından işçi ücretinin % 2'si, işveren hesabı 55 Dolara ulaştıktan sonra 75 Dolara ulaşıncaya kadar işçi ücretinin % 1'i yatırılacaktır. 75 Dolardan sonra katkı payı yok ancak işveren tarafından % 0.2'lik bir katkı idari masraflar ve istihdam bürosu için ödenmeye devam edecektir.
3. İşsizlik sigortası kapsamına giren işverenler, bir sene içinde en az dört ay boyunca 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işverenlerdir. Tarla çalışanları, eyaletler arası ticarete demiryolu çalışanları, ağaç kesme işi çalışanları, hükümet çalışanları ve senede 1500 Dolardan daha fazla kazanan çalışanlar bu kapsamın dışında tutulmuşlardır.

---

<sup>51</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson, Fred Jahn, Staff Report on Unemployment Compensation, Comitee on Economic Security, A.B.D. Sosyal Güvenlik İdaresi

<sup>52</sup> Huber Tasarısının içeriği, tarihsel gelişimi ve sonrasındaki tasarılar ile ilgili daha detaylı bilgi John B. Ewing'in 1933 tarihli Oklahama Üniversitesi Yayınlarından çıkan Job Insurance adlı kitabından görülebilir.

<sup>53</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 117 - 118

4. İşsizlik ödeneği iki haftalık bekleme periyodu sonrası asgari 5 Dolar azami 10 Dolar ile sınırlı olmak kaydıyla işçinin haftalık ücretinin % 50'sidir. İşverenin hesabı 50 Doların altına düştükten sonraki her 5 Dolarlık azalmada ödenek haftalık 1 Dolar azaltılacaktır.
5. Ödenek bir haftalık karşılığı bir önceki sene 4 haftalık çalışmayı kapsayacak şekilde azami 10 hafta ödenecektir. İşçilere ödeme çalıştığı işverenin hesabı ile sınırlı kalmak kaydıyla yapılacaktır.
6. Çalışanın kendisine ait bir kötü davranıştan dolayı işten çıkartılması, işverene yükletilemeyen bir sebepten dolayı işçinin işi tek taraflı terk hali, uygun bir işin geri çevrilmesi, mücbir sebeple işsiz kalınması ve öğrencilerin tatil çalışmalarından sonra işsiz kalmaları halleri işsizlik sigortasından yararlanma hakkını sona erdirmektedir.
7. Çalışanların bu haktan yararlanabilmesi için iki senedir Eyalette yaşamaları ve bu süre içinde 40 haftalık çalışmalarının bulunması gerekmektedir<sup>54</sup>.

Wisconsin Eyaletindeki bu kanunlaşma ile birlikte Amerika'da işsizlik sigortasına karşı kanun yapma çalışmalarının hızlandığı gözükmektedir. 1931 senesinde bu konuda 52 tane tasarı sunulmuştur. Eyaletler bu konuda çalışma komisyonları kurmaya başlamışlardır. Aynı yıl New York Eyalet Valisi Franklin D. Roosevelt diğer Eyalet Valilerine çağrıda bulunarak ortak toplantı yapmış ve toplantı sonucunda Eyaletler Arası İşsizlik Sigortası Komisyonu'nun kurulması ve her bir valinin bu komisyona üye ataması kabul edilmiştir. Bu Amerikan işsizlik sigortası tarihinde eyaletlerin ferdi çalışmasından federal çalışmaya doğru giden ilk adımdır.

Eyaletlerin kendi iç çalışmaları arasında Wisconsin örneğinden sonra Ohio Eyalet Çalışması değişik bir sistem önermesi itibarı ile en ilgi çekicisi olmuştur. Ohio Çalışma Komitesi, hazırladığı çalışmada Wisconsin örneğinden farklı olarak

---

<sup>54</sup> Bu kanunun daha detaylı açıklaması, tartışmaları ve şerhi için Bknz. Paul Raushenbush, "Wisconsin's Unemployment Compensation Act", American Labor Legislation Review 22, 1931

işverenlerin şahsi hesapları yerine tüm işverenlerin dahil olacağı havuz sistemini benimsemektedir. Ve yine plan uyarınca işsizlik primlerine katılım sadece işverenler tarafından yapılmayacak, işçilerin de düzenli prim ödemeleri zorunluluğu getirilecektir.

Amerikan eyaletleri mevzuat çalışmalarının çift haneli yıllarda genelde yapılmaması alışkanlığından 1932 senesinde konu ile ilgili sadece 5 tasarının gündeme geldiği görülmektedir. Ancak 1933 yılında bu sayı 68'e çıkmıştır. 1935 senesine gelindiğinde Wisconsin Eyaleti dışında hiçbir yerde tasarıların kabul edildiğine rastlanmamakla birlikte, yapılan tüm çalışmalar, verilen tüm raporlar ve getirilen tüm tasarılar bu konuda halkın bilinçlenmesine ve konunun aydınlanmasına yardımcı olmuştur<sup>55</sup>.

## 2. Federal Çalışmalar

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal hükümet işsizlik sigortası konusuna 1930'ların başına kadar hemen hemen yok denecek seviyede az dikkat etmişlerdir. Federal bazlı çalışmalar 1913 yılında başlanmakla birlikte, ilk yasalama tasarısı gündeme 1928 yılında getirilmiş ve hiç ilgi görmemiştir.

Amerika'da ekonomik buhranın 1930'lu yılların başında patlaması, işsizliğin ciddi bir sosyal sorun haline dönüşmesi sonucunu doğurmuştur. Esas anlamı ile baktığımızda Amerika Birleşik Devletleri'nde 1935 öncesi dönemde istihdam ve özellikle işsizlik ile ilgili istatistiksel bilgilerin düzenli olarak toplanmadığını görürüz. Burada sendikaların kendi üyeleri arasındaki işsizlik oranlarını kayıt altına almamaları, ulusal bazda bir istihdam hizmet çalışmasının o devirlerde bulunmaması ve tabii ki işsizlik sigortası gibi işsizliğe karşı koruma sağlayan programların yerleşmemiş olması sebep gösterilebilir. İşte bu gibi işsizliğe yönelik rakamların bilinmemesi araştırmacıları o döneme ilişkin tahminsel çalışmalar yapmaya yöneltmiştir. Bu çalışmaların arasında William A. Berridge in *Cycles of Unemployment in the United States, 1903-1922*, adlı çalışması da bulunmaktadır.

---

<sup>55</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 121

1931 yılında Paul H. Douglas tarafından yapılan bir çalışmanın yüzdesel bazda belirlenmiş sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir<sup>56</sup>.

<b>Tablo 8 : Üretim, ulaşım, ticaret ve madencilikte işsizlik oranları 1897-1926,</b>					
Sene	İşsizlik oranı	Sene	İşsizlik Oranı	Sene	İşsizlik Oranı
1897	18.0	1907	6.9	1917	6.0
1898	16.9	1908	16.4	1918	5.5
1899	10.5	1909	8.9	1919	6.9
1900	10.0	1910	7.2	1920	7.2
1901	7.5	1911	9.4	1921	23.1
1902	6.8	1912	7.0	1922	18.3
1903	7.0	1913	8.2	1923	7.9
1904	10.1	1914	16.4	1924	12.0
1905	6.7	1915	15.5	1925	8.9
1906	5.9	1916	6.3	1926	7.5

Kaynak : Douglas, Paul H., and Director, Aaron, *The Problem of Unemployment* (Macmillan Company, New York, 1931), s. 28.

Ve yine Robert Nathan'ın *International Labour Review*'de yayınlanan *Amerika Birleşik Devletlerinde İşsizlik Tahminleri, 1929 – 1935* adlı çalışması ile Leo Wolman ve Meredith B. Givens'in 1920 – 1927 yılları arasında tarım dışı istihdam ile ilgili *Recent Economic Changes* adlı eserlerinin birlikte değerlendirilmesi neticesinde 1922 ile 1933 yılları arasında yüzde olarak değil ancak rakamsal anlamıyla işsizlik sayıları aşağıda belirtilmektedir.

<sup>56</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson, Fred Jahn, Staff Report on Unemployment Compensation, Comitee on Economic Security, A.B.D. Sosyal Güvenlik İdaresi



<b>Tablo 9 : Tahmini işsizlik hacmi 1922-1933</b>	
	[Bin kişi]
1922	3,441
1923	1,532
1924	2,315
1925	1,775
1926	1,669
1927	2,055
1928	<i>Tahmin yok</i>
1929	1,813
1930	4,921
1931	8,634
1932	12,803
1933	13,176

Kaynak :

Nathan, Robert R., "Estimates of Unemployment in the United States, 1929-1935", *International Labour Review*, vol. XXXIII, no. 1, January 1936, p. 49.

Committee of the President's Conference on Unemployment, *Recent Economic Changes* (McGraw-Hill Book Co., New York, 1929), vol. II, p. 478. Excludes employees engaged to agricultural pursuits.

Leo Wolman and Meredith B. Givens, *Recent Economic Changes*,

Bu tahminsel rakamlar birlikte incelendiğinde Amerika'da işsizlik sigortasının yasalaşmaya başladığı dönemle ilgili çarpıcı sonuçlar gözlemlenmektedir. İlk yüzdesel rakamlara bakıldığında belirtilmesi gereken % 10'un üzerinde işsizlik bulunan dönemlerde ekonomik durgunluk veya küçülmenin yaşandığı dönemlerdir. Amerikan ve dünya ekonomik literatürüne büyük buhran diye geçen ve 1930'larda başlayan ekonomik krizin ise yol açtığı işsizlik oranını iki veriyi birleştirerek aşağı yukarı bulabiliriz.

1922 yılında 3.941.000 kişinin işsiz olduğu tahmin edilmektedir ve yine bu rakamın yüzdesel karşılığı % 18.3'tür. 1923 yılındaki 1.532.000 kişinin işsizliğinin yüzdesel karşılığı % 7.9'dur. Devamındaki rakamların işsizlik yüzdesine çevrilmesi de iki tablo arasında bir paralellik olduğu izlenimi vermektedir. Kesin olmamakla birlikte, rakamların değerlendirilmesi ile, bu yıllarda Amerikan iş gücünün 20.000.000 kişi civarında dolandığı görülmektedir. Yine 1930'lu yıllara gelindiğinde bu rakamın 38.000.000 kişiye çıktığı tahmin edilmektedir. Bu halde

değerlendirildiğinde, ekonomik buhranın başlangıcını işaret eden 1930 yılındaki, yani henüz daha ilk yıldaki 4.921.000 kişilik işsiz sayısı bile işsizlik oranının iyimser bir tahminle % 12 civarında olduğunu göstermektedir. Ve yine bunu takip eden yıllarda işsizlik oranının % 24 ve sonra % 34 civarında olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu rakamın yarattığı toplumsal sorunları tahmin bile etmek olanaksızlaşmaktadır. Sokaktaki her üç insandan birinin işsizlik sıkıntısını yaşaması, sosyal tepkinin ciddiyeti konusunda da bize mesajlar vermektedir.

Yaşanan sıkıntının bu ciddi boyutu ile birlikte işsizlik sigortası konusunda Federal çalışmalarda hızlanmıştır. Bu çalışmalar kapsamında Amerikan tarihinde ilk defa istihdam bürolarının kurulması federal anlamda 1933 yılında bir kanun (the Wagner – Peysen Act) ile kabul edilmiştir. Bunun yanında 1933 yılında tüm tartışmalara rağmen eyaletlerin işsizlik sigortası konusunda bir düzenleme yapmaya cesaret edememeleri federal düzenlemenin bir zorunluluk haline geldiğinin de göstergesidir. Bu şartlar altında hazırlanan ve Wagner – Lewis Tasarısı olarak bilinen 1934 tarihli düzenleme tüm çalışmalara karşın özellikle işveren kesiminden gelen muhalif baskı sonucu olumlu bir sonuç alınamamıştır.

Ancak, bu konunun daha da fazla incelenmesi gerekliliği karşısında Birleşik Devletler Başkanı, Haziran 1934 tarihinde Ekonomik Güvenlik Komitesi kurulmasını ve bu komitenin çalışmalarını yıl sonu itibarı ile tamamlaması emrini vermiştir. Kurulan Ekonomik Güvenlik Komitesi yapmış olduğu çalışmalar neticesi işsizlik sigortasının federal destek olmadan eyaletler tarafından uygulanamayacağı sonucuna vararak, işsizlik sigortasına ilişkin maddelerin Federal Sosyal Güvenlik Kanunu'nun bir parçası olarak 1935 yılında kabul edilmesini sağlamıştır.

Federal Sosyal Güvenlik Kanunu'ndaki işsizlik telafisi (tazmini) maddelerinin 4 ana amacı vardır<sup>57</sup>. İlki, işsizliğin doğuracağı ihtiyaçların karşılanması için gerekli gelirin sağlanması; ikincisi, eyaletleri işsizlik sigortası uygulaması için teşvik edilmesi ve aynı anda bu mekanizmaya işveren payının eyaletler arasında haksız rekabete yol açmayacak şekilde düzenlenmesi; üçüncüsü,

---

<sup>57</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson, Fred Jahn, Staff Report on Unemployment Compensation, Comitee on Economic Security, A.B.D. Sosyal Güvenlik İdaresi

toplanan işsizlik telafisi (tazmini) gelirlerinin genel finans döngülerinden etkilenmeyecek şekilde pozitif değerlendirilmesi ve bu gelirlerin gerektiğinde yatırım piyasasında herhangi bir olumsuz etki yaratmayacak şekilde likide edilebilmesi; ve dördüncüsü de, eyaletlere kendi işsizlik telafisi (tazmini) kanunu uygulamalarının idaresinde gerekli finansal yardımın sağlanmasıdır.

Bu amaçlar doğrultusunda yapılan düzenleme sonucunda, Federal Sosyal Güvenlik Kanunu ile işverenler üzerine federal bir vergi eklenmesi kararlaştırılmıştır. Yeterli şartları taşıyan ve içinde bulunduğu eyaletin işsizlik telafisi (tazmini) programına katılan işverenlere bu vergiden muafiyet tanınarak bu vergi miktarının sistemin finansmanına katkı olmasını, böylelikle işsizlik sigortasına katılmayacak olan işverenlere bile aynı maliyetin yansıtılması hedefi tutturulmaktadır.

İşsizlik tazminine ilişkin düzenlemeler 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 3. ve 9. bölümünde yer almaktadır. 3. Bölüm federal bütçeden eyaletlere yapılacak yardımlara ilişkin iken 9. bölüm yukarıda bahsettiğim vergiyi, vergi muafiyetini ve uygulama şartlarını düzenlemektedir.

9. Bölüm uyarınca, anılan vergi toplamı işçi ücretlerinin 1936 yılı için % 1'i 1937 yılı için % 2'si ve 1938 yılı için % 3'ü olarak belirlenmiştir.

Kanun kapsam bakımından, bir takvim yılı içerisinde 20 veya daha fazla hafta en az 8 işçi (sekiz dahil) çalıştıran işverenleri Federal vergi sistemine dahil etmiştir. Yine aşağıda 7 başlık altında sayılan, ayırık tutulan çalışma stilleri dışında tüm işyerleri kapsama dahil edilmiştir.

- tarım işyerleri
- ev hizmetlileri
- deniz çalışanları hizmetleri
- aile fertleri ile yapılan çalışmalar
- federal hükümet ve federal kurumlar hizmetleri
- eyalet ve yerel hükümet ve kurumları hizmetleri

- din, hayır, ilim, edebiyat ve eğitim ya da çocuklara ve hayvanlara karşı zulmün engellenmesi amacı taşıyan kar amacı gütmeyen organizasyon hizmetleri

Kapsama dahil olan işverenlerin, eyaletlerindeki işsizlik tazminatı kanunlarının belirli şartları taşıması halinde federal verginin % 90'ına kadar muaf olma imkanı mevcuttur. Federal vergi % 3 olmakla bu sınır genel anlamı ile % 2.7 olarak belirlenmiştir. Bu şartlar şunlardır:

1. Bütün tazminatların kamuya ait istihdam büroları veya Sosyal Güvenlik Kurulu'nun onaylayacağı başka bir kurum tarafından ödeniyor olması
2. Katılım başladıktan sonra iki sene boyunca hiçbir tazminat ödemesinin öngörülmemiş olması
3. Eyalet işsizlik fonunda toplanan paraların tamamının derhal Sosyal Güvenlik Kanunu ile kurulan Federal İşsizlik Koruma Fonu'na aktarılması
4. Koruma Fonu'ndan çekilen tüm paraların sadece işsizlik tazminatı olarak kullanılması
5. Tazminat ödemesinin belirlenen aşağıdaki şartlar dışında yeni işi kabul etmeyen çalışanlar için kesiliyor olması
  - a) Teklif edilen işin grev, lokavt veya diğer bir çalışma uyuşmazlığından kaynaklanması
  - b) Teklif edilen işin ücretinin, çalışma saatlerinin veya diğer şartlarının çalışanın önceki işine oranla kabul edilemez oranda kötü olması
  - c) Çalışma şartı olarak işçinin belirli bir şirket sendikasına katılmaya, herhangi bir çalışma örgütünden kaçınmaya veya istifaya zorlanıyor olması
6. Eyalet kanunu ile yaratılan bütün hakların, imtiyazların ve dokunulmazlıkların her zaman bağlı olunan yasa koyucunun iradesi ile değiştirilebilmesi veya kaldırılabilmesi

Yüzde doksanlık muafiyet hakkının dışında işverenlere programın amacına uygun davranmakla ek muafiyet tanıyan şartlar da belirlenmiştir. Buna göre

- a) işverenin bir eyalet havuz sistemine dahil olması ve bu sistemde 3 tam senelik katkı tecrübesinin olması;
- b) işverenin bir iş garantisi hesabına dahil olması halinde, bu garanti şartlarını tutturması (bir önceki sene en az 40 hafta boyunca haftalık en az 30 saatlik katkı yapması) ve hesabının bir önceki sene toplam işçi ücret ödemelerinin en az % 7,5'una eşit olması;
- c) işverenin eyalet fonunda ayrı bir koruma hesabına dahil olması halinde, bu hesaptan bir önceki sene ödenek ödenebiliyor olması, hesabın son üç boyunca bu hesaptan ödenen en büyük ödenek toplamından en az 5 kat daha fazla olması, ve hesabın bir önceki sene toplam işçi ücret ödemelerinin en az % 7,5'una eşit olması

halinde, eyaletlerin işverene ek muafiyet tanınmasının önü açılmıştır.

Yine yukarıda belirtilen düzenlemelerin yapıldığı Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 9. Bölümü uyarınca, Birleşik Devletler Hazinesi dahilinde bir İşsizlik Koruma Fonu'nun kurulması, bu Fonun bütün federal tahvillerin verdiği faizlerin ortalamasından oluşan bir federal tahvil portföyünde değerlendirilmesi hükme bağlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 9. Bölümünün idaresi, eyaletlerin işsizlik tazmini programlarının bu Kanundaki şartları taşıyıp taşıyamadığı bölümü Sosyal Güvenlik Kurulu'na ait olmak üzere, Hazine Bakanlığına verilmiştir.

Federal bütçeden eyalet sistemlerine yapılacak tahsisatı düzenleyen 3. Bölüm uyarınca da, yapılacak tahsisatın miktarı eyaletin işsizlik tazminatı kanununun uygun idaresi için Sosyal Güvenlik Kurulu tarafından belirlenecektir. Kurul bu belirlemeyi yaparken 3 ana noktayı dikkate almaktadır.

1. Eyaletin nüfusu,

2. Eyalete kanunu kapsamındaki çalışanların tahmini sayısı ile bu kanunun düzgün idaresi için gerekli bütçenin tahmini,
3. Kurulun ilgili bulacağı diğer faktörler.

Bu düzenleme ile birlikte, kanun federal bütçeden eyaletlere verilecek tahsisatı 30 Haziran 1936'da sona erecek mali yıl için 4 milyon Dolar ve sonraki yıllarda 49 milyon Dolarla sınırlamıştır.

Eyaletlerin bu tahsisata hak kazanabilmeleri için çıkardıkları kanunların 9. Bölüm uyarınca Kurul tarafından onaylanması ve buna ek olarak aşağıdaki şartlarda düzenlemeler içermesi gerekmektedir

1. İdari yönetim metodunun, ödenekler hak kazanıldığından bu ödeneklerin ifasını yapabilecek şekilde düzenlendiği ve hesaplandığı Kurul tarafından uygun bulunması
2. Talebi reddedilen işsiz çalışana tarafsız bir mahkeme önünde adil yargılama hakkının tanınması,
3. Sosyal Güvenlik Kurulu'nun talep edeceği raporların hazırlanması ve düzeltilmesi,
4. Birleşik Devletlerin kamu hizmetlerini yürüten veya istihdam konusunda yardım sağlayan herhangi bir federal kurumunun talebi halinde gerekli tüm bilgilerin sağlanması,
5. Bütün tazminatların kamuya ait istihdam büroları veya Sosyal Güvenlik Kurulu'nun onaylayacağı başka bir kurum tarafından ödeniyor olması
6. Katılım başladıktan sonra iki sene boyunca hiçbir tazminat ödemesinin öngörülmemiş olması
7. Eyalet işsizlik fonunda toplanan paraların tamamının derhal Sosyal Güvenlik Kanunu ile kurulan Federal İşsizlik Koruma Fonu'na aktarılması

Bütün bu şartları taşıması halinde dahi, eyaletin bu şartlara çok defa uymadığını veya hak kazanması halinde dahi bir çok sayıda kişiye tazminat ödemesi

yapmayı reddettiğini Kurulun inceleme sonucunda tespit etmesi halinde, bu tahsisatın yapılması durdurulabilecektir.

Görüleceği üzere, Sosyal Güvenlik Kanunu, eyaletlere bir işsizlik tazminat programı veya kanunu kabul edip etmeme hakkı tanıdığı gibi, bu programın içeriği konusunda da oldukça geniş bir düzenleme yetkisi vermektedir. Bu hali ile, programın finansal yükü yani primlerden sorumluluk sadece işverene ait olabileceği gibi, eyaletler bu programa kendi katkılarının olup olmayacağına da karar verebilirler. Yine ödenek miktarı, bekleme süresi, ve yararlanma süreleri gibi konularda da eyaletlerin farklı sistem benimsemesi mümkündür.

### **3. Sistemin Gelişimi**

#### **a. 1935 – 1950 arası**

Sosyal Güvenlik Kanunu kabul edilmeden önce Wisconsin Eyaleti dışında California, New Hampshire, New York ve Utah olmak üzere 4 eyalet daha işsizlik sigortası kanunlarını 1935 yılında uygulamaya koydular. Bunları yine aynı yılın sonunda Alabama, Massachusetts, Oregon ve Washington olmak üzere 4 eyalet daha takip etti. Amerika Birleşik Devletleri idari sistemi içerisinde yasama organı bulunmayan tek eyalet olan District of Columbia'da da işsizlik sigortası uygulaması Kongrenin kabul ettiği bir yasa ile yürürlüğe girdi. Haziran 1937 tarihine gelindiğinde Alaska ve Hawaii de dahil olmak üzere tüm eyaletlerde kabul edilmiş bir işsizlik sigortası kanunu bulunmaktaydı.

Bu dönemde federal işsizlik sigortası düzenlemesini için en büyük tehdit, anayasaya uygunluktu. Bundan önce sosyal güvenlik amacı ile çıkartılmış birkaç düzenlemenin anayasaya aykırılığı sonucu iptal edildiği olmuştu. Sistemin anayasaya aykırılığı iddiaları hem eyalet kanunları bazında hem de direk olarak Sosyal Güvenlik Kanunu ile ilgili olarak gündeme taşındı.

Eyalet uygulamasının anayasaya aykırılığı ilk olarak Alabama eyaletinde gündeme geldi. Davada federal vergi uygulamasının 8 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenlere uygulanması ile bazı işverenlerin kapsam dışında

bırakılmasının, Birleşik Devletler Anayasası'nın 14. Ek Maddesi'nde düzenlenen kanunların herkese uygulanması ve eşit uygulama ilkelerine aykırı olduğu iddiası gündeme gelmiştir. Dava nihai olarak Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi'ne kadar geldi ve Mahkeme 24 Mayıs 1937 tarihli kararı ile anayasaya aykırılık iddiasını reddetti<sup>58</sup>.

Bir başka davada Federal kanunla getirilen vergi uygulamasının ve vergi muafiyetinin eyalet özerkliği ve yetkisinin hukuk dışı yok edilmesi ve federal yetkinin kötüye kullanılması iddia edilmiştir (Anayasa 10. Ek Madde). Mahkeme kararında Yargıç Cardozo, “eyaletin belirlenen şartlarla federal bir vergi avantajından kendi işverenlerini yararlandırmaya yönelik olarak yürürlüğe kanun koymasının zorlama altında bir eylem değil, yapıp yapmamakta özgür olduğu bir seçim hakkının kullanılması olduğunu” belirterek<sup>59</sup> düzenlemenin Anayasaya aykırılık içermediği kararını açıklamıştır.

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ilk eyalet uygulamaları genel olarak Sosyal Güvenlik Kurulu'nun yardımı ile olduğundan, daha sonra hiçbir devirde olmadığı gibi birbirleri ile paralellik taşımaktadır. Eyaletler arasındaki işsizlik sigortası uygulaması farklılıkları esasta fonlama ve sistemin finansmanından kaynaklanmaktaydı.

Eyaletler işsizlik tazminatı fonu sistemi kurarken en çok tartışılan husus, Wisconsin örneğindeki gibi bireysel işveren hesabı yönteminin mi yoksa bir havuz sisteminin mi tercih edilip edilmeyeceği yönünde olmuştur. Wisconsin sistemi taraftarları bireysel işveren hesabı uygulamasının istihdamın istikrarının sağlamaya yönelik en motive edici yöntem olduğunu savunurlarken, havuz sistemi savunucuları bireysel işveren hesabı sisteminin çok kolay tükenebileceği ve bu sebeple de havuz sisteminin çalışanlara en yüksek korumayı sağladığını savunmuşlardır.

---

<sup>58</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 157; Carmichael vs. Southern Coal and Coke Co. davası – 301 U.S. 495 (1937)

<sup>59</sup> Steward Machine Co. vs. Davis davası – 301 U.S. 548 (1937)



Sosyal Güvenlik Kurulu tarafından eyaletlere önerilen iki sistem mevcuttur. Bunlardan ilki bireysel işveren hesabı sistemini esas almakla birlikte primlerin kısmi olarak havuz sisteminde birikimini de öngörmektedir. İkinci sistemde ise tamamıyla havuz sistemi oluşturmakta fakat buna bireysel işverenlerin katkısında tecrübe puanlamasına göre indirim yapmaktadır.

Eyaletlerden sadece 6 tanesi Wisconsin eyaletinde olduğu gibi bireysel işveren hesabı sistemini ve bunların içinden de sadece iki tanesi kısmi havuz sistemli modeli benimsemiştir. Geri kalan eyaletler ise havuz sistemini benimsemekle birlikte bunların içinde 11 tanesi tecrübe puanlaması yöntemini kabul etmişlerdir.

Tecrübe puanlaması sistemine göre, bir işverenin ödediği primlerin oranı o işverenin sebep olduğu işsizlik sigortası ödemelerini belli bir oran aştığında ve süre bakımından sisteme katılımı 3 yılı aştığında, prim oranının düşürülmesini temin eden bir yöntemdir. Önerilen sistemlerde Standard işveren payı olarak % 2.7'lik bir prim kabul edilmiş ve işverenin sisteme yaptığı katkının oranı (o işverenden kaynaklanan işsizlere yapılan ödemeler düşüldükten sonra) toplam bordro rakamlarının belli bir yüzdesine ulaştığında bu primin % 1.8'e düşürülmesi ve yine daha da yüksek bir yüzdeye ulaştığında % 0.9'a düşürülmesi ön görülmüştür.

İlk uygulamalarda tüm eyaletlerin işverenlerin prim ödemesi sistemini benimsediği görülmektedir. Bunlardan sadece 5 tanesinde işverenlerin katkı payı % 3 olarak belirlenmiş, diğerlerinde ise % 2.7 ile sınırlı tutulmuştur. Sadece 9 eyalet ise çalışanların da buna katkı koymasını düzenlemiştir. Çalışanların ödedikleri primlerin oranı % 0.5 ile % 1.5 arasında değişmektedir.

1938 yılında bir eyalet daha bu sisteme katılmasına karşın 3 eyalet çalışanların prim ödemesi sisteminden vazgeçmiştir. O zamandan sonra New Jersey eyaleti dışında tüm eyaletler çalışanların prim ödemesini kaldırmışlar, Alaska 1955'te, Pennsylvania ve West Virginia 1980'lerde bu sistemi kabul etmişler.

Böylelikle 1990 yılına geldiğinde çalışanların prim ödemesi sistemini kabul eden 4 eyalet mevcuttur<sup>60</sup>.

Kongre tarafından kabul edilen District of Columbia Eyaleti işsizlik sigortası sistemi, eyaletin sisteme para koymasını öngören tek programdır. Kanun uyarınca Eyalet sisteme 1936 yılında 100.000 Dolar 1937 yılında da 125.000 Dolar katkı koymuştur. Sisteme eyalet katkısı o tarihten sonra kalkmıştır<sup>61</sup>.

Eyaletler, Sosyal Güvenlik Kanunu sistemi dışında kalan iş gruplarını sistemlerine dahil etmekte istisnai davranmışlardır. İşsizlere verilen ödenek genellikle haftalık ücretlerinin % 50'si olarak belirlenmiş ve yine ödeneğin üst sınırı belirlenmiştir. 1937 yılında sadece 2 eyalet dışında tüm eyaletlerde haftalık işsizlik ödeneği 15 Dolar ile sınırlanmıştır. Dışarıda kalan iki eyalette de bu sınır 16 ve 18 Dolar olarak belirlenmiştir<sup>62</sup>. Yararlanma süresi o tarihlerde 12 ila 20 hafta arasında değişmektedir. Yine ilk orijinal yasada 3 – 4 haftalık bekleme süresi belirlenmişken 1940 yılında çoğu eyaletin iki haftalık bekleme süresi tayin ettiği görülmüştür.

Görüldüğü üzere, tüm eyaletlerde yürürlüğe girmesi ile birlikte işsizlik sigortası uygulamaları kazanılan tecrübeye göre çeşitli değişikliklere uğramaya başlamıştır. Bu değişiklikler eyalet bazında olduğu gibi federal bazda da yaşanmıştır.

Federal değişikliğin ilki, Demiryolu İşsizlik Sigortası Kanunu'nun kabulü ile gerçekleşmiştir. 1938 tarihli bu yeni kanun 1939 yılında yürürlüğe girmiş ve demiryolu çalışanlarının çalışma şartlarının farklılığı sebebi ile 1935 tarihli kanunda ayrılmıştır.

1939 yılında Amerika'da sosyal güvenlik sisteminde ciddi değişiklikler yaşanmasına rağmen, işsizlik sigortasının bunun içindeki payı çok ufaktır. Bu tarihteki iki önemli değişiklikten ilki, primlerde baz alınan bordro toplamının 3.000 Dolar ile sınırlandırılmasıdır. Bunun sebebi emeklilik sistemi ile

---

<sup>60</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 161

<sup>61</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 161

<sup>62</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 165

paralellik yaratılarak vergi toplayıcıların işini kolaylaştırmaktı. İkinci değişiklik ise eyaletler bazında işsizlik sigortası idaresinde işe almalarda liyakat sisteminin getirilmesidir.

1941 yılında Amerika'nın 2. Dünya Savaşına dahil olması ile birlikte işsizlik rakamlarında köklü bir değişim oldu. Askeri üretimin yoğunlaşması, bir çok çalışanın askeri birliklere katılması ile birlikte işsizlik yok denecek kadar azalırken işçi kıtlığı yaşanmaya başladı. Eyalet istihdam büroları geçici olarak federal yapıya dahil edilerek ülke çapında işçi seferberlik ve tahsis hizmeti görmeye başladı. Savaş yılları işsizlik sigortası programlarının en az işe yaradığı dönemlerdir. İşsizlik sigortası ödenekleri toplamı 1940 yılında 519 milyon Dolar seviyesinden 1944 yılında 62 milyon seviyesine gerilemiştir. Savaşın sona ermesi ile birlikte işsizlik yeniden ciddi sorun haline gelmiş ve sigorta ödemeleri öncelikle 1945 yılında 446 milyon Dolara ve sonrasında 1946 yılında 1.095 milyon Dolara çıkmıştır<sup>63</sup>. Savaş zamanı toplanan primler bu dönemde sistemin herhangi bir finansal kriz ve zorluk yaşamadan çıkmasını sağlamıştır. 1940 – 1947 arası sistem tarafından toplanan primler ve bunun karşılığı yapılan ödemeler aşağıda tablo da gösterilmiştir.

**Tablo 10 : Yıllara göre seçilmiş işsizlik sigortası istatistikleri (milyon Dolar)<sup>64</sup>**

Yıllar	1940	1944	1945	1946	1947
Toplanan İşsizlik Sigortası Vergisi Toplamı	854	1.317	1.162	912	1096
Toplam tazminat ödemeleri	519	62	446	1.095	775

1950'ye kadar yaşanan uygulamanın ilk tecrübelerinin yaşadığı bu süreç içinde istisnai bir dönem sayılan 1946 yılı haricinde toplanan primlerin o yıl içinde dahi ödenen tazminatları karşıladığı görülmektedir. Yukarıda bahsedildiği üzere, federal sistem dahilinde belirlenen % 2.7'lik Standard prim oranının ve buna esas olan sistem maliyetinin toplam bordro toplamalarının % 3'üne mal olacağı tahmininin yüksek olduğu ortaya çıkmıştır.

<sup>63</sup> 1932 – 1982 yılları arası İşsizlik Sigortası Finansal Dataları

<sup>64</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 178

Tüm bu sonuca rağmen bazı eyaletlerin İkinci Dünya Savaşı sonrası tazminat ödemeleri ile sistem finansmanında sıkıntı çekecekleri düşünülerek 1944 yılında George Fonu olarak bilinen ve eyaletlere fondan borç verme sisteminin getirildiği bir Federal İşsizlik Hesabı oluşturulmuştur.

**b. 1950 – 1970 arası**

1950'den sonraki 20 yıllık dönemde Amerikan ekonomisinin genel anlamı ile büyüdüğü gözlemlenmektedir. Bu büyüme sürecinde bazı devirlerde işsizliğin birkaç puan yükseldiği görülmekle birlikte finansal yapıda herhangi bir zorlanma yine göze çarpmamaktadır. Bu dönemde dikkat çekici bir olgu iş hacminin büyümesi ve savaş sırasında özellikle savaşa çağrılan erkeklerin yerinde bayanların iş hayatına girmeleri ardından çalışma hayatlarındaki yerini devam ettirmeleri ile birlikte işsizlik sigortası kapsamındaki bordro ücret toplamalarının 1940 yılındaki 32.4 milyon Dolar seviyesinden 1969 yılında 365.7 milyon dolar seviyesine ulaşmasıdır.

**Tablo 11 : Yıllara göre seçilmiş işsizlik sigortası istatistikleri (milyon Dolar)<sup>65</sup>**

Yıllar	1948	1949	1953	1954	1957	1958	1961	1965	1969
İşsizlik oranı ( % )	3,8	5,9	2,9	5,5	4,3	6,8	6,7	4,5	3,5
Toplanan İşsizlik Sigortası									
Vergisi Toplamı	1.000	987	1.348	1.136	1.544	1.471	2.450	3.054	2.545
Toplam tazminat ödemeleri	790	1.736	962	2.027	1.734	3.513	3.423	2.166	2.126

Kapsamdaki bordro ücret toplamlarındaki artışın bir diğer sebebi de 1954 yılında yapılan kapsam değişikliğine ilişkin yasama faaliyetidir. Bu değişiklik uyarınca 8 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenlerden alınan federal işsizlik vergisi Ocak 1956'dan başlamak üzere 4 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenlerden alınmaya başlanmıştır. Bu değişiklik yapıldığında bir çok eyalet kendi içlerinde önceden bu uygulamayı başlatmış durumdaydılar.

Yine bu süreç içindeki bir başka önemli değişiklik “işçi” kavramında yapılan hukuki tanımlamadır. İşçi ya da çalışan kavramı 1935 tarihli

<sup>65</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 190

Sosyal Güvenlik Kanunu'nda tanımlanmış değildir. Bu sebeple özellikle serbest meslek sahiplerinin veya bağımsız çalışanların bu kapsama dahil olup olmadığının yorumu konusunda tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmaların ışığında komisyona bağlı çalışan satıcıların, berberlerin, taksi ve ağır vasıta şoförlerinin ve ev çalışanlarının kapsama girip girmediği gündemde kalmıştır<sup>66</sup>. Sosyal Güvenlik Kurulu ile Hazine Departmanı 1936 tarihinde bir tüzük yayınlamak üzere işveren ve işçi tanımını yapmaya çalışmışlardır. Burada özellikle kontrol kavramı üzerinde durulmuş ve talimat verme, işten çıkarma, iş görmek için gerekli aracın temini ve çalışılacak yer gösterilmesi gibi unsurlardan bahsedilmiştir<sup>67</sup>. Bundan sonraki senelerde de tanımın açıklık kazanması açısından çeşitli tebliğler yayınlamaya çalışılmıştır.

İlk yapılan federal düzenlemeler, Anglo Sakson hukukundaki “efendi – hizmetli” ilişkisine de dayanarak, işçi kavramını dar yorumlamayı tercih etmişlerdir<sup>68</sup>. Buna karşın yerel bir mahkeme 31 Aralık 1946 tarihli bir kararında (Hearst Publications, Inc. vs. The United States davasında) gazete satıcılarının bağımsız çalışan değil işçi oldukları kararını vermiştir<sup>69</sup>. 1947 yılında da Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi (United States – Silk davasında) 1935 tarihli kanun lafzının daha geniş yorumlanması gerektiği, bu sebeple de kanun kapsamının Anglo-sakson öğretisinden daha geniş işçi kitlesine yayılması gerektiğine karar vermiştir<sup>70</sup>. Tanımdaki bu genişlemenin sistemin idaresinde ciddi sorunlar çıkaracağını düşünen Kongre 1948 yılında bir düzenlemeye giderek (House Joint Resolution 296) Anglo-Sakson hukuku kuralları çerçevesinde işçi sayılmayan herkesin sosyal güvenlik düzenlemesi ve böylelikle işsizlik sigortası uygulaması dışında değerlendirileceğini belirtmiştir. Bu değerlendirmeye birlikte kapıdan satış yapanlar, sigorta satıcıları gibi bağımsız çalışanlar kapsam dışına alındığı gibi, parça başı iş yapan çalışanlar da

---

<sup>66</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 197

<sup>67</sup> Geoffrey Kollmann - Carmen Solomon-Fears, Major Decisions in the House and Senate on Social Security: 1935-2000; Rapor; 21 Mart 2001

<sup>68</sup> Anglo – Sakson hukukunda Efendi – hizmetli ilişkisinin daha detaylı tartışmaları için bkz.

Clackamas Gastroenterology Associates, P.C., Petitioner vs. Deborah Wells davası, 538 U.S. 440 (2003); Nationwide Mutual Insurance Co. et al. vs. Darden davası, 503 U.S. 318 (1992); Rutherford Food Corp. vs. McComb davası, 331 U.S. 722, 729 (1947); National Labor Relations Board vs. Hearst Publications davası, 322 U.S. 111 (1944); United States vs. Silk davası, 331 U.S. 704 (1947)

<sup>69</sup> Hearst Publications, Inc. vs. The United States davası, 70 F.Supp. 666 (N.D. Cal., 1946)

<sup>70</sup> United States vs. Silk, 331 U.S. 704 (1947) davası

kapsam dışında kalmışlardır<sup>71</sup>. Yapılan bu düzenlemenin dönemin Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Harry S. Truman'ın vetosuna karşı kabul edilmesi ilginçtir<sup>72</sup>.

İşsizlik sigortası kapsamının en az 8 işçi ve daha fazla işçi çalışan işyerlerinden en az dört işçi ve daha fazla işçi çalışan işyerlerine genişleten 1954 tarihli düzenleme ile birlikte (Kamu Hukuku Kanunu 83-767) aynı düzenleme içinde federal sivil çalışanlar da işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmişlerdir. Ocak 1955 tarihinden itibaren de federal sivil çalışanların sosyal güvenlik düzenlemesi Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 15. Bölümü ile koruma altına alınmıştır. Bu düzenleme o tarihte çalışan 2.2 milyon federal sivil işçiyi kapsama almıştır.

1950'den sonraki sistemde bir gelişme de askeri amaçlar ile işinden ayrılıp, sonra tekrar yeniden iş bulmakta zorlanan kişilerin koruması ile ilgilidir. Bu amaçla yapılan ilk düzenleme 1944 tarihli İkinci Dünya Savaşı gazileri için hazırlanan Erlerin Hakları ile ilgili düzenlemedir. Geçici bir düzenleme olan bu programın bir benzeri de Kore savaşı gazilerinin işsizlik sigortası kapsamına alan 1952 tarihli idari kanundur (Kamu Kanunu 82-550). Bu kanun kapsamında tazminat hak kazananlara 26 hafta boyunca haftada 26 Dolar ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Program 1960 yılının Ocak ayına kadar yürürlükte kalmış, bu süreç içinde sisteme toplam maliyeti 108 milyon Dolar olmuştur. Bu kapsamda en yoğun tazminat talebi 1954 yılında haftada 80.000 kişilik ödenek ile gerçekleşmiştir<sup>73</sup>.

İkinci Dünya Savaşı ve Kore Savaşı tecrübesi, gelecekte de askeri hareketlerin olacağı düşüncesi ve asker dönüşünden gelenlerin işsizlik çekeceğinin bir gerçek olarak ortaya çıkması sonucu Kongre 1958 tarihinde 4 yıl önce federal sivil işçileri işsizlik sigortası kapsamına alan Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 15. Bölümünde değişikliğe gitmiştir. Kabul edilen kanun ile (Kamu Kanunu 85-848) bu gibi işsizleri koruma altına alan önceki programlardan (bir üst

---

<sup>71</sup> Geoffrey Kollmann - Carmen Solomon-Fears, Major Decisions in the House and Senate on Social Security: 1935-2000; Rapor; 21 Mart 2001

<sup>72</sup> Düzenlemenin ve Başkan vetosunun daha ayrıntılı bilgileri için bkz. Wilbur J. Cohen – James L. Calhoun, Social Security Legislation, January – June 1948: History and Background, Sosyal Güvenlik Bülteni, Temmuz 1948

<sup>73</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 199

paragrafta belirtilen) farklı olarak geçici değil sürekli bir koruma sağlanmıştır. Sistemin finansmanı genel federal bütçe içinden karşılanmaktadır. 1958 yılında yürürlüğe girdiğinde 2.6 milyon kişiyi kapsama alan düzenlemenin ilk senesi içinde haftada 55.000 kişiye ödeme yapılmıştır<sup>74</sup>.

Sistemde genişlemeye yol açan bir başka olayda Puerto Rico'nun 1952 yılında Amerika Birleşik Devletleri federal sistemine dahil olması sonucu 1956 yılında işsizlik sigortası kanununu kabul etmesidir. Ancak bu kanun ancak 1960 yılında federal sisteme dahil edilmiştir. Puerto Rico 1992 yılına kadar tecrübe puanlaması sistemini benimsemeyen tek eyalet olarak kalmıştır.

Bu zaman sürecinde işsizlik ödeneğine azami hak kazanma süresinin 26 hafta olması ve sistemin finansmanında sıkıntı yaşanmaması bu sürecin uzatılabileceği fikrini ortaya koymuştur. Yine bu süreçte ortaya çıkan bir başka gerçek, özellikle ekonomik durgunluk zamanlarında işsizliğin bu 26 haftalık süreçten daha uzun sürdüğüdür. Bunun etkisi olarak resesyon zamanlarında işsizlik sigortası uygulamasının süresinin uzatılması çare olarak belirmiş ve bu kapsamda 1958 ve 1961 yıllarında Geçici İşsizlik Tazminatı Kanunları kabul edilmiştir.

1958 tarihli düzenlemede (Kamu Kanunu 85-441) işsizlik sigortası uygulamasının süresi bitiminden itibaren normal sürenin yarı katı daha sürmesi kararlaştırılmıştır. Yapılacak ödemeler normal ödeme miktarı kadardır. Bu süreç zarfında ödeneklerin finansmanının federal genel gelirlere sağlanacağı fakat sonradan bunun eyalet sistemi içinden federal bütçeye geri ödeneceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye eyalet katılımı serbest bırakılmış olup, sadece 17 eyaletin düzenlemeyi kabul ettiği, bunun yanında 5 eyaletin ise yine kendi çaplarında bu tür bir program geliştirdikleri ancak federal sistemden bağımsız kaldıkları gözlemlenmiştir. Program Haziran 1959'a kadar yürürlükte kalmıştır. Bu süreç içinde 2 milyon kişiye 600 milyon Dolar ek ödeme yapılmıştır.

1961 tarihli düzenleme (Kamu Kanunu 87-6) 1958 tarihli düzenlemeye çok benzemektedir. Ödenek miktarı değişmemektedir. Normal ödenek

---

<sup>74</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 200

süresinin bitiminden itibaren ödenek süresinin yarısı kadar ki uzatma burada da aynıdır. Ancak bu düzenleme 1958 tarihli düzenlemeden farklı olarak ek ödenek süresini genel 26 haftalık federal düzenlemenin üstüne 13 hafta ile sınırlamıştır. Bu kararın benimsenmesinde o tarihte 9 eyaletin 26 haftanın üzerinde ödenek dağıtmaları etkili olmuştur<sup>75</sup>. 1961 tarihli düzenlemenin esas farkı ise sistemin finansmanının tamamının federal bütçe içinden yapılmasıdır. Bu ise 1962 ve 1963 senelerinde işçi ücretlerine konan % 0.4'lük bir ek vergi ile finanse edilmiştir. 1962 yılında sona eren sistemden 2.8 milyon kişi toplam 800 milyon Dolar ödenek tahsil etmiştir<sup>76</sup>.

1950 – 1970 arası 20 yıllık süreç içinde sistemin finansman yapısında ciddi bir değişiklik olmamıştır. “Tecrübe puanlaması” olarak tabir edilen ve işverenin federal vergisini kademeli olarak 3 yıllık prim ödemesi sonrasında düşüren sistemde 1954 yılında bir değişikliğe gidilmiş ve eyaletlere 3 yıllık bu süreyi 1 yıla düşürme hakkı tanınmıştır.

Eyaletlere finansal sıkıntı çektikleri dönemde ortak bir hesaptan borç verilmesi sistemini getiren 1944 tarihli Federal İşsizlik Hesabı (George Fonu) uygulaması 1952 yılında sona erdirilmiştir. Bunun yerine 1954 yılında devamlılık arz edecek İstihdam Güvencesi İdaresi Finansmanı Kanunu (Reed Kanunu) kabul edilmiştir (Kamu Kanunu 83-567). Buna göre eyalet uygulamalarının finansmanındaki fonların belli bir oranın altına düşmesi halinde federal hesaptan kendilerine kredi açılması ve bu krediye faiz işletilmemesi esası benimsenmiştir. Sistemden 1960 tarihine kadar Alaska, Michigan ve Pennsylvania kredi çekmiş olup, 1960 yılında biriken paranın tükenmesi finansmanda değişiklik zorunluluğu doğurmuştur. Bu düşünce ile 1960 yılında Federal İşsizlik Vergisi oranı % 3'ten % 3.1'e çıkartılmış, buna karşın işverenlere tanınan muafiyet sınırı olarak % 2.7'lik oran korunmuştur. Bu sayede sistemden federal idarenin aldığı pay % 0.3'ten % 0.4'e yükseltilmiş olmuştur.

---

<sup>75</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 203

<sup>76</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 204



1970 yılına kadar geçen bu süreç içinde işsizlik sigortası ile ilgili çeşitli düzenleme çalışmaları yapılmaya devam etmiş, bazı kanun teklifleri düzenlenmiş ancak yasalaşmamıştır. Bunlar içinde göze çarpan çalışmaların başında sigorta kapsamının 1 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerine yayılması ve vergilendirilen ücret tabanının 3.000 Dolardan yükseltilmesi gelmektedir.

Doğrudan işsizlik sigortası düzenlemesi ile ilgisi olmasa da bu süreç içinde dolaylı yönden programa etki eden yasama faaliyetleri de görülmüştür. Bunların başında 1962 tarihli İnsangücü Gelişim ve Eğitim Kanunu (Kamu Kanunu 87-415) gelmektedir. Kanun otomasyon ve teknolojik gelişim sonucu işini kaybedenlere eğitim verilmesini sağlamaktaydı. Kanunun ilgi çekici yanı sadece işsizleri değil çalışanları da kapsamı dahiline almasıydı.

### c. 1970 – 1990 arası

1970’li yıllara gelindiğinde Amerikan ekonomisindeki İkinci Dünya Savaşı sonrası büyümenin sona erdiği, enflasyonun yükseldiği görülmektedir. Bir sürü yan etki ile birlikte 1970’li yıllarda iki önemli ekonomik durgunluk görülür. Bu durgunluklar ve İkinci Dünya Savaşı “bebek patlaması” (baby-boom) diye adlandırılan nüfus artışı sonucu doğan kişilerin çalışma hayatına girmesi, kadınların çalışma hayatında daha çok rol alması ve tabii ki Vietnam savaşı dönüşü asker sayısının azaltılması ile birlikte işsizlik oranlarında da artış meydana gelmiştir. Aşağıdaki tablo, bu dönemin öncekiler ile kıyaslanması açısından çeşitli yıllarda işsizlik oranlarını, toplanan işsizlik sigortası vergisi toplamını ve yine yapılan ödemeler toplamını vermektedir.

**Tablo 12 : Yıllara göre seçilmiş işsizlik sigortası istatistikleri (milyon Dolar)<sup>77</sup>**

Yıllar	1971	1973	1975	1978	1980	1982	1985	1989
İşsizlik oranı ( % )	5,9	4,9	8,5	6	7,1	9,5	7,1	5,2
Toplanan İşsizlik Sigortası Vergisi Toplamı	2.637	4.996	5.211	11.212	11.415	12.112	19.258	16.452
Toplam tazminat ödemeleri	4.952	4.006	11.754	7.710	13.768	20.358	14.101	13.642

<sup>77</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 220

Ekonominin çalkantılı gidişatı 1980'li yılların başında da devam etmiş, ancak 1983 yılından sonra ekonominin uzun süren toparlanması sonucu işsizlik oranları 1975 yılı öncesi rakamlarına kavuşmuştur.

Bu dönemde sistemin kapsamı bakımından iki büyük değişiklik kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunların ilki Ağustos 1970'de kabul edilen 91-373 numaralı kamu kanunu olan İstihdam Güvenliği Değişiklikleri ve yine Ekim 1976'da kabul edilen 94-566 numaralı İşsizlik Tazminatı Değişiklikleri'dir.

1970 yılında yapılan değişiklik ile kapsam 4 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenlerden senede en az 20 hafta boyunca 1 veya daha fazla işçi çalıştıran veya yılın bir çeyreğinde en az 1.500 Dolar tutarında bordro ödemesi yapan işverenlere genişletilmiştir. Bu değişiklik yapılmadan önce eyaletlerin hemen hemen yarısının zaten bu uygulamaya geçtikleri bilinmektedir. Değişiklik ile birlikte 1.3 milyon kişi kapsama dahil olmuştur.

Yine aynı düzenleme ile birlikte kar amacı gütmeyen organizasyonlar da 1972 yılından başlamak üzere kapsama dahil edildiler. Ancak bu kapsamdaki organizasyonlar açısından asgari 4 işçi çalıştırmak şartı konmuştur. Bununla birlikte kiliseler, dini organizasyonlar ve ilk başta ilk ve orta öğrenim kurumları (1976 yılında dahil edildiler) bu kapsamın dışında tutulmuşlardır. Bu düzenlemenin de 2 milyon çalışana kapsama aldığı görülmektedir<sup>78</sup>.

Bu devirde işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan en büyük kesiminin kamu çalışanları olduğu bilinmektedir. 1971 yılı itibarı ile kamu çalışanı sayısının 9.4 milyon kişi olduğu tahmin edilmektedir. 1970 yılında yapılan değişiklik ile eyaletlerin tüm hastane ve yüksek öğretim kurumu çalışanlarını kapsama dahil etmeleri zorunluluğu getirilmiştir. 1976 yılında da kapsam birkaç ufak istisna dışında tüm kamu çalışanlarına yayılmıştır. Kamu çalışanları ile ilgili ana sorun Anayasa uyarınca ücretlerine herhangi bir verginin yüklenemeyişidir. Bu itibarla bu kişilerin

---

<sup>78</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 225

sisteme yükünün finansmanın başka yollardan sağlanması gerekmiştir. Sadece 1976 yılındaki değişikliğin sigorta kapsamına 8 milyon kişiyi dahil ettiği sanılmaktadır.

Yine 1976 yılında yapılan değişiklik ile 1978 yılından geçerli olmak üzere büyük tarım işletmeleri kapsama dahil edilmişlerdir. Büyük tarım işletmelerinden kasıt 10 veya daha fazla tarım işçisi çalıştıran veya bir çeyrek yılda bordro toplamı 20.000 Doların üzerinde olan işverenleridir.

Yine yapılan değişiklikler ile daha önce işçi tanımı yapılarak kapsam dışına çıkartılan komisyon bazlı satıcılar, şoförler kapsama alınmış ve yine çeyrek yılda 1.000 Dolardan fazla maaş alan ev hizmetlileri kapsama alınmıştır.

Son olarak bu dönemde kapsam genişleten diğer bir olayda 1976 yılında Virgin Adaları'ndaki işsizlik sigortası uygulamasının federal – eyalet sistemine dahil edilmesidir. Böylelikle 1978 yılı itibarı ile tüm ücretli çalışanların % 97'sinin işsizlik sigortası programı ile kapsandığı tahmin edilmektedir.

1958 ve 1961 yıllarındaki işsizlik ödeneği süresinin geçici olarak artırılmasına ilişkin geçici düzenlemeler 1970 yılında sürekli bir nitelik kazanmıştır. Buna rağmen yeni uygulamanın da yetersiz kaldığı hallerde, ve bir keresinde 65 haftaya uzayacak kadar, ek uzatma dönemler kabul edilmiştir. 1970 tarihli Uzatılmış İşsizlik Tazminatı Kanunu<sup>79</sup>, önceki örnekleri gibi işsizlik sigortası ödenek süresinin % 50 daha uzatılmasını, uzama süresinin 13 hafta ve toplam sürenin 39 hafta ile sınırlı olmasını düzenlemiştir. Bu sistemin uygulanabilmesi için bir eyalette sigortalı işsiz oranının 13 haftalık bir periyoddan daha fazla süre % 4 ve üzerinde olması ve yine son iki yıllık sürenin % 120 üzerinde olması gerekir. Yine şayet sigortalı işsizlik oranının üç ay süresince ulusal bazda % 4,5'un üzerine çıkması halinde uzatılmış ödenek uygulamasının bütün eyaletlerde başlaması öngörülmüştür. Nihayetinde bu uygulamayı yürürlüğe koymanın eyaletler için bir zorunluluk olduğu da düzenlenmiştir. Sistemin finansmanının federal ve eyalet işsizlik sigortası fonlarından yarı yarıya yapılması öngörülmüştür. İlerleyen yıllarda

---

<sup>79</sup> Kamu Kanunu 91-373

(1980 – 1981) bu sistemin az da olsa sınırlandırılması ile ilgili ufak çaplı düzenlemeler olmuştur.

Bu yapılan düzenlemenin 1970 sonrası dönemde ortaya çıkan her durgunluk döneminde (1980 yılı hariç) sistemin istediği korumayı sağlamakta eksik kaldığı, işsizlerin çoğunun kanunla kendilerine tanınmış azami süre işsizlik ödeneği alma haklarını tükettikleri görülmüştür. Bunun üzerine ilk olarak 1971 yılında 92-224 sayılı kamu kanunu ile işsizlerin ödenek hakkı 52 hafta ile sınırlı olmak üzere bir kez daha % 50 uzatılmıştır. 1972 yılının ilk yarısına kadar uygulamada kalması beklenen düzenleme sonradan 1973 yılının Mart ayına kadar uzatılmıştır<sup>80</sup>. Sistemin finansmanı federal İşsizlik Güvencesi Fonu içinde yaratılan Uzatılmış İşsizlik Tazminatı hesabından karşılanmıştır.

Aynı sorunun 1974 yılı resesyonu ile bu kez daha da şiddetli yaşanması neticesi Kongre yeni bir Acil İşsizlik Tazminatı Kanunu (Kamu Kanunu 93-572) kabul etmiştir. Sistem hemen hemen 1971 yılındaki kanunun aynısıdır. Mart 1977'ye kadar yürürlükte kalması düzenlenen kanun ile olarak Mart 1975 yılında bir değişikliğe uğramış ve ek ödenek alma süresi ikiye katlanarak 65 haftaya ulaşmıştır. Nihayetinde kanun 1978 senesinin Ocak ayına kadar yürürlükte kalmıştır.

1982 yılında kabul edilen 97-248 numaralı Federal Tamamlayıcı Tazminat programı ise önceki örneklerin çok daha kompleks bir yapı taşıyordu. Eyaletlerin durumuna göre ödeneğin 6, 8 veya 10 hafta daha sürmesi ve finansmanın tamamıyla federal genel gelirlerden sağlanması programın belli başlı taşları idi. Önceki örnekleri gibi bu düzenlemede de sonrada değişiklik yapılarak, ödenek miktarı işsizin önceki hak edişinin % 50'sinden % 65'ine, ödenek süresinin de azami süresinin 16 haftaya (değişken oranlarda) çıkartılması kararlaştırıldı. Program çeşitli uzatmalar ile birlikte Mart 1985 tarihinde sona erdi<sup>81</sup>.

Bu dönemde yaşanan bir başka önemli değişiklik de yararlanma standartlarındaki değişikliktir. Bu tarihe kadar işsiz kaldığı süre içinde

---

<sup>80</sup> Kamu Kanunu 92-329

<sup>81</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 240

okula veya resmi bir eğitime başlayan kimse çalışma imkanını yitirmiş kabul edilip işsizlik sigortası kapsamı dışına çıkartılırken, eğitime verilen önem ile birlikte bu durum değiştirilmiş, eyaletlerin bu sebeple ödeme yapmayı reddetmesi yasaklanmıştır. Ayrıca yine federal yapıda getirilen düzenleme ile eyaletler arası çalışanlar ile ilgili Standard uygulama sağlanması açısından adımlar atılmıştır<sup>82</sup>. 1975 yılında verilen bir mahkeme kararına paralel olarak hamilelerin sadece bu sebeple işsizlik sigortası başvurularının reddedilmesinin de önüne geçilmiştir<sup>83</sup>.

Bunların dışında, ülkede yasal olarak bulunma ya da çalışma hakkı olmayan yabancıların sistemden yararlanmasının engellenmesine; başka gelirleri bulunan sigorta yararlananlarının ödeneklerinin o oranda düşürülmesine ve profesyonel sporcuların işsiz kaldıkları ara spor mevsimi içinde gelecek sene oynamaları ihtimali yüksek ise başvurularının reddine ilişkin bir takım Standardlar daha getirilmiştir<sup>84</sup>.

Bu dönemdeki tartışılan konulardan belki de en önemlisi işsizlik sigortasının finansmanı konusu olmuştur. Bunun sebeplerinden bir tanesi toplanan federal işsizlik vergisinin bu sistemde federal devlete düşen yükümlülüklerin yerine getirilmesine yetmemesi ve ikincisi de eyalet rezervlerinin yetersiz hale düşmesidir ve çoğu zaman batık hale gelmesidir. Zaten süreç içinde yapılan tüm değişiklikler, kapsamın genişletilmesi, ücretli kesimin % 97'lik kesiminin sisteme dahil edilmesi, ödeme sürelerinin uzatılması ile sisteme ek yük bineceği ortadadır.

---

<sup>82</sup> Bazı eyaletlerde eyaletler arası başvuru yapılması halinde başvurunu reddedilmesi, yararlanma süresi ve ödenek miktarının azaltılması gibi uygulamalar mevcuttu. Buna benzer olarak birden çok eyalette çalışma yapan kişilerin eyalet dışı çalışmalarının yok sayılması gibi düzenlemeler de vardı.

<sup>83</sup> Mary Ann Turner vs. Department of Employment Security and Board of Review of the Industrial Commission of Utah davası, 96 S. CT. 249 (1975); Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi bu davada davacının işsiz kalması neticesi işsizlik sigortasına başvurması ve Utah eyalet kanunları uyarınca doğumuna 18 ay kalan kişinin çalışma imkanını yitirdiğinin düzenlenmesi ile başvurusunun reddi üzerine, ve yine Utah eyaleti Yüksek Mahkemesi'nin başvurusunu reddetmesi üzerine, kanunun Birleşik Devletler Anayasası'na aykırılığı iddiası ile yapılan başvuruda, kadınların hamileliklerine rağmen hamilelik döneminin son anına kadar çalışabildikleri ve yine doğumdan kısa bir süre sonra çalışmaya başlayabildikleri gerçeği ile yapılan düzenlemenin eşitlik ilkesine aykırı olduğuna karar vererek Utah mahkemeleri kararlarını bozmuştur.

<sup>84</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 243

Bu hali ile öncelikle federal işsizlik vergisi oranı % 3.1'den % 3.2'ye çıkarılmıştır<sup>85</sup>. Böylelikle sistemden federal hesaba düşen para oranı % 0.4'ten % 0.5'e yükselmiştir. Bu artıştan gelen gelirin ilk iki sene doğrudan uzatılmış işsizlik programları için kurulan hesaba aktarılması, 1971 yılından sonra ise toplanan net federal işsizlik vergisinin % 10'unun bu hesaba geçmesi düzenlenmiştir. Bu arada vergilendirilebilen ücret tavanı da yükseltilmiş ve 3.000 Dolardan 1971 yılı itibarı ile 4.200 Dolara çıkartılmıştır. Böylelikle o sene toplam kapsamdaki bordroların yaklaşık % 45'i vergilendirilebilirken bu oran % 52'ye çıkmıştır. Ancak genişletilmiş işsizlik sigortası uygulamasının yürürlükte olması ile bu artışlar istenen sonucu elde etmemiş ve sistemin finansmanında parasızlık sıkıntısı devam etmiştir. Bunun sonucu olarak 1976 yılında finansmanda bir değişikliğe daha gidilmiş, vergi oranı % 0.2 daha artırılmış ve federal hesaba aktarılan para % 0.7'ye yükseltilmiştir. Vergilendirilebilen ücret tavanı da 1978 yılından başlamak üzere 6.000 Dolara çıkartılmıştır. Enflasyonun yüksek devam etmesi sonucu 1982 yılında bir değişikliğe daha gidilerek vergi oranı federal hesap lehine % 0.1 artırılırken (% 2.7 + % 0.8) , vergilendirilebilir ücret tavanı 7.000 Dolara çıkartılmıştır. Ekonominin düzelmesi ve düzgün gitmesi sonucu 1987 yılında sistemin önceki borçlarını (Amerikan Hazinesi'nden alınan) kapatması neticesi 1990 yılından geçerli olmak üzere vergi oranının % 0.2 düşürülmesi (% 0.6'ya) kararlaştırılmıştır<sup>86</sup>. Yine aynı dönemde Federal İşsizlik Vergisi'nin % 3.5'tan % 6.2'ye yükseltilmesi yönünde değişiklik yapılmıştır.

Bu son 20 senelik döneme bakıldığında, işsizlik sigortasının yürürlüğe girmesinden bu yana yaşanan en sıkıntılı ekonomik durgunlukların sıkça vuku bulduğu, kapsamın hem yapılan ödemelerin uzunluğu hem de primlendirilen işveren olarak oldukça genişletildiği ve bunların sonucunda da büyük çoğunlukta eyaletlerin finans kaynaklarının yetersiz kaldığı, federal yapıdan daimi suretle borç aldığı, federal sistem rezervlerinin de bunu karşılayamaması neticesi devlet bütçesinden ( hazine ) kaynak aktararak sistemin devamlılığının sağlandığı görülmektedir. 1990'lara yaklaşılırken süre gelen ekonomik büyümenin etkisi ile eyaletlerin bütçesel anlamda normale döndükleri ve sistemdeki borçlanmanın ( hem

<sup>85</sup> Bu oran 1960 yılında % 3'ten % 3.1'e çıkarılmış idi. Bknz. S. 70.

<sup>86</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 243

eyaletlerin federal hesaptan aldıkları hem de federal sistemin devlet hazinesinden aldığı ) tamamıyla kapandığı görülür. Ancak yaşanan tecrübeler ile birlikte sistemin finansal yapısının tek başına sağlam olmadığı, ileriki yıllarda yaşanacak yeni ekonomik durgunluklar da yaşanan sıkıntıların tekrarlanabileceği de bir gerçektir.

## **B. İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLİKLERİ**

İşsizlik sigortasının özelliklerini genel anlamıyla belirtirken işsizlik riskini tazmin özelliği, zorunluluk özelliği, prim ödeme özelliği, devletçe kurulma özelliği ve yeniden işe yerleştirme özelliğinden bahsetmiştik<sup>87</sup>. Bu belirlemeleri yaparken uluslararası uygulamalardan yola çıkarak hemen hemen tüm ülkelerde bulunan ortak özelliklere dayanılmıştır. Amerika Birleşik Devletleri uygulaması incelendiğinde bu sayılanlara en önden sistemin dual yapılı olması eklenmektedir.

### **1. Dual Yapı ( federal – eyalet yapısı) Özelliği**

Amerika Birleşik Devletleri işsizlik sigortası uygulamasında ise bütün bunların dışında sistemin dual yapıda olması ilgi çekicidir. Dual yapıdan kastımız ülke yapısından dolayı sistem dahilinde bir federal hükümetin ve bir de eyaletlerin bulunmasıdır. Sistemin uygulanması hükümet dışında ferdi uygulamalar ile başlamış olup, uzun tartışmalardan sonra Wisconsin eyaleti daha henüz federal hükümet gündeminde bu konu yokken işsizlik sigortası uygulamasını yasal olarak kabul etmiş ve kendi sınırları içinde uygulamaya koymuştur.

Zamanın ekonomik yapısı da göz önüne alındığında, işsizlik konusunun çok can yakması diğer eyaletlerde de çeşitli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Ancak özellikle işveren kesiminin bu konuya sıcak bakmaması ve sonucunda yaptıkları lobilerin başarılı olması neticesi eyalet meclislerinde kabul edilen bir yasa bulunamamıştır. Eyalet yasa koyucularını veya daha doğru bir deyişle yasaları hazırlayan bürokratları ise o zamanlar da en fazla rahatsız eden konu işin finansmanı olduğu görülmektedir. Finansmanın işveren üzerinde bırakılması yasanın

---

<sup>87</sup> Bknz. S. 36

bir sosyal barış ile çıkma şansını zaten tehlikeye sokmak ile birlikte, finansmanın rahatlıkla sağlanabilmesi için işçi ücretlerinin belli bir yüzdesi oranında işverenden katkı payı almak ve bu oranı yüksek tayin etmenin zorluğu da eyalet içi tartışmalarda muhalefet kısmına büyük argümanlar sağlamıştır.

Eyalet bazlı tartışmaların bir kısmı da, işsizlik sigortasının finansmanı için işverene yüklenecek primin, üretim maliyetlerini artırıcı etkisi ile diğer eyaletler bazında bir fiyat avantajına yol açacak olmasıdır. Böylelikle aslen bir çok sosyal ve ekonomik sebeple faydalı bir iş yapmak için getirilecek işsizlik sigortası uygulamasının, üretim fiyatlarının artması sonucu eyalet ekonomisine eksi olarak yansıtacağı düşünülmüş, bu da politikacılar açısından içinden çıkılmaz bir hal almıştır.

İşte bu endişelerin taşındığının görülmesi ve tabi ki Amerika Birleşik Devletleri tarihinin en büyük ekonomik buhranının yaşanması, nüfusun 1/3'lük kesiminin işsiz olması, federal hükümet çapında bu çalışmaların yapılması zorunluluğunu getirmekle, işsizlik sigortası uygulamasını eyaletlerin serbest iradesine bırakmanın sakıncalarını gören federal hükümet tarafından bu sistemin tüm Birleşik Devletler'de uygulanması kararı alınmıştır.

Dual sistemin getirdiği avantaj ile, eyaletler arası oluşabilecek haksızlıkların önüne geçilmiş ve hatta sistemden kaçacak kişileri bile sisteme dahil edecek bir vergi sistemi benimsenmiştir. Bu dual yapıda eyalet bazında kapsama dahil olan işverenlerin tümüne federal vergi uygulanmakta ve işsizlik sigortası uygulamasına dahil olan işverenler bu vergiden muaf sayılarak ödedikleri miktar prim olarak kabul edilmektedir. Yine bu primin belli bir oranı eyalet işsizlik sigortası uygulaması hesabına bir kısmı da federal sistem hesabına gitmektedir.

Dual sistemin bir başka avantajı da, eyaletler de sistemin finansmanı sırasında yaşanan sıkıntılar dolayısıyla sistemin başlı başına batacağı dönemlerde federal bütçeden yardım aktararak devamlılığın sağlanmasıdır. Sistemin başladığı yıllardan 1970'li yıllara kadar ekonomik şartların (kimi zaman savaşın etkisi ile kimi



zaman diğer sosyo-ekonomik sebepler ile) iyi gitmesi sonucu eyalet sistemlerinin tıkanması gibi bir hadiseye rastlanmamıştır. Ancak 1970’li yıllardan sonra yukarıda da aktardığım sebeplerden dolayı<sup>88</sup> eyalet işsizlik sigortası hesaplarındaki paraların hızla tükendiği ve uygulamaya hak kazanan işsizlere dağıtılacak paraların kalmadığı görülmüştür. İşte bu gibi durumlarda federal yapının katkısı ile federal bütçeden kaynak aktarımı yapıldığı gibi, sonralarında devlet hizmeti gereği bu aktarılan kredilerin geri ödemeleri tamamiyle faizsiz gerçekleşmiştir. Birkaç geçici eyalet desteği uygulamasından sonra bu konuda daha kalıcı bir sistemin yaratılması ve eyalet hesaplarının belli bir oranın altına düşmesi halinde federal bütçeden otomatik katkıya hak kazanmasına ilişkin yasama çalışmaları yapılmıştır.

Günümüzde Amerika Birleşik Devletleri işsizlik sigortası uygulamasında eyaletlerin finansal sıkıntı çektikleri zaman doğrudan federal yapıdan destek almaları ile ilgili sürekli bir uygulama bulunmamaktadır. Ancak geçmiş uygulama dönemleri incelendiğinde, ekonomik sıkıntının boy gösterdiği her dönemde geçici uygulamaların yürürlüğe konması eyaletler için gelecek için de bir güvence yaratmaktadır. Nihayetinde sistemin bir halkasının çökmesi bütün bir sistemi etkileyecek sosyal, ekonomik ve tabii ki politik sonuçlar doğuracağından federal yapının ekonomik gücü bulunduğu sürece bu geçiciliğin devam etmesi sürpriz sayılmaz.

Devlet sistemi olarak federal devlet ve eyaletlerden oluşan bu dual yapının bizlere çok yabancı olması, sistemin iyi anlaşılabilmesi için ikili hakların veya işsizlik sigortası sisteminde federal hükümetin yetkileri ile eyaletlerin yetkilerinin daha iyi açıklanmasını zorunlu kılmaktadır. Tarihsel gelişim içinde aktarıldığı üzere, federal – eyalet yapısı sistemi en iyi anlatabilecek kaynak Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ve 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu içinde yer alan işsizlik sigortası maddelerine karşı açılmış Anayasaya aykırılık davalarıdır<sup>89</sup>. Bu davalarda özellikle savunulan hususlardan bir tanesi de Amerika Birleşik Devletleri

---

<sup>88</sup> Bölüm III – A – 3 – c kısmında o zamanın ekonomik sıkıntılarında ve sigorta sistemini iflasa sürükleyen şartlardan detaylı bahsedilmiştir.

<sup>89</sup> Carmichael vs. Southern Coal and Coke Co. davası – 301 U.S. 495 (1937)  
Steward Machine Co. vs. Davis davası – 301 U.S. 548 (1937)

Anayasası'nın eyaletlere verdiği yetkilerin federal kanun ile aşılmış olmasına dayanır.

Anayasa'da eyaletlerin ile düzenleme aslen 4. madde ile başlamıştır. 4. madde eyaletlerin birbirleri ile ve federal hükümet ile olan ilişkisini düzenlemeye yöneliktir. 4. madde 4. bölümden oluşmaktadır<sup>90</sup>. Bunlardan ilki uyarınca, eyaletler diğer bir eyalet tarafından verilen mahkeme kararlarına, kayıtlara ve kamu kanunlarına tam "bir güven ve inanç" içinde olacaklardır. Birleşik Devletler Kongresi<sup>91</sup> bu mahkeme kararları, kayıtlar ve kanunların ispatı ve etkileri hususunda genel kanunlarla düzenleme yapacaktır.

Bunun devamında 6. maddede de Federal güç ile ilgilidir. Buna göre Birleşik Devletler (federal devlet) otoritesi ile gerçekleştirilen Anayasa, yasalar ve sair sözleşmeler vatanın en yüksek (üstün) mevzuatı olup, eyaletlerdeki tüm yargıçların bunlarla bağlı olduğu; eyalet Anayasaları ve kanunlarındaki aykırı hükümlerin de geçersiz olduğu düzenlenmiştir<sup>92</sup>.

Ve yine, işsizlik sigortası ile düzenlemenin Anayasa iptal davasına dayanak olan Ek 10. maddesinde "Anayasa tarafından sadece Birleşik Devletlere tanınmayan haklar ile yine Anayasa tarafından Eyaletlere yasaklanmamış olan tüm haklar, Eyaletlere veya halka aittir".

Bu düzenlemelerden de görüleceği üzere, Amerika Birleşik Devletleri'nde yasa koyucu olarak belirlenmiş Kongrenin eyaletler üzerinde geniş bir yetkisi vardır. Kongre her türlü konuda eyaletleri ve onların yargı organlarını bağlayıcı kanunlar çıkarabilir. Tabi ki her ülkede olduğu gibi bu düzenlemelerin Anayasaya aykırı olmaması demokrasinin ana kuralıdır.

---

<sup>90</sup> Birinci bölüm dışındaki bölümler konumuz ile ilgili olmadığından bahsedilmeyecektir.

<sup>91</sup> Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın 1. maddesi 1. bölüm uyarınca yasama yetkisi Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan Kongreye aittir.

<sup>92</sup> Amerika Birleşik Devletleri Anayasası 6. madde 2. paragraf

İşte bu kapsamda federal hükümetin yetkisini Anayasaya aykırı kullanarak işsizlik sigortasının yürürlüğe konması açısından tüm işverenleri kapsayacak (kapsam sınırlamaları saklı kalmak kaydıyla) şekilde federal bir vergi tesis etmesi ve işsizlik sigortası kapsamına girecek, bu programı kabul edecek eyaletlerde işverenlerin vergilerinin işsizlik sigortası primi olarak kabul edileceğine ilişkin düzenlemenin Anayasa Ek 10. madde de açıklanan Eyaletlere tanınan haklara müdahale olduğu savunulmuş, açılan davada Yargıç Cardozo tarafından bunun bir eyalet hakkına müdahale olmadığı, federal düzenleme ile eyaletlere serbest bir seçim hakkı tanındığı, eyaletlerin tanınan muafiyeti kendi işverenlerine iletme veya işsizlik sigortası düzenlemesi yapmayarak sadece federal vergiyi kabul etmek hakları arasında seçimlik bir tercih yapmaları gerektiği sonucuna varılmıştır<sup>93</sup>.

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal – eyalet bazlı dual işsizlik sigortası sisteminin iki ana amacı vardır<sup>94</sup>. Bunlardan ilki, işsizlik ödeneği sayesinde işsiz kimselere ve ailelerine düzenli bir kısmi gelir ikamesinin sağlanması; ikincisi de ekonomik durgunluk ve sonucunda işsizliğin yayıldığı dönemlerde, önceki dönemlerde toplanan gelirlerin yardımı ile ekonominin yeniden canlanmasına yardımcı olmaktır.

Bu amaçların gerçekleşmesi için sistemin bir parçası olan federal yetkinin eyaletlerin uymakla yükümlü olacakları asgari standartları belirleyip belirlememesi gerektiği konusu tartışma yaratmıştır. Ancak 1970 sonrası dönemde yaşanan tecrübe ile ekonomik durgunluk zamanlarında federal yapının olmaması halinde sistemin eyaletlere bağlı olarak çöktüğü ve eyaletlerin bu durumda hizmeti sürdürebilmesi için işsizlik sigortası standartlarında düşmeye gidecekleri ve bunun da yine eyaletler arası farklılıklara ve nihai olarak huzursuzluğa yol açacağı görülmektedir.

---

<sup>93</sup> Bölüm III – A – 3 – a'da açıklandığı üzere Steward Machine Co. vs. Davis davası – 301 U.S. 548 (1937) kararı

<sup>94</sup> ABD Ekonomik Güvenlik Komitesi raporu, 1935, sayfa 22 ve 1318; William Haber ve Merrill G. Murray, Unemployment Insurance in The American Economy, Richard D. Irwin, Inc; 1966, sayfa 25 ve 35

Bu hali ile federal yapının sürekliliği Amerika Birleşik Devletleri işsizlik sigortasının devamlılığında bir güvence olarak ortaya çıkmaktadır.

## **2. Diğer Özellikler**

Yukarıda anlatılan dual yapıli sistem dışında, Amerika Birleşik Devletleri işsizlik sigortası uygulaması diğer dünya ülkelerindeki uygulamalar paralelinde genel olarak belirlenmiş olan işsizlik sigortası özelliklerini de taşımaktadır. Bunların işsizlik riskini tazmin, zorunluluk, prim ödeme, devletçe kurulma ve yeniden işe yerleştirme olduğundan da bahsetmiştim.

### **a. İşsizlik Riskini Tazmin**

Gerçekten de dual yapıli sistemini anlatırken belirttiğim gibi kuruluş aşaması çalışmaları sırasında hazırlanan Ekonomik Güvenlik Komitesi raporunda dahi, sistemin amacının işsizlik riskini tazmin olduğu belirtilmektedir. Zaten Birleşik Devletlerde işsizlik sigortasının tarihsel gelişimini açıklarken, sistemin kurulma çabalarının işsiz kişilere yardım etmek olduğu da açıkça ortaya konmaktadır. Daha hükümetsele bir zorlama olmayan zamanlarda dahi sendikaların kendi üyeleri için bu tür amaçlar ile programlar hazırladıkları bilinmektedir.

### **b. Zorunluluk**

Zorunluluk olgusu Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında kendini değişik bir biçimde göstermiştir. Her şeyden önce bu konuda bilinmesi gereken olgu, işsizlik sigortası uygulamasının Amerika örneğinde başlangıcın Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ihtiyari nitelik taşımasıdır. Avrupa'da bir takım şehirlerde belediyelerin veya işçi örgütlerinin başlattığı işsizlik sigortası benzeri programlar Amerika'da da yine sendikalar tarafından başlatılmış sonra ulus çapına yayılmıştır. Federal hükümetin bu konuda çalışma başlatması ile birlikte Avrupa örneklerinden farklı olarak işsizlik sigortası uygulamasının zorunluluk kısıtı üzerinde tartışmalar başlamıştır.

Bu tartışmaların başında daha önce de yinelediğim, bazı eyaletlerin bu uygulamaya başlamaması halinde başlayan eyaletlerde işverenlere gelecek mali yük ile birlikte, uygulamaya katılmayan eyaletler ve o eyaletler de bulunan işverenler lehine (maliyet hesabı bakımından) bir sonuç doğacağıının işveren muhalifler tarafından ileri sürülmesidir.

Bu hususta yine bir başka tartışma da yine kanunun Anayasaya aykırılık korkusudur. 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu'ndan önce çıkartılan bir takım kanunların, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş olması, işsizlik sigortası uygulamasının destekleyenlerini bir endişeye sürükleyerek, yapılacak ve eyaletler açısından doğrudan zorlama ihtiva edecek bir düzenlemenin de aynı kaderi paylaşması korkusu yaratmıştır. İşte bu sebeple de doğrudan doğruya işsizlik sigortası kanunu'nun tüm eyaletler bakımından zorunlu tutulması pek tercih edilmemiştir.

Ancak doğrudan olmasa bile dolaylı yönden bir çalışma yapılmasının zorunluluğu ortadaydı. İşte bu sebeple, sıkıntıyı çözecek bir formül olarak, tüm çalışanlara ortak bir vergi tahsisi ve eyaletlere bu programa katılarak işverenlerini doğrudan bu vergiden muaf kılmaları seçeneği tanınmıştır. Böylelikle, 1935 düzenlemesi çerçevesinde Amerika Birleşik Devletlerinin tamamında genelde % 2.7'lik bir vergi düzenlemesi yapılmış olup, programa katılsın katılmasın herkes bunu ödeyecektir. Programa katılan eyaletlerde ise işverenlerin tecrübe puanlamalarına bakılarak bu vergi oranını % 1.8'e ve daha sonra % 0.9'a çıkma ihtimali yaratılmıştır. Kendi işverenlerinden gelecek baskıya dayanamayan ve bir takım fırsatlardan daha yararlanamayan eyaletler, işsizlik sigortası uygulamasını kabul etmişlerdir. Federal devlet tarafından yapılan uygulamanın etik olmayacağı düşünülse bile, federal yapıda işsizlik sigortası uygulamalarının eyaletlerden doğduğu ve yine federal kanun kabul edilmeden önce çoğunluk eyalette zaten işsizlik sigortası çalışmalarının yapıldığı fakat başta ekonomik (finansal) olmak üzere çeşitli sorunlar sebebiyle eyaletlerin bu programları başlatmadığı bilinmektedir. Zaten Birleşik Devletler'de Başkan'ın bu konuda çalışma yapmak üzere Ekonomik

Güvence Komitesini oluşturması da tek taraflı bir yaklaşım olmayıp, ülke genelinde var olan bir sorunun çözümünün bulunmasına yöneliktir.

Her ne kadar Amerika Birleşik Devletleri işsizlik sigortası uygulaması zorunlu bir sistemden öteye ihtiyari nitelik taşıyor gibi gözükse de, ve her ne kadar Anayasa Mahkemesi kararın federal devlet tarafında eyaletlere bir seçimlik hak kullanma imkanı verildiği belirtilmişse de, sistem içinde (başlangıçta), işverenlerin % 3 vergiye tabi tutulması, bu verginin % 90'lık kısmına isabet eden % 2.7'lik kısmın federal işsizlik koruma fonundan programa katılan eyaletlere tahsis edilmesi; ve yine günümüzde işsizlik sigortası uygulamasını başarılı yürütemeyen eyaletlerden tek taraflı inceleme yaparak bu tahsisatı kesme yetkisinin bulunması, bu gelirden mahrum olmak istemeyen eyaletler için sigorta uygulamasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 2 yıl içinde tüm eyaletlerin bu programı başlatmaları da aslen ihtiyari gözükken programın zorunluluk içerdiği konusunda en büyük kanıttır.

### **c. Prim Ödeme**

Tüm dünya ülkeleri örneklerinde görüldüğü üzere, Amerika Birleşik Devletleri'nde de işsizlik sigortasından yararlanmanın ana koşullarından bir tanesi işsiz kalınan dönemden önce belirli bir süre prim ödemektir. Bu primin işsizlik riski tazmin edilecek işçi tarafından ödenmesi gerekmez. Ancak onun için ödenmiş olması zorunludur.

Amerikan sisteminde finansal yükün başlangıcından bu yana işverenin üzerinde olduğunu görüyoruz. Sistemin nasıl düzenlendiği yukarılarda anlatılmış olduğu gibi, ayrıntılı olarak finansman bölümünde de görüleceğinden şu aşamada daha detaya girmeye gerek yoktur. Ancak finansal anlamda son tabloya göz atacak olursak, ilk başlangıçta % 3 olarak belirlenmiş olan Federal İşsizlik Vergisi'nin 1970'li yıllardan başlayarak yükseltildiği ve günümüzde vergi oranının % 6.2'ye ulaştığı görülmektedir. Bu oran içinden herhangi bir eyalette işsizlik sigortası uygulamasının bulunması, bunun federal anlamda kabul edilmiş olması ve

işverenin eyalet dahilinde bu sisteme katılması halinde, işverenlere % 5.4'lük bir vergi avantajı sağlanmaktadır. Böylelikle çoğunluk için uygulamada federal vergi neti 1982'de çıkartılan seviye olan % 0.8'dir. Bu payın içinde % 0.2'lik kesim geçici vergiden oluşmakta olup, 31 Aralık 2007 tarihi itibarı ile kalkacaktır. Sürekli vergi rakamına bakıldığında bu oranın % 0.6 olduğu görülür.

Bunun dışında prim ödeme özelliğinin bir önemli noktası da çalışanların işsizlik ödeneğine hak kazanması için belirli bir süre minimum ücretle çalışma ve bu süreçte prim ödeme koşulunu tamamlamaları gerektiğidir. Bu koşul ayrıca işsiz kalan kapsamdaki sigortalılara ne kadar süre ile ve ne miktarda ödeme yapılacağını da belirlediğinden önem arz etmektedir. Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında eyaletler arasında farklılıklar olduğunda eyaletler geneline göre değerlendirme yapılması bir zorunluluktur. Bu kapsamda incelediğimizde çalışma ve kazanılan ücret esas alınan sürecin 1 yıllık bir süreç olduğu ortadadır. Eyaletler çalışan kişinin sisteme başvuru yapmasından önceki son 5 çeyreğin ilk 4 çeyreğindeki ücret ve çalışma süresini değerlendirmektedirler<sup>95</sup>. Ve bu dönem içinde en az 2 çeyrek çalışarak 1.734 Dolar kazanmış kişilerin asgari ödeneğe hak kazanacakları görülmektedir.

1.734 Amerikan Doları kazanma zorunluluğu eyaletler arası ortalamayı vermekte olup, Haziran 2004 tarihinde Çalışma Bakanlığı'nın yapmış olduğu istatistiksel bir çalışmada bu ücretin, yani en az 2 çeyrek çalışarak kazanılmış ücretin, Hawaii Eyaleti'nde 130 Dolardan Florida Eyaleti'nde 3.400 Dolara kadar değiştiği de görülmektedir. Bu konudaki istatistik bilgileri ileride İşsizlik Sigortasının sağladığı yararlar bölümünde verilmektedir.

#### **d. Devletçe Kurulma**

Amerika Birleşik Devletleri'nde işsizlik sigortası uygulamasının devletçe kurulma özelliği sistemin dual yapısı özelliği sebebi ile yine bir ikili prosedür yaratmaktadır. Bunlardan ilki sistemin federal bacağına

<sup>95</sup> 2000 House Ways and Means Green Book, "Unemployment Compensation" adlı eserden alıntıdır. Bknz. [http://www.policyalmanac.org/social\\_welfare/archive/unemployment\\_compensation.shtml](http://www.policyalmanac.org/social_welfare/archive/unemployment_compensation.shtml)

kurulmasıdır, ki burada federal yasa yapma yetkisi ile donatılmış Kongre'nin kabul ettiği bir yasa ile bu sistemin kurulması sağlanmıştır (1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu – 1939 tarihli Federal İşsizlik Vergisi Kanunu vs.)

Kongrenin federal çerçevede bir kanun kabul etmesi ise otomatik olarak tüm ülkede işsizlik sigortası uygulamasının yürürlüğe girmesi anlamına gelmez. Federal devlet yapısı içinde her bir eyalet kendi başına yasama – yürütme ve yargı faaliyetine de sahip olduğunda, eyaletsel uygulamaların başlaması için Eyalet yasama organının da bu konuda bir kanun üretmesi gerekmektedir. Nitekim buda gerçekleşmiş olup, 1935 yılında federal yapıda bu sistemin kurulmuş olmasından sonra 30 Haziran 1937 yılında son olarak Illinois Eyaleti'nde de işsizlik sigortası kanunu kabul edilerek Amerika Birleşik Devletleri'ne bağlı tüm eyaletlerde hükümetlerce ayrı işsizlik sigortası kurulmuş oldu. Belirtmek gerekir ki, eyaletler içinde bir tek District of Columbia ( Amerika Birleşik Devletleri Başkenti Washington D.C.) eyaleti başkent olarak yaratıldığı için, ve Birleşik Devletlerin tüm idari birimleri orada kurulduğu için ayrı bir devlet kurumu özelliği taşımamaktadır. Bunun sonucu olarak örneğin bir yasama organı bulunmamaktadır. Bu eyalet için tüm yasama işlemlerinden A.B.D. Kongresi sorumlu olmakla, işsizlik sigortası için gerekli kanunu da Kongre geçirmiştir.

Bu hali ile değerlendirildiğinde 18. ve 19. yüzyılda hükümet dışı kuruluşlarca başlatılmış olan işsizlik sigortası uygulamaları 20. yüzyılda hükümetlerce devralınmış ve hükümetlerce kurulmaya ve düzenlenmeye devam edilmiştir. Amerika Birleşik Devletlerinde de ilk hükümete işsizlik sigortası uygulaması, bu konuda ilk kanunu çıkartan Wisconsin Eyaleti'nde başlamıştır. Eyalet hükümetleri tarafından gündemde tutulması sonucu işsizlik sigortasının tüm A.B.D.'ye yayılmasına olanak açan, bir nebze de zorlayan, düzenlemeler federal yapıda gelmeye başlamıştır.



**Tablo 13 : 31 Aralık 1936 tarihi itibarı ile 36 Eyaletin İşsizlik Tazmini Kanunları kabul ve onay tarihleri**

<b>Eyalet</b>	<b>Kanun Kabul Tarihi</b>	<b>Kanun Onay Tarihi</b>
Alabama	14 Eylül 1935	31 Haziran 1935
Arizona	3 Aralık 1936	22 Aralık 1936
California	25 Haziran 1935	27 Aralık 1935
Colorado	20 Kasım 1936	27 Kasım 1936
Connecticut	30 Kasım 1936	8 Aralık 1936
District of Columbia	28 Ağustos 1935	15 Kasım 1935
Idaho	6 Ağustos 1936	1 Eylül 1936
Indiana	18 Mart 1936	18 Nisan 1936
Iowa	24 Aralık 1936	29 Aralık 1936
Kentucky	29 Aralık 1936	31 Aralık 1936
Louisiana	29 Haziran 1936	20 Kasım 1936
Maine	18 Aralık 1936	24 Aralık 1936
Maryland	17 Aralık 1936	22 Aralık 1936
Massachusetts	12 Ağustos 1935	4 Şubat 1936
Michigan	24 Aralık 1936	29 Aralık 1936
Minnesota	24 Aralık 1936	29 Aralık 1936
Mississippi	23 Mart 1936	30 Mayıs 1936
New Hampshire	29 Mayıs 1935	13 Aralık 1935
New Jersey	22 Aralık 1936	24 Aralık 1936
New Mexico	16 Aralık 1936	19 Aralık 1936
New York	25 Nisan 1935	24 Ocak 1936
North Carolina	16 Aralık 1936	19 Aralık 1936
Ohio	17 Aralık 1936	22 Aralık 1936
Oklahoma	12 Aralık 1936	19 Aralık 1936
Oregon	15 Kasım 1935	23 Aralık 1935
Pennsylvania	5 Aralık 1936	8 Aralık 1936
Rhode Island	5 Mayıs 1936	8 Haziran 1936
South Carolina	6 Haziran 1936	22 Haziran 1936
South Dakota	24 Aralık 1936	29 Aralık 1936

Tennessee	18 Aralık 1936	22 Aralık 1936
Texas	27 Ekim 1936	5 Kasım 1936
Utah	29 Ağustos 1936	15 Eylül 1936
Vermont	22 Aralık 1936	29 Aralık 1936
Virginia	18 Aralık 1936	19 Aralık 1936
West Virginia	17 Aralık 1936	22 Aralık 1936
Wisconsin	29 Ocak 1932	27 Kasım 1935

Kaynak : Social Security Board, Washington D.C., Unemployment Compensation – What and Why ?, Mart 1937, Yayın No 14, Birleşik Devletler Hükümet Basım Evi, 1937

#### e. Yeniden İşe Yerleştirme

İşsizlik sigortası programlarının ana amacı işsiz kalan kişinin hayatını idame ettirecek gelirin sağlanması önemli bir rol oynamakla birlikte, kaynakların kısıtlı olmasından dolayı devletlerin iktisatçıları işsizleri finanse edecek bir model yaratabilmeleri mümkün değildir. Zaten uygulamada kişileri işsizliğe ve tembelliğe özendirilmemek amacıyla, hak kazanan kişilere ödeme yapılırken belirlenen miktarın kişilerin normalde kazandıkları miktarın çok altında olduğu, kişi her ne kadar işsizlik sigortasından yararlanıyor olsa da, hayat standartlarında ciddi bir olumsuz değişim yaşandığı görülür.

Bunun dışında işsizlik olgusunun en büyük sakıncalarından birinin kişinin kendisini başarısız olarak görmesi, psikolojik sorunlar yaşaması ve bu süreç (işsizlik süreci) uzadıkça bu hislerin etkilerinin artması ve kişinin toplumdan giderek uzaklaşması söz konusu olmaktadır. Burada Beveridge'in işsizliğin yaratmış olduğu en büyük fenalığın, bedensel değil ruhsal olduğu, sonuçlarının sefalet değil doğurduğu kin ve korku olduğu ifadesini bir kez daha hatırlamamız gerekir.

İşte bu sebeptendir ki, Amerika Birleşik Devletleri'nde de 1935 tarihli Kanun yürürlüğe girdikten sonra en önemli konulardan bir tanesi, sigortadan

yararlananın veya başka bir deyişle işsiz kişilerin yeniden iş hayatına geri kazandırılması olmuştur<sup>96</sup>.

Federal – eyalet sisteminde yerel kamu istihdam ofislerinin kurulması ve işletilmesinden sorumlu kurum, Çalışma Bakanlığına bağlı olan Birleşik Devletler İstihdam Servisi'dir. Türkiye'deki İş Kurumu gibi, işverenlere ve işçilere karşılıklı olarak bedava istihdam hizmeti veren Kurumun Amerika Birleşik Devletleri'nde 54 eyalette ve Birleşik Devletler dış topraklarında toplam 1800 ofisi bulunmaktadır<sup>97</sup>.

Yeniden işe yerleştirme yardımı veren istihdam bürolarının Amerika'da kurulumu işsizlik sigortası sisteminden önceye dayanır. 1933 tarihli Wagner – Peyser Kanunu ile ilk defa istihdam bürolarının kurulması kabul edilmiştir<sup>98</sup>. İstihdam Servisinin en öncelikli görevi, işsiz kalan kişilerin yetenekleri ve yeterlilikleri konusunda gerekli bilgiyi elde ederek, bu kişileri işverenlerin İstihdam Ofislerine bildirdikleri mevcut işlerle eşleştirmektir. Bu ana göreve, işsizlik sigortasının kurulması ile birlikte bir takım ek yüklerde eklenmiştir. Özellikle, işsizlik sigortasının bugüne kadarki tarihi içinde İstihdam Ofisleri işsizlik ödeneği konusunda tek yetkili kurum olarak görev almışlardır. İstihdam Servisinin görevleri seneler boyunca çok daha farklı boyutlara taşınmış olsa dahi, işsizlik sigortası programı ile birlikte değerlendirildiğinde, iki temel rol oynadığı görülür. Bunlar çalışma testi ve yeniden işe başlatma servisidir.

Çalışma testi (work test) diye adlandırılan ana rollerden ilki, işsizlik sigortası ödeneklerinden yararlanan işsizlerin, bu ödeneğin devam etmesi açısından aktif olarak iş aramalarının temininin sağlanmasıdır. Bilindiği üzere işsizlik sigortaları rejiminde işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için kişinin hem fiziki açıdan çalışabilir durumda olması hem de çalışma isteğinin bulunması

---

<sup>96</sup> Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner, Do Job Search Rules and Reemployment Services Reduce Insured Unemployment?, Upjohn Institute Staff Working Paper No. 05-112, May 2005; s. 1

<sup>97</sup> Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan David E. Balducci, Terry R. Johnson, R. Mark Gritz; The Role of the Employment Service; s. 457

<sup>98</sup> Bknz. Bölüm III. A. 2.

gerekmektedir. Bu kapsamda Birleşik Devletler’de bir çok eyalet işsizlerin istihdam ofislerine kayıt olmalarını, onlar tarafından gösterilen iş tekliflerini (uygun olmak şartı ile) kabul etmelerini, ve aktif olarak iş aradıklarının kanıtı olarak irtibata geçtikleri işverenleri istihdam ofislerine belgelemelerini şart koşmuştur<sup>99</sup>.

İkinci rol olan yeniden işe başlatma hizmeti ise aslında bir iş eşleştirme hizmetidir. Bu çerçevede işsizlere veya yeni iş arayanlara iş önerme, danışmanlık, test ve iş geliştirme hizmetleri verilmektedir. İstihdam Servisi kuruluşundan sonra yaklaşık olarak 40 yıl boyunca Amerika Birleşik Devletlerinde iş eşleştirme hizmeti veren tek kuruluş olarak kalmıştır.

İstihdam Servisinin tarihi kısaca incelendiğinde büyük buhran zamanında kurulan bu sistemde istihdam ofislerinin eyaletlere bağlı olmasına rağmen, İkinci Dünya Savaşı sırasında federal hükümete bağlandığı ve savaş sanayine hizmet eder hale geldiği görülmektedir<sup>100</sup>. İkinci Dünya Savaşı bittiğinde yeniden eyaletlere bağlanan İstihdam Servisine bir takım yeni görevler de getirilmiştir. Bunlardan ilki ülkedeki yabancı işgücünün sertifikalanması ve yabancı işgücünün Amerikan işçilerinin ücretlerinde ve çalışma fırsatlarında bir düşmeye sebep olmayacağını gösterilmesidir. İkinci olarak da gazilere danışmanlık ve iş yerleştirme fırsatının tanınması görevi getirilmiştir. Sonraları bu ikinci görev kapsamı itibarı ile sadece gaziler ile sınırlı kalmamış 1950’li yıllarında ortasından itibaren gençler, yaşlılar ve özürlüler dahil edilmiştir.

1961 yılında İstihdam Servisine ilk kez bir eğitim görevi de verildiği görülmektedir<sup>101</sup>. Bu kanun uyarınca ekonomik olarak geri kalmış bölgeler için eğitim programlarının düzenlenmesi ve buralarda çalışma piyasası hakkında bilgiler toplanması görevleri eklenmiştir. Bunu takiben, 1962’de İşgücü Gelişim ve Eğitim Kanunu (Kamu Kanunu 87-415) ve 1964’te Ekonomik Fırsat Kanunu (Kamu Kanunu 88-452) ile İstihdam Servisinin eğitim programları ve insan kaynakları

---

<sup>99</sup> Chirstopher J.O’Leary ve Stephen A. Wandner’in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan David E. Balducci, Terry R. Johnson, R. Mark Gritz; The Role of the Employment Service; s. 460

<sup>100</sup> Chirstopher J.O’Leary ve Stephen A. Wandner, aynı eser aynı makale, s. 466

<sup>101</sup> Bölge Yeniden Gelişim Kanunu (Kamu Kanunu 87 – 27)

gelişimi ile ilgili görevleri artmıştır. Bunlardan ilki, yeni teknoloji sebebi ile işini kaybetmiş kişiler için eğitim programları düzenlenmesine ilişkin olup, toplam 3 yıllık bir süreyi kapsamaktadır. İkinci kanun olan Ekonomik Fırsat Kanunu ise daha çok okulu terk etmiş kişileri kapsamına almış ve bunlar için eğitim merkezleri oluşturulmasını kararlaştırmıştır.

İstihdam Servisinin yeniden işe yerleştirme hizmeti veren tek kamu kurumu olmasına ilişkin düzenleme 1973 yılında Kapsamlı İstihdam ve Eğitim Kanunu (Kamu Kanunu 93 – 203) kabul edilinceye kadar sürmüştür. Bu kanun ile birlikte istihdam ve eğitim hizmeti verilmesi özel sektöre açılmış olmakla birlikte, İstihdam Servisi iş önerme ve işe yerleştirme ana işine geri dönmüştür. Bu kanun aslında İstihdam Servisinin eğitim vermesini engellememiş olsa da, bu konuda özel bir görev vermediğinden olsa gerek, İstihdam Servisi bu görevi yapmamıştır. Yine 1982 tarihli İş Eğitimi Ortaklık Kanunu (Kamu Kanunu 97 – 300) ve 1988 tarihli EDWAA Kanunu<sup>102</sup> iş yerleştirme ve eğitim konularında kontrolü yerele indirmeye devam etmişlerdir.

Son on sene incelendiğinde ise İstihdam Servisi'nin işletmelerde yapısal değişikliklere cevap verebilecek şekilde kendini yapılandığı ve özellikle gelişmiş enformasyon sistemleri kullanımı konusuna ağırlık verdiği görülmektedir.

### **C. İŞSİZLİK SİGORTASININ KAPSAMI**

Amerika Birleşik Devletleri'nde görülen zorunluluk içeren ilk işsizlik sigortası uygulamasının 1932 yılında Wisconsin Eyaletinde yürürlüğe girdiğini belirtmiştim. Wisconsin'de kabul edilen bu kanun uyarınca, işsizlik sigortası kapsamına giren işverenler, bir sene içinde en az dört ay boyunca 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işverenlerdir. Tarla çalışanları, eyaletler arası ticarete demiryolu çalışanları, ağaç kesme işi çalışanları, hükümet çalışanları ve senede 1500 Dolardan daha fazla kazanan çalışanlar bu kapsamın dışında tutulmuşlardır.

---

<sup>102</sup> Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act

Tüm Birleşik Devletler çatısı altında ise işsizlik sigortası uygulamasını düzenleyen 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu uyarınca, bir takvim yılı içerisinde 20 veya daha fazla hafta en az 8 işçi (sekiz dahil) çalıştıran işverenleri Federal İşsizlik Vergisi sistemine dahil edilmiştir. Yine aşağıda 7 başlık altında sayılan, ayrık tutulan çalışma stilleri dışında tüm işyerleri kapsama dahil edilmiştir.

- tarım işyerleri
- ev hizmetlileri
- deniz çalışanları hizmetleri
- aile fertleri ile yapılan çalışmalar
- federal hükümet ve federal kurumlar hizmetleri
- eyalet ve yerel hükümet ve kurumları hizmetleri
- din, hayır, ilim, edebiyat ve eğitim ya da çocuklara ve hayvanlara karşı zulmün engellenmesi amacı taşıyan kar amacı gütmeyen organizasyon hizmetleri.

İlerleyen yıllarda sistem geliştikçe işsizlik sigortası uygulamasının kapsamı da genişlemiştir. Bu genişlemeye ilk örneği, her ne kadar ayrı bir sistem yapısı içinde uygulanmış olsa da Demiryolu İşsizlik Sigortası Kanunu'dur.

1935 tarihli federal yasa kapsamında ilk değişiklik ise 1954 yılında meydana gelmiş ve 4 veya daha fazla işçi çalıştıran tüm sanayi ve ticari işverenler kapsama dahil edilmişlerdir. İşverenlerin bu kapsamda sayılabilmesi için esas alınacak sürede ise bir değişiklik yapılmamış, senede 20 hafta olarak kalmıştır. Yapılan bu değişiklik ile sisteme ek olarak 1.4 milyon çalışanın katıldığı tahmin edilmektedir<sup>103</sup>.

Yine aynı dönemde kanun kapsamında ilk defa işçi tanımının yapıldığını biliyoruz<sup>104</sup>.

1954 yılında gerçekleşen kapsam genişletme çalışmaları dahilinde gerçekleşen bir ilerleme de Federal Sivil işçilerin kapsama dahilidir. Önce ayrı bir

---

<sup>103</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 197

<sup>104</sup> Bknz. Bölüm III. A. 3. b.

kanun ile yapılan bu düzenleme sonra Sosyal Güvenlik Kanunu'nun içine eklenmiştir. Bu düzenlemenin de 2.2 milyon kişiyi sisteme dahil ettiği tahmin edilmektedir.

Yine dönem dönem çıkartılan kanunlar ile eski askerler (askeri görev sebebi ile işten ayrılıp, ülkesine hizmet ettikten sonra çalışacak iş bulamayanlar düşünülerek) kapsama girmiştir.

Sisteme 1960 yılında Puereto Rico'nun 1976 yılında da Virgin Adalarının katılması gene genişleme sonucunu doğurmuştur.

1950'li yıllar sonrası dönemde en önemli genişleme kendini 1970 yılında yapılan bir kanuni değişiklik ile göstermiş ve işverenler için 1954'te 4 veya daha fazla işçi çalıştırıyor olmaya çekilen sınır, en az 20 hafta boyunca 1 veya daha fazla işçi çalıştıran veya yılın bir çeyreğinde en az 1.500 Dolar tutarında bordro ödemesi yapan işverenlere genişletilmiştir<sup>105</sup>. Kapsama alınan kar amacı gütmeyen kuruluşlarda 4 işçi çalıştırmak koşulu getirilmiştir.

1976 yılında ise o tarihte kapsam dışında kalan en büyük grup olan eyalet ve yerel hükümet çalışanları kapsama dahil edilmiştir<sup>106</sup>. 8 milyon kişi ettiği sanılan bu grup ile birlikte 10 veya daha fazla tarım işçisi çalıştıran veya bir çeyrek yılda bordro toplamı 20.000 Doların üzerinde olan büyük tarım işverenleri de işsizlik sigortasının bir parçası olmuşlardır.

Son olarak küçük gruplar olmakla birlikte, önceleri yapılan işçi tanımı ile kapsam dışına çıkartılan komisyon bazlı satıcılar, şoförler kapsama alınmış ve yine çeyrek yılda 1.000 Dolardan fazla maaş alan ev hizmetlileri uygulamaya dahil edilmişlerdir.

---

<sup>105</sup> Kamu Kanunu 91-373

<sup>106</sup> Kamu Kanunu 94-566

**Tablo 14 : A.B.D. İşsizlik Sigortası Sisteminde Yıllara Göre Kapsamdaki İşçi Sayısı (milyon)**

Yıl	İşçi Sayısı	Yıl	İşçi Sayısı
1940	23,1	1961	40,1
1944	30,0	1965	45,1
1945	28,4	1969	52,4
1946	30,2	1971	52,1
1947	32,3	1973	59,9
1948	33,1	1975	58,6
1949	31,7	1978	68,5
1953	36,7	1980	71,3
1954	35,4	1982	70,7
1957	39,7	1985	77,8
1958	38,1	1989	86,2

Kaynak : Saul J. Blaustein, a.g.e.

Yukarıdaki tabloda, A.B.D. İşsizlik Sigortası sisteminde ilk istatistikî bilgi toplanmaya başlamasından sonraki 50 senelik süreçte kapsamın genişlemesini gösterebilecek şekilde hangi yılda kaç milyon işçinin sigorta kapsamında olduğu belirtilmektedir. Birleşik Devletler Çalışma Bakanlığı'nın bu konudaki son istatistik verileri uyarınca 1998 yılında 120,868 milyon kişiye ulaşan kapsama sayısı 2001 yılın 129,284 milyon kişiyi bulmuş, sonra yaşanan durgunluk sebebi ile gerileme yaşanmış olsa da 2006 ilk çeyrek raporu uyarınca bu kapsamdaki işçilerin sayısı 130,121 milyona çıkmıştır<sup>107</sup>.

Bu rakamlar eyalet programlarından elde edilen rakamlar olup, demiryolu çalışanları, gaziler, eski askerler, federal çalışanlar, vb. için uygulanan federal programların rakamlarını içermez<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Amerika Birleşik Devletleri Çalışma Bakanlığı istatistikleri

<sup>108</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 221



Günümüzdeki işgücü rakamları ile karşılaştırıldığında, Nisan 2006 istatistiğine göre toplam işgücünün 143,688 milyon kişi olduğu görülüp, işsizlik sigortası kapsamındaki kişi sayısının toplam işgücünün % 90'ını kapsamına aldığı ortaya çıkmaktadır.

Geri kalan % 10 civarı kesim incelendiğinde, kapsam dışı kalan işçilerin genel olarak 4 kategoride incelenebileceği görülmektedir.

## 1. Tarım Çalışanları

Bunlardan ilki 1976 yılında kapsama dahil edilen tarım işçilerinin, kapsam dışında kalan bölümüdür. Bu tarihte yapılan değişiklik ile 1978 yılından geçerli olmak üzere “büyük tarım işletmeleri” kapsama dahil edilmişlerdir. Büyük tarım işletmelerinden kasıt 10 veya daha fazla tarım işçisi çalıştıran veya bir çeyrek yılda bordro toplamı 20.000 Doların üzerinde olan işverenleridir.

Bu hali ile “küçük tarım işletmeleri” diye tanımlanabilecek ve 10'dan daha az sayıda işçi çalıştıran işyerlerindeki çalışanlar işsizlik sigortası kapsamının dışında kalmışlardır. Bu kesimin işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan en büyük grup olduğu tahmin edilmektedir<sup>109</sup>. Bu grubun dışarıda bırakılması sebepleri arasında ise küçük tarım işverenlerinin ekonomik anlamda güçlük yaşamaları ve bu sebeple yüklenen finansal sorumluluğu taşıyamayabilecekleri, burada çalışan işçilerin nitelik itibarı ile sezona bağlı kalarak birden çok işverene bağlı olarak çalışmaları ve bunun tespitinde zorluk çekilmesi ve yine bu tür çalışanlar arasında geniş bir kesimin de ülkede yasal olarak bulunmayan yabancılardan oluşması gösterilmektedir. Yine tarım işçilerinin kapsama dahil edilmesi çalışmaları sırasında, tarlalara işçi sağlayan “ekip liderleri”nin (Türkiye'deki karşılığı ile dayıbaşılardan) bazı hallerde bir işverenmiş gibi değerlendirilmeleri, sistemi daha da karışık hale getirmiştir.

---

<sup>109</sup> Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Laurie J. Bassi, Daniel P. McMurree; Coverage and Reciprocity – Trends and Effects; s. 56

Federal anlamda 1976 yılından sonra işsizlik sigortası sistemi içerisinde tarım işçilerinin kapsamını genişletmeye yönelik herhangi bir çalışma yapılmamasına karşın, 8 tane eyalet federal yapının düzenlediği asgari ölçüyü genişleterek uygulamayı yapmaktadırlar. Bunlar arasında A.B.D.’de en büyük tarım eyaletleri olan California, Florida ve Texas’ta bulunmaktadır. Örneğin Florida eyaletinde yanında 5 veya daha fazla işçi çalıştıran ya da o yıl veya bir önceki yıl içinde herhangi bir çeyrek dönemde 10.000 Dolar veya daha fazla ücret ödeyen tarım işyerlerinde çalışanlar kapsamdadır<sup>110</sup>. California Eyaleti tarım işyerlerinde yapılan çalışmaları tümüyle yasa kapsamında kabul etmiş<sup>111</sup> ve gerek kapsamdaki işçiler gerekse kapsam dışı işleri tanımlarken herhangi bir şekilde tarım işçileri ve işyerlerinde, sigortanın genelinden bir ayırım öngörmemiştir<sup>112</sup>. Yine Texas eyaletinde tarım işçileri için, kaçak yabancı işçiler hariç, genel kurallardan bir ayırım yapılmamıştır<sup>113</sup>.

## 2. Bağımsız Çalışanlar (Serbest Meslek Sahipleri)

Sosyal Güvenlik Yasası kapsamında herhangi bir işçi tanımının yapılmadığını, ve federal hükümet uygulamasında Anglo Sakson Hukuku öğretisi doğrultusunda “efendi – hizmetli” ilişkisi göz önünde bulundurularak, işçi kavramının işsizlik sigortası uygulamasında dar yorumlandığından yukarıda bahsetmişim<sup>114</sup>. Bu yorumdan dolayı işsizlik sigortası uygulaması daha ilk yıllarında itibaren serbest meslek erbabını (ki buna komisyona bağlı satış yapan tüm çalışanlar, taksi ve ağır vasıta şoförleri, berber, güzellik salonu sahipleri gibi esnaf sayılanlar da dahil) koruma kapsamı dışında tutmuştur.

Tüm bu yoruma rağmen A.B.D. Yüksek Mahkemesi’nin 1940’lı yıllarda vermiş olduğu ve işsizlik sigortası kapsamında işçi tanımının dar değil daha geniş

---

<sup>110</sup> Florida Eyaleti İş Yasasının 443 numaralı İşsizlik Sigortası Bölümünün 036 numaralı tanımlar maddesi uyarınca 1216 numaralı maddede yapılan tanım.

Donald J. Spero, Unemployment Compensation in Florida – Coverage and Eligibility, adlı makalesi.

<sup>111</sup> California İşsizlik Sigortası Kanunu Bölüm 611

<sup>112</sup> California İşsizlik Sigortası Kanunu Bölüm 621 – 622; 629 - 657

<sup>113</sup> Texas İş Kanunu, İstihdam Servisi ve İşsizlik başlıklı 4. Bölüm, Texas İşsizlik Sigortası Kanunu başlıklı A. alt başlığı.

<sup>114</sup> Bknz. Bölüm III. A. 3. a.

yorumlanmasına ilişkin kararı<sup>115</sup> üzerine, Kongrenin 1948 yılında yapmış olduğu bir düzenlemeyle (House Joint Resolution 296) Anglo-Sakson hukuku kuralları çerçevesinde işçi sayılmayan herkesin sosyal güvenlik sistemi ve böylelikle işsizlik sigortası uygulaması dışında değerlendirileceğini belirtmiştir. Bu düzenleme karşısında serbest meslek erbabı kişiler o tarihten bu yana federal anlamda işsizlik sigortası uygulaması dışında tutulmuşlardır.

Bağımsız çalışanların sistem dışında tutulmasının ana sebebi olarak işin ahlaki yönü gösterilmektedir. Bağımsız çalışanlar için işsizliğin istek dışı olup olmadığı, kaybedilen gelirin miktarının tam olarak ne olduğu, ve işsiz olduğu iddia edilen haftada bağımsız çalışanın gerçekten işsiz olup olmadığının tespitindeki zorluklar buna dayanak olmaktadır<sup>116</sup>. Bu zorlukların aşılmasının ve kontrolünün çok masraflı olacağı ve çok masraflı olsa dahi bazı gerçeklerin bilinemeyeceğinden hareketle, bir takım yazarlar bağımsız çalışanların işsizlik sigortası kapsamına alınmamasının çok açık şekilde gerekli olduğunu belirtmektedirler<sup>117</sup>.

Bu düşüncenin sonucu olarak da bugün sadece California eyaleti bağımsız çalışanların işsizliğine karşı bir sigorta sistemi geliştirilmiştir. Bu sistemin de kişiler tarafından kötüye kullanılmaması için yapılan yardım bir borç olarak verilmekte ve işi düzelen bağımsız çalışanın bu ödeneği geri ödemesi zorunluluğu getirilmektedir. Hali hazırda bağımsız çalışanların işsizlik sigortasından daha fazla yararlanmasına yönelik olarak herhangi bir çalışma da bulunmamaktadır.

### **3. Ev Hizmetlileri<sup>118</sup>**

Ev hizmetlileri 1935 tarihli düzenleme dışında bırakılmış olup, Yüksek Mahkemenin işçi tanımı kararı ile yeniden sistem dahiline girebilecekken,

---

<sup>115</sup> United States vs. Silk, 331 U.S. 704 (1947) davası

<sup>116</sup> Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Laurie J. Bassi, Daniel P. McMurreer; Coverage and Recipiency – Trends and Effects; s. 57

<sup>117</sup> William Haber ve Merrill G Murray, Unemployment Insurance in the American Economy, 1966

<sup>118</sup> Ev hizmetlileri, özel bir evde servis veren tüm kesimi kapsar. Bunun örnekleri arasında sadece temizlik elemanları değil, bebek bakıcıları, hasta bakıcılar, özel şoförler, bahçıvanlar, özel hemşireler vs. dahildir. (Amerika Birleşik Devletleri Çalışma Bakanlığı web sayfasından)

yukarıda anıldığı üzere tüm benzeri çalışanların Kongre düzenlemesi ile kapsam dışına alınması sonucu işsizlik sigortasından yararlanamamışlardır. 1970'ler özellikle işsizliğin büyük sorun olması neticesi, işsizlik sigortası sisteminde kapsam genişletme çalışmalarının en yoğun yaşandığı dönemlerden biridir. Bu dönem içinde ev hizmetlileri de gündeme alınmış ve bir çeyrek yıl sürecinden 1000 Dolardan fazla kazanan ev hizmetlilerinin sigortadan yararlanmasının önü açılmıştır. Federal yapıdaki 1976 tarihli bu düzenlemeden önce sadece 3 eyalette (Arkansas, Hawaii ve New York) ev hizmetlilerine karşı işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştı.

Aradan geçen yaklaşık 30 senelik fazla süre içinde kapsam dışında olanlar ile ilgili tartışmalar devam etmiş olmakla birlikte, bu konuda hiçbir gelişme olmamıştır. Bu kişilerin kapsama dahil edilmesini savunanlar olduğu kadar, bu gibi düşük ücretli çalışanların işverenlerinden prim toplamanın zorluğu ve bu ücretlerin bildirilmesinde yaşanan sıkıntı sebebi ile muhalif kalanların da çok olduğu görülmektedir<sup>119</sup>. Sonuç olarak günümüzde bir çeyrek yıl sürecinde 1000 Dolardan daha az ücret alan ev hizmetlileri halen kapsam dışında değerlendirilmektedir.

Her ne kadar bu süreç içinde kapsam genişletmeye yönelik bir icrai işlem olmadığını söylemek mümkünse de kanımca 1970'lerden sonra yaşanan yüksek enflasyon dönemlerine rağmen 30 senelik bir süreçte kapsama girmek için kazanılan para limitini hiç arttırmamak da, bir açıdan bakıldığında kapsamı genişletmeye yönelik bir hareket olarak değerlendirilebilir. 1976 yılında ev hizmetlileri için 1.000 Dolarlık sınır getirildiğinde asgari ücretin saat başına 2,10 Dolar ve 2006 yılına gelindiğinde bu rakamın saat başına 5,15 Dolar olduğu gözlemlendiğinde<sup>120</sup>, tam 30 senelik bu süreç sonunda bir çok ev çalışanın kapsama dahil olduğu gerçeği görülebilir.

Bugün hala 2 eyalette ev hizmetlileri için uygulanan kapsama limiti ücret tutarı federal kanun ile belirlenen 1.000 Doların altındadır. New York ve District of Columbia eyaletlerinde bu sayı 500 Dolar olarak belirlenmiş olup, New

---

<sup>119</sup> William Haber ve Merrill G Murray, a.g.e.; Saul J. Blaustein, a.g.e.,

<sup>120</sup> A.B.D. Çalışma Bakanlığı verileri.

York'da ayrıca haftada 40 saat ve fazlası olacak şekilde bir eve bağılı olarak çalışanlar da kazançlarına bakılmaksızın kapsamdadırlar.

#### 4. Dini Organizasyon Çalışanları

Dini örgütlerde çalışanlar başlangıçtan bu yana işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmuşlardır. Amerika Birleşik Devletleri'nde sistemin kapsamını genişletmeye yönelik hiçbir çalışma içinde de dini örgütler kapsama dahil edilmemişlerdir. Bunda hem Anayasa gereği devlet ile dinin ayrılmasında dolayı hükümetlerin bu girişime sıcak bakmamaları hem de özellikle kiliseden vergi alınması kavramının Amerikan kültüründe hoş görülmeyeceği inancı yatmaktadır<sup>121</sup>.

Tüm bu sayılan 4 grup dışında çok fazla yer tutmayan, fakat işsizlik sigortası kapsamında bulunmayan bir grup da üniversitelerin çalıştırdıkları öğrencileridir<sup>122</sup>.

#### D. İŞSİZLİK SİGORTASININ FİNANSMANI

A.B.D.'de işsizlik sigortası sisteminin finansmanı federal bütçe içinde her bir eyalet için ayrı ayrı oluşturulan İşsizlik Güvencesi Fonu'ndan sağlanır. Sistemdeki eyaletler (ve Amerika Birleşik Devletleri'ne ait diğer toprakların yönetimleri) toplanan vergileri buraya yatırıp, ödenekleri bu hesaplardan öderler. Ayrıca zaman zaman federal devlet tarafından çıkartılan uzatılmış işsizlik ödeneği programlarının maliyetinin % 50'si de bu hesaplardan karşılanmaktadır. Yine eyalet hesaplarındaki paraların erimesi sonucu finansal sıkıntı çekileceği zamanlarda federal bütçeden eyaletlere verilen fonlarda toplanan vergilerden karşılanmaktadır.

1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu ile işsizlik sigortası uygulaması Amerika'da ilk uygulamaya konulurken, aynı kanun ile sistemin finansmanının sağlanması açısından kapsamdaki tüm işverenlere Federal İşsizlik Vergisi

---

<sup>121</sup> Chirstopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Laurie J. Bassi, Daniel P. McMurreer; Coverage and Recipiency – Trends and Effects; s. 59

<sup>122</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 276

mükellefiyeti getirilmiştir. Bu düzenleme ile birlikte işverenler ödedikleri bordro ücretleri üzerinden 1936 senesinde % 1, 1937 senesinde % 2 ve 1938 ve devamındaki senelerde % 3 federal vergiye tabi tutulmuşlardır.

Bu bölümün başında Amerika Birleşik Devletleri'nde sistemin kuruluş aşamasında da belirttiğim üzere, kapsama dahil olan işverenlerin, eyaletlerindeki işsizlik tazminatı kanunlarının belirli şartları taşıması halinde federal verginin % 90'ına kadar muaf olma imkanı mevcuttur. Bu şartlar şunlardır:

1. Bütün tazminatların kamuya ait istihdam büroları veya Sosyal Güvenlik Kurulu'nun onaylayacağı başka bir kurum tarafından ödeniyor olması
2. Katılım başladıktan sonra iki sene boyunca hiçbir tazminat ödemesinin öngörülmemiş olması
3. Eyalet işsizlik fonunda toplanan paraların tamamının derhal Sosyal Güvenlik Kanunu ile kurulan Federal İşsizlik Koruma Fonu'na aktarılması
4. Koruma Fonu'ndan çekilen tüm paraların sadece işsizlik tazminatı olarak kullanılması
5. Tazminat ödemesinin belirlenen aşağıdaki şartlar dışında yeni işi kabul etmeyen çalışanlar için kesiliyor olması
  - d) Teklif edilen işin grev, lokavt veya diğer bir çalışma uyuşmazlığından kaynaklanması
  - e) Teklif edilen işin ücretinin, çalışma saatlerinin veya diğer şartlarının çalışanın önceki işine oranla kabul edilemez oranda kötü olması
  - f) Çalışma şartı olarak işçinin belirli bir şirket sendikasına katılmaya, herhangi bir çalışma örgütünden kaçınmaya veya istifaya zorlanıyor olması
6. Eyalet kanunu ile yaratılan bütün hakların, imtiyazların ve dokunulmazlıkların her zaman bağlı olunan yasa koyucunun iradesi ile değiştirilebilmesi veya kaldırılabilmesi

Bu şartlar altında, 3 sene sonunda devamlı suretle % 3'lük bir federal işsizlik vergisi yükü altına giren işverene, bu vergiden % 90 muaf olmak yani sadece % 0.3'lük bir federal işsizlik vergisi ödeme imkanı tanınmıştır. Ancak yine yukarıda belirtildiği üzere bunun şartlarından bir tanesi de, işsizlik sigortası sisteminin eyaletlerde kurulmasıdır ki, böyle olunca işverenler bu sefer başka bir meblağayı eyalet vergisi olarak vermek durumunda kalacaklardır. Nitekim federal düzenleme sonrası kurulan eyalet işsizlik sigortası uygulamalarında en az muafiyet tanınan oran kadar bir oran eyalet vergisi olarak işverenlere yüklenmiştir. Bu açıdan bakıldığında aslında işverenlere % 90'luk muafiyet sağlar gibi gözükken düzenlemenin amacının bu olmadığı ortadadır.

Gerçekten de, federal kanunla getirilen bu vergi yükünün aslında arkasında başka bir amaç yatmaktadır. Bu da sistem tartışılırken ortaya atılan, işverenlere yük getirecek olan bu sistemin, sisteme dahil olmamayı yani bir nevi kaçak işçi çalıştırmayı özendirilecek olması ve bu suretle vergiye tabi olup vergiye tabi olmayacak işverenler arasında haksız rekabet yaratacak olması savından kaynaklanmaktadır. Yaratılan bu vergi sistemi sayesinde tüm işverenlere vergi yükü getirilmiş, böylelikle işverenler arasında bir ayırım yapılmamış ve fakat eyaletlerin ve işverenlerin işsizlik sigortası sistemini benimsemesi halinde bu verginin % 90'luk kısmının federal devlet tarafından alınmayacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Hal böyle olunca, bu sisteme dahil olmak istemeyen eyalet işverenleri dahil, sisteme dahil olan işverenler ile aynı oranda vergiye tabii olacağından, onların da maliyet yapılarında aynı oranda değişiklik olacaktır. Bu da özellikle eyaletler arası ortaya çıkabilecek haksız rekabeti engelleyeceği gibi, eyaletleri işsizlik sigortası programlarını kabul ettirmeye yönelik bir özendirme yöntemi de olacaktır.

Nitekim federal düzenlemenin yapılmasının ardından 3 sene geçmeden tüm eyaletlerde benzer sistem kurulmuştur. 1939 senesinde ise ilk kabul edilen finansman sisteminde değişikliğe gidilerek vergilendirilebilen ücret tavanı 3.000 Dolar ile sınırlandırılmıştır. Bu hali ile sistemden kişi başı toplanan federal işsizlik vergisi 3.000 Doların üzerindeki ücretler için 9 Dolar ile sabitlenmiştir.

Görüldüğü üzere kuruluşu itibarı ile A.B.D.'de işsizlik sigortasının finansmanı işverenlerden toplanan vergilere dayanan tekli bir finansman yöntemidir. Ancak buna karşın eyalet yapılarındaki düzenleme federal yapıdan bazen sapmalar göstermiştir. Sistemin ilk başlangıcında federal yapıdaki tekli finansman yöntemine rağmen 9 tane eyalet işçilerin de buna katkı koymasını prensibini benimsemiştir<sup>123</sup>. 1937 yılında yayımlanan bir Sosyal Güvenlik Kurulu yayınında bu sayının 10 olduğu belirtilmektedir<sup>124</sup>. İşçilerin ödedikleri bu prim oranı % 0.5 ile % 1.5 arasında değişmiştir. 1990 yılında New Jersey, Alaska, Pennsylvania ve West Virginia olmak üzere 4 eyalet de bu uygulamanın devam ettiği görülür<sup>125</sup>. Eyaletlerin zaman zaman işsizlik sigortası hesaplarındaki yetersizlikten dolayı işçilerin de katkı payı koymasını konusunu tartışmaya devam etmektedirler<sup>126</sup>. İşçi katkı payından farklı olarak sisteme hükümetin para koyduğu tek sistem de District of Columbia'da görülmüş ve sistem kuruluşundan sonraki ilk 3 sene için hükümetin fona para aktarması ve sonrasında da bu sistemin değişmesi öngörülmüştür. O tarihten bu yana olağanüstü hallerde kabul edilen ek işsizlik sigortası uygulamaları dışında devletin sisteme para koyduğu görülmemiştir.

Federal düzenleme ile yaratılan eyalet sistemlerinin en ilgi çekici özelliği ise “experience rating” denen “tecrübe puanlaması” sistemidir. Bu sistemle arzulanan işverenlerin işçi çıkarmalarını asgari seviyede tutacak şekilde özendirilmeleridir. Bunun için işverenin hiç işçi çıkarmadığı zamanlarda veya az işçi çıkardığı zamanlarda düşük vergi ödemesi getirilmesinin sağlanması için bir sistem oluşturulmuştur. Ancak bu sistemin oluşturulması eyaletlerin serbest uygulamasına bakıldığından eyaletler arası uygulamada farklılıklar gözükür. Bununla birlikte en çok uygulanan iki sistem mevcuttur. Buna göre bir işverenin sisteme 3 yıl dahil olmasından sonra, yani sistem içinde 3 yıllık tecrübesinin olmasından sonra, bir

---

<sup>123</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 161

<sup>124</sup> Gladys R. Friedman, Unemployment Compensation What and Why ?, Social Security Board Washington D.C. 1937

<sup>125</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 161

<sup>126</sup> Maine Eyaleti, 118. Yasama döneminde İşsizlik Sigortası Sistemi İnceleme Komisyonu Raporu'nda (9 Şubat 1998) işçilerin kazandıkları ücretlerin ilk 12.000 Dolarına % 0.2 oranında vergi koyulması ve böylelikle 5 sene içinde 44.000.000 Dolarlık ek kaynak sağlanması önerilmiştir. Bknz. <http://www.state.me.us/legis/opla/uccrpt.htm>



sonraki sene ödeyeceği vergi oranı “fayda rasyosu” (benefit ratio) veya “rezerv rasyosu”nın (reserve ratio) ile tespit edilmektedir<sup>127</sup>.

Fayda rasyosu, o işverenin sebep olduğu işsizlik ödeneği ödemeleri toplamının o sene içinde işverenden alınan prim (vergi) toplamına oranıdır. Örneğin sene içinde işverenin ödediği vergi toplamı 20.000 Dolar olup, işverenin işten çıkardığı işçiler için sistemden yapılan ödemeler toplamı 400 Dolar ise bu oran % 2 olacaktır. Buna göre işveren ne kadar az işçi çıkartırsa hesaplanan oranından o kadar düşeceği bellidir.

Buna benzer şekilde rezerv rasyosunda, işverenin yapmış olduğu bütün işsizlik vergisi ödemeleri bir banka hesabında kabul edilir ve yine ödenekler bu hesaptan ödenir. Bu hesapta toplanan rezervin, işverenin ortalama vergilendirilebilir bordro toplamına oranı rezerv rasyosunu verir.

Bu iki rasyonun haricinde, sistem yöneticisi kurum tarafında belirlenen bir vergilendirme oran cetveli bulunmaktadır ve çıkan fayda rasyosu veya rezerv rasyosunda göre bu cetvelden karşılaştırılıp, işverenin bir sonraki sene ne oranda vergi ödeyeceği bulunur.

A.B.D.’de eyaletlerden 17 tanesi fayda rasyosu yöntemi, 33 tanesi de rezerv rasyosu yöntemi ile tecrübe oranı yöntemini uygulamaktadırlar<sup>128</sup>. Bütün bu oranlamaların yanında her eyalet ayrıca, bu oranların çok yüksek çıkması ve işvereni zora sokması veya çok az çıkması ve sistemi zora sokması riskine karşı, eyalet bazında asgari ve azami vergi sınırları belirlemişlerdir.

Eyaletler uzun yıllar vergilendirilebilir ücret üst sınırı olarak 3.000 Dolarlık federal düzenlemeyi bozmamışlardır. Ancak 1954 yılından itibaren bazı eyaletlerin

---

<sup>127</sup> Chirstopher J.O’Leary ve Stephen A. Wandner’in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Phillip B Levine; Financing Benefit Payment; s. 338

<sup>128</sup> Chirstopher J.O’Leary ve Stephen A. Wandner’in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Phillip B Levine; Financing Benefit Payment; s. 338

öncülüğünde bu sınır eyaletler içinde yükselmeye başlamıştır. 1969 yılına gelindiğinde ücretlerin sadece yarısının vergilendirilebilir duruma geldiği görülmüştür. Sistemin finansmanının sağlıklı yürüyebilmesi için federal bazlı belirlenen 3.000 Dolarlık sınırın 22 eyalet tarafından bu tarihte daha yukarı çekilerek uygulandığı bilinmektedir<sup>129</sup>.

1970'li yıllara kadar olan süreç içinde ekonomik konjonktürün değişken bir tutum izlemesi, sistemin ve eyaletlerin bütçesel anlamda işsizlik sigortası uygulamalarını zora sokmuş ve vergi oranlarının değişime gitmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Eyaletlere finansal sıkıntı çektikleri dönemde ortak bir hesaptan borç verilmesi sistemi henüz sistem gençken 1944 tarihinde Federal İşsizlik Hesabı (George Fonu) uygulaması ile başlamış, bu uygulama 1952 yılında sona erdirilmiştir. Bunun yerine 1954 yılında devamlılık arz edecek İstihdam Güvencesi İdaresi Finansmanı Kanunu (Reed Kanunu) kabul edilmiştir. Reed Kanunu uyarınca eyaletlerin fonlarındaki paranın bir takvim yılının sonunda, önceki dört çeyreklik takvim dönemi süresince fondan ödenen paradan daha az olması halinde, federal hesaptan eyaletlere fon aktarılması, aktarılacak fon miktarının önceki dört çeyrek takvim süresince en fazla ödenek ödediği çeyrek ile sınırlandırılması, eyaletin bu fonu 4 yıl içinde geri ödemesi ve bu fona faiz işletilmemesi esası benimsenmiştir<sup>130</sup>.

Federal devlet ise bu fonu aktarmak için, toplamış olduğu Federal İşsizlik Vergilerinden, sistemin idaresi için harcananlar ayrıldıktan sonra geriye kalan miktarın Federal İşsizlik Hesabı adı altında bir fona aktarılması ile finanse etmeyi planlamıştır. Bu sistemde toplam paranın da 200 milyon Dolar ile sınırlandırılması kararlaştırılmıştır. Kanunun uygulamaya girmesinden sonra çekilen paralar ile birlikte 1960 yılında Federal İşsizlik Hesabındaki paranın tükenmesi, alınması gerekli verginin artırılması ihtiyacını doğurmuş ve sistem kurulduktan bu yana ilk defa federal devlet tarafından Federal İşsizlik Vergisi oranı % 3'ten % 3.1'e çıkartılmış, buna karşın işverenlere tanınan muafiyet sınırı olarak % 2.7'lik oran

---

<sup>129</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 192

<sup>130</sup> Kamu Kanunu 83-567

korunmuştur. Bu sayede sistemden federal idarenin aldığı pay % 0.3'ten % 0.4'e yükseltilmiş olmuştur.

1970'li yıllardan sonra yaşanan ekonomik krizler sonucunda işsizlik oranlarının da artması ile birlikte eyalet hesaplarının içi boşalmış ve eyaletler tek başlarına işsizlik sigortası sistemi yükünü çekemeyecek hale gelmişlerdir. İşte bu zamanlarda sistemin federal bütçeden desteklenmesi ihtiyacı da doğmuştur. O zamana kadar sistemden gelen % 0.4'lük vergi ile federal idareyi sürdüren sistemde eyaletlere ayrıca borç verilmesinin maliyetini de karşılayacak yeni oranların belirlenmesi çalışmaları başlamıştır.

Bu kapsamda 1970 tarihli değişiklik ile hem vergilendirilebilir ücret tavanı hem de federal işsizlik vergisi oranı yükseltilerek, ücret tavanı 4.200 Dolara vergi oranı ise % 3.2'ye getirilmiştir. Muafiyet oranı ise eski hali % 2.7'de bırakılmıştır. Buradan kaynaklanan gelir artışının ilk iki senelik kısmı (1970 ve 1971) doğrudan Federal İşsizlik Güvencesi Fonu'nda yaratılan yeni uzatılmış faydalanma hesabına aktarılmıştır. Uzatılmış faydalanma hesabı, işsizlik ödeneğine hak kazanıp, federal işsizlik güvencesi fonunda azami süre ödenek alan ve hakkını tüketip hala işsiz olanlara sağlanan ek gelirin temin edildiği hesaptır. 1971 yılından sonraki dönemde doğrudan doğruya toplanan net federal vergi gelirinin % 10'unun bu hesaba aktarılması da düzenleme arasındadır<sup>131</sup>.

1976 yılında vergiden federal devletin hesabına düşen pay geçici olarak % 0.2 daha artırılarak % 0.7'ye Federal İşsizlik Vergisi de % 3.4'e çıkartılmıştır. Federal hesaba gelen % 0.7'lik pay içinden uzatılmış faydalanma hesabına aktarılacak oran ise % 0.25 oranı olarak belirlenmiştir<sup>132</sup>.

1978 yılında vergilendirilebilir ücret tavanı 4.200 Dolardan 6.000 Dolara çıkartılmış, ve ekonomik çalkantılara karşı sistemin sağlıklı işlemesinin hala tehdit altında olduğu görülünce 1982 yılında 97-248 numaralı Kamu Kanunu ile toplam

---

<sup>131</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 192

<sup>132</sup> Daha önce 1970 yılında yapılan düzenleme ile uzatılmış faydalanma hesabına aktarılan para net federal vergi gelirinin % 10'uydu.

vergi % 3.5'e, Federal İşsizlik Güvencesi Fonu'nun buradan aldığı oranın % 0.8'e ve vergilendirilebilir ücret tavanının 7.000 Dolara çıkartılması kararlaştırılmıştır. Uzatılmış faydalanma hesabı geliri, bu düzenlemede de yeniden değiştirilmiş ve net federal verginin % 40'ının bu hesaba aktarılması benimsenmiştir.

1980'lerin ikinci yarısında ekonominin büyümesi ve toplanan vergilerin rakamsal büyüklüğü sonucu hesaplarda yeterince rezerv sağlanmış ancak federal vergide bulunan geçici % 0.2'lik kısım kaldırılmamıştır. Yapılan en önemli değişiklik Federal İşsizlik Vergisinin % 3.5'ten 1985'ten sonraki dönemde % 6.2'ye çıkarılması ve uzatılmış faydalanma hesabındaki birikimden dolayı, net vergiden buraya ayrılan payın düşürülmesidir.

Federal İşsizlik Vergisi'nde kurulduğu 1935 yılından 1996 yılına kadar yapılan değişiklikler, vergi oranları, esas alınan tavan ücretler ve kesintilerin nerelere hangi oranlarda paylaştırıldığına ilişkin aşağıdaki tablo, yukarıda anlatılanları şemasal olarak özetlemektedir.

Federal durum böyle olmakla birlikte eyaletlerin kendi programları dahilinde vergilendirme tavanlarında ve kesilen vergilerde çeşitli değişik uygulamalara rastlanmaktadır. Bir sonraki tablo da 1983 yılı itibarı ile Eyaletlerin kendi uygulamalarında baz aldıkları vergi tavanını ve gerek ihtiyaç yüzünden gerekse tecrübe oranı uygulaması ile değişiklik göstermesi sebebi ile belirledikleri azami ve asgari vergi oranlarını göstermektedir. Yine karşılaştırma yapılabilmesi açısından bir sonraki tabloda 1994 yılı rakamları da verilmektedir

**Tablo 15 : Federal İşsizlik Vergisi Tarihi (Federal Devlete Kalan Oran)**

Takvim Yılı	Vergi Oranı ( % )				Vergilendirilebilen ücret tavanı ( \$ )
	Toplam geçerli federal oran	İstihdam Güvenliği İdaresi Hesabı Payı	Uzatılmış İşsizlik Tazmini Hesabı Payı	Federal İşsizlik Hesabı Payı	
1936 - 1939	0.3				Tavan yok
1940 - 1960	0.3				3000
1961	0.4				3000
1962	0.8				3000
1963	0.65				3000
1964 - 1969	0.4				3000
1970 - 1971	0.5	0.45	0.05		3000
1972	0.5	0.45	0.05		4200
1973	0.58	0.45	0.13		4200
1974 - 1976	0.5	0.45	0.05		4200
1977	0.7	0.45	0.25		4200
1978 - 1982	0.7	0.45	0.25		6000
1983 - 1987	0.8	0.48	0.32		7000
1988 - 1990	0.8	0.52	0.18	0.10	7000
1991 - 1992	0.8	0.72	0.08		7000
1993 - 1996	0.8	0.64	0.16		7000

Kaynak : Chirstopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Phillip B Levine; Financing Benefit Payment; s. 357

**TABLO 16 : EYALET İŞSİZLİK SİGORTASI VERGİSİ DÜZENLEMELERİ**  
**OCAK 1983**

<b>Eyalet</b>	<b>Vergi Tavanı ( \$ )</b>	<b>Vergi Oranı ( % )</b>	
		<b>minimum</b>	<b>maksimum</b>
Alabama	7,000	0.5	4.0
Alaska	20,200	1.0	6.5
Arizona	7,000	0.1	2.9
Arkansas	7,000	0	6.0
California	7,000	0.7	4.7
Colorado	7,000	0	4.5
Connecticut	7,000	0.1	6.0
Delaware	7,200	0.1	7.0
District of Columbia	8,000	0.8	4.5
Florida	7,000	0.1	4.5
Georgia	7,000	0.01	5.7
Hawaii	13,800	0	4.5
Idaho	14,400	0.2	4.4
Illinois	7,000	0.2	5.3
Indiana	7,000	0.02	4.5
Iowa	9,400	0	6.0
Kansas	7,000	0.025	3.8
Kentucky	8,000	0.3	10.0
Louisiana	7,000	0.1	4.5
Maine	7,000	0.5	5.0
Maryland	7,000	0.1	6.0
Massachusetts	7,000	0.4	6.0
Michigan	8,000	0.3	6.9
Minnesota	9,000	0.1	7.5
Mississippi	7,000	0.1	4.0
Missouri	7,000	0	4.4
Montana	8,200	0.2	4.4
Nebraska	7,000	0	3.7
Nevada	10,200	0.3	4.7
New Hampshire	7,000	0.01	6.5
New Jersey	8,800	0.4	6.2
New Mexico	9,300	0.1	5.1
New York	7,000	0.3	5.2
North Carolina	7,000	0.1	5.7

**TABLO 16 (Devam) : EYALET İŞSİZLİK SİGORTASI VERGİSİ DÜZENLEMELERİ**  
**OCAK 1983**

<b>Eyalet</b>	<b>Vergi Tavanı ( \$ )</b>	<b>Vergi Oranı ( % )</b>	
		<b>minimum</b>	<b>maksimum</b>
North Dakota	10,150	0.3	6.0
Ohio	7,000	0	4.3
Oklahoma	7,000	0.1	5.2
Oregon	12,000	0.9	4.0
Pennsylvania	7,000	0.3	4.9
Puerto Rico	Yok	3.0	3.0
Rhode Island	9,200	1.0	6.0
South Carolina	7,000	0.25	4.1
South Dakota	7,000	0	9.0
Tennessee	7,000	0.15	7.0
Texas	7,000	0.1	8.5
Utah	14,800	0.5	3.0
Vermont	7,000	0.2	5.5
Virgin Islands	8,000	*	*
Virginia	7,000	0.01	6.2
Washington	11,400	0	3.0
West Virginia	8,000	0	7.5
Wisconsin	7,000	0	5.0
Wyoming	7,000	0	2.7

Kaynak : Bruce Vavrichek, Unemployment Insurance : Financial Condition and Options for Change, The Congress of the United States  
Congressional Budget Office, Haziran 1983, s. 14

**TABLO 17 : EYALET İŞSİZLİK SİGORTASI VERGİSİ DÜZENLEMELERİ  
1994**

Eyalet	Vergi Tavanı ( \$ )	Vergi Oranı ( % )	
		minimum	maksimum
Alabama	8,000	0.4	6.0
Alaska	23,800	1.0	5.4
Arizona	7,000	0.1	6.4
Arkansas	9,000	0.1	6.0
California	7,000	1.1	5.4
Colorado	10,000	0	5.4
Connecticut	9,000	1.5	6.4
Delaware	8,500	1.0	9.5
District of Columbia	9,500	2.0	7.5
Florida	7,000	0.2	6.4
Georgia	8,500	0.1	8.6
Hawaii	25,000	0	5.4
Idaho	20,400	0.5	5.4
Illinois	9,000	0.6	7.7
Indiana	7,000	0.2	5.5
Iowa	13,900	0	7.5
Kansas	8,000	0.1	6.4
Kentucky	8,000	0.3	9.0
Louisiana	8,500	0.3	6.0
Maine	7,000	2.4	7.5
Maryland	8,500	1.8	8.1
Massachusetts	10,800	2.2	8.1
Michigan	9,500	1.0	10.0
Minnesota	15,100	0.6	9.1
Mississippi	7,000	1.2	5.4
Missouri	8,500	0.0	7.8
Montana	15,000	0.3	6.4
Nebraska	7,000	0.1	5.5
Nevada	15,900	0.3	5.4
New Hampshire	8,000	0.01	6.5
New Jersey	17,200	0.5	5.8
New Mexico	13,100	0.6	5.4
New York	7,000	2.5	7.0
North Carolina	13,200	0.0	5.7



**TABLO 17 (Devam) : EYALET İŞSİZLİK SİGORTASI VERGİSİ DÜZENLEMELERİ  
1994**

<b>Eyalet</b>	<b>Vergi Tavanı ( \$ )</b>	<b>Vergi Oranı ( % )</b>	
		<b>minimum</b>	<b>maksimum</b>
North Dakota	13,000	0.4	5.4
Ohio	8,750	0.7	8.5
Oklahoma	10,700	0.1	5.5
Oregon	19,000	1.6	5.4
Pennsylvania	8,000	2.1	10.5
Puerto Rico	*	*	*
Rhode Island	16,400	2.2	8.3
South Carolina	7,000	1.2.	5.4
South Dakota	7,000	0	7.0
Tennessee	7,000	0.2	10.0
Texas	9,000	0.3	6.4
Utah	16,200	0.4	8.0
Vermont	8,000	0.6	5.9
Virgin Islands	*	*	*
Virginia	8,000	0.2	6.3
Washington	19,000	0.5	5.4
West Virginia	8,000	1.5	8.5
Wisconsin	10,500	0.0	9.8
Wyoming	11,400	0.3	8.8

Kaynak : Chirstopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Phillip B Levine; Financing Benefit Payment; s. 357

Son yapılan düzenlemeler ile birlikte, günümüzde Federal İşsizlik Vergisi % 6.2 seviyesindedir. Bu oranın 2008 ve sonrası her yıl için % 6.0 olacağı kanunla açık olarak düzenlenmiştir. Federal devletin bu vergi içinden net payı % 0.2'lik geçici ek vergi halen devam etmekle birlikte % 0.8 oranındadır. Bu oran işverenin bir takvim yılı içinde işçilere ödediği tüm ücretler toplamı üzerinden alınmaktadır. Vergi ödeme yükü tamamıyla işverende olup, bu vergi işçi ücretlerinden kesilmemektedir. Vergi kesintisine esas alınan ücret tabanı halen 7.000 Dolardır.

Bu 7.000 dolarlık vergilendirme tabanının çok düşük kaldığı savunulmaktadır. 1939 senesinde 3.000 Dolar olarak belirlenen bu rakamın aradan yaklaşık 70 yıl geçtikten sonra sadece 2 kattan biraz fazla artması eleştirilere sebep olmaktadır. Bir hesaba göre bu süreçte yaşanan enflasyon karşısında 1939 yılının 3.000 Doları 1997 yılı itibarı ile 31.000 Dolar değerindedir, bu da 7.000 Doların 4,5 kat fazlası etmektedir. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik sistemi içerisindeki ücret tabanının 1972'de otomatik artışa bağlanmış olması sonucu bugün gelinen noktadır. 1940'lı yıllarda iki sistemde de baz alınan ücret 3.000 Dolar iken, 1972 yılı itibarı ile sosyal güvenlik vergisinde bu rakam 9.000 Dolar, işsizlik vergisinde ise bu rakam 4,200 olmuştur. Sosyal güvende vergilendirilebilir ücret tabanı 1997 yılında 53.400 Dolara çıkmışken, işsizlik sigortası uygulamasında bu rakam halen 7.000 Dolardır<sup>133</sup>. Taban alınan bu ücretin artırılmaması sistemde gelir kaybına yol açmaktadır. Özellikle eyaletlerin kendi kanunları ile yukarıda tablolarda görüleceği üzere bu rakamın üzerine çıkıp, belirledikleri seviyeden vergi toplamaları, eyaletlerde ayrı rakam üzerinden, federal devlette ayrı rakam üzerinden vergi alınmasına sebep olmaktadır.

Federal bazda sistemin finansmanı bu olmakla birlikte, eyaletlerde durum önceki örneklerinin benzeri şekilde devam etmektedir. Eyaletler genel olarak vergilendirme için baz aldıkları ücreti yüksek tutarak sisteme daha çok para kaynağı yaratma yolunu çizmekteler. Bu ücretlere uygulanan vergi oranı ise tecrübe

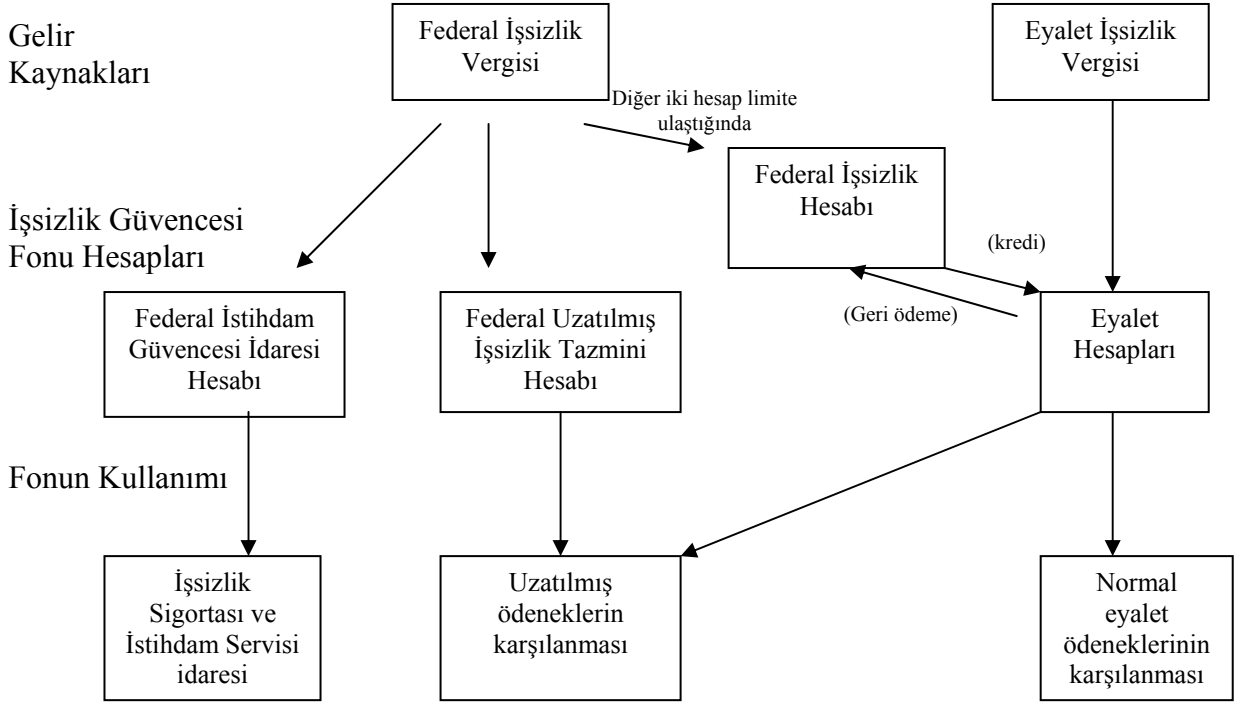
---

<sup>133</sup> Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Phillip B Levine; Financing Benefit Payment; s. 330

puanlaması sisteminden ve bu sistemde eyaletlerin özerkliğinden dolayı eyaletler arası olduğu kadar eyalet içinde de çok çeşitlilik arz etmektedir. Eyalet uygulamalarında son durumu gösterir bilgiler yine aşağıda yukarıdakilere benzer şekilde tablo ile sunulmuştur.

Federal yapı altında işsizlik sigortası uygulamasının hesap yapısı ve fon akışı da aşağıdaki şema ile özetlenebilir.

**Şekil 1 : İşsizlik Sigortası Hesap Yapısı ve Fon Akış Tablosu<sup>134</sup>**



<sup>134</sup> Bruce Vavrichek, Unemployment Insurance : Financial Condition and Options for Change, The Congress of the United States Congressional Budget Office, Haziran 1983, s. 13

**TABLO 18 : EYALET İŞSİZLİK SİGORTASI VERGİSİ DÜZENLEMELERİ**  
**2004 – 2006 \***

<b>Eyalet</b>	<b>Vergi Tavanı ( \$ )</b>	<b>Vergi Oranı ( % )</b>	
		<b>minimum</b>	<b>maksimum</b>
Alabama	8,000	0.44	6.04
Alaska	27,100	1.0	5.4
Arizona	7,000	0.05	5.4
Arkansas	10,000	0.9	10.8
California	7,000	1.5	6.2
Colorado	10,000	0	5.4
Connecticut	15,000	1.1	6.0
Delaware	8,500	0.3	8.2
District of Columbia	9,000	1.6	7.0
Florida	7,000	0.1	5.4
Georgia	8,500	0	5.4
Hawaii	31,000	0	5.4
Idaho	27,600	0.2	5.4
Illinois	11,000	1.1	8.9
Indiana	7,000	0.1	5.4
Iowa	19,700	0	8.0
Kansas	8,000	0.05	7.4
Kentucky	8,000	0.3	10.0
Louisiana	7,000	0.10	6.2
Maine	12,000	0.44	5.4
Maryland	8,500	0.3	7.5
Massachusetts	14,000	1.12	10.96
Michigan	9,000	0.06	10.3
Minnesota	22,000	0.47	9.55
Mississippi	7,000	0.4	5.4
Missouri	11,000	0	9.0
Montana	20,300	0.13	6.5
Nebraska	7,000	0.05	5.4
Nevada	22,000	0.25	5.4
New Hampshire	8,000	0.01	6.5
New Jersey	24,300	0.3	5.4
New Mexico	16,800	0.03	5.4
New York	8,500	0.09	8.9
North Carolina	16,200	0	5.7

**TABLO 18 (Devam) : EYALET İŞSİZLİK SİGORTASI VERGİSİ DÜZENLEMELERİ**  
**2004 – 2006 \***

<b>Eyalet</b>	<b>Vergi Tavanı ( \$ )</b>	<b>Vergi Oranı ( % )</b>	
		<b>minimum</b>	<b>maksimum</b>
North Dakota	18,500	0.49	10.09
Ohio	9,000	0.4	9.0
Oklahoma	14,300	0.3	7.8
Oregon	27,000	1.2	5.4
Pennsylvania	8,000	0.3	9.2
Rhode Island	14,000	1.66	9.76
South Carolina	7,000	1.24	6.1
South Dakota	7,000	0	7.0
Tennessee	7,000	0.45	10.0
Texas	9,000	0.07	8.47
Utah	22,700	0.4	8.4
Vermont	8,000	0.4	5.4
Virginia	8,000	0.2	6.3
Washington	30,200	0.57	5.4
West Virginia	8,000	1.5	7.5
Wisconsin	10,500	0	9.75
Wyoming	15,900	0.29	8.84

Kaynak : EPI analysis of state UI laws and U.S. Department of Labor, Significant Provisions of State Unemployment Insurance Laws, Economic Policy Institute web sayfası ile Eyalet İşsizlik Sigortası ile ilgili web sayfaları

\* Rakamlar eyalet bazında 2004 yılı ve 2006 yılı rakamları olarak değişkenlik göstermektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde işsizlik sigortası finansmanı ve tarihsel gelişimi konusunda geniş bilgi verdikten sonra en son olarak sisteme eyaletler bazında işçilerin katkısı konusunu bir kez daha açıklamak da fayda var. Federal sistem asıl olarak sistem finansmanını işverenin omuzlarına yüklemekle birlikte, kimi eyaletlerde hala işçinin katkı payı koyduğundan da bahsedilmiştir. Gerek 52 eyalet toplamında bu sayının 4 ile sınırlı kalmış olması, gerekse işçiye yüklenen primin (verginin) düşük seviyede olması, işçi katkısının işsizlik sigortası sisteminin finansmanın da ciddi bir yer kaplamadığını göstermektedir. Bununla birlikte New Jersey, Alaska<sup>135</sup>, Pennsylvania ve West Virginia eyaletlerinde halen bu sistem uygulanmaktadır. Özelliği itibarı ile Pennsylvania eyaletindeki katkıdan örnek olması bakımından bilgi vermek istiyorum. Pennsylvania sisteminde işçinin işsizlik sigortasına katkısı sistemin finansal yapısının durumuna göre değişiklik göstermektedir. Buna göre, sistemde İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki rezervin, son üç senelik ortalama ödenek miktarına oranı (Fon Ödeme Gücü Oranı) alınmakta ve bu oran doğrultusunda işçiden aşağıdaki tablo uyarınca ücreti üzerinden katkı payı (vergi olarak) alınmaktadır.

**Tablo 19 : Pennsylvania Eyaleti İşsizlerin Prim Tablosu**

2003 – 2007 arası dönem	
Fon Ödeme Gücü Oranı	Vergi Oranı
% 150 ve fazla	0.0 %
% 125 - % 150 arası	0.0 %
% 110 - % 125 arası	0.02%
% 95 - % 110 arası	0.04%
% 75 - % 95 arası	0.07%
% 50 - % 75 arası	0.09%
% 50'den az	0.09%

Kaynak : Pennsylvania işsizlik sigortası kitapçığı  
Pennsylvania Çalışma ve Sanayi Bakanlığı

<sup>135</sup> Vergilendirilebilir ücret tavanı ile sınırlı kalarak % 0.5 işçi payı vardır.

## E. İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI

1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu düzenlemesi içinde işsizlik sigortası uygulamasından işçilerin yararlanma şartları açıklanmış değildir. Kanun özü itibarı ile bu sistemin kurulması, finansmanının yapılması ve eyaletlerde kabulünü benimsemiş, kapsam konusunda asgari Standardları getirmiş, yararlanma şartı konusunu ise eyaletlerin kendi iç düzenlemelerine bırakmıştır.

Eyaletlere bu özgürlüğün tanınması sonucu, oluşan şartlar arasında çok farklılık gözükmektedir. Ancak bu uygulamaların birlikte değerlendirilmesinde farklılıkların bir işsiz işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için yeterli derecede bir çalışma tecrübesinin olması (parasal şart), işsiz kalmasında kendi kusurunun bulunmaması ve aktif olarak çalışabilir durumda ve çalışmaya istekli olması gibi ortak kavramlar içinde kaldığı da bir gerçektir. Bu şartları parasal şartlar ve parasal olmayan şartlar olarak ikiye ayırarak inceleyebiliriz..

A.B.D.'de işsizlik sigortası uygulaması 1970'li yıllarında sonundan itibaren tüm ücretli ve maaşlı kesimin yaklaşık % 97'sini ve tüm çalışanların % 90'lık bir kesimini kapsamaktadır<sup>136</sup>. Bununla birlikte belirli bir zaman diliminde işsizlerin genel olarak % 50'sinden azının bu sistemden yararlanabildiği görülmektedir. İşte bunun sebebi, faydalanabilme koşullarında yukarıda belirttiğim sınırlamalardır.

### 1. Parasal Şartlar

Birleşik Devletler'de tüm eyaletler parasal şartı<sup>137</sup> yani işçinin sistemdeki çalışma tecrübesini değerlendirirken, geçmiş 1 yıllık süreci temel periyot olarak esas alırlar. Bu bir yıllık periyot bazı eyaletlerde işsizlikten önceki bir yıl, bazılarında 52 hafta, bazılarında 4 çeyrek takvim yılı olarak belirlenmiştir. En sık

<sup>136</sup> Bknz. Bölüm III. A. 3. c.; bknz. Bölüm III. C.; ayrıca Bruce Vavrichek, Unemployment Insurance : Financial Condition and Options for Change, The Congress of the United States Congressional Budget Office, Haziran 1983, s. 5

<sup>137</sup> İşçinin sistemde belirli bir süre çalışmış olma şartına parasal şart denmektedir. Bknz. Chirstopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Walter Nicholson, Initial Eligibility for Unemployment Compensation s. 91

kullanılan şekli ile işçinin ayrıldığı dönemden önceki 5 çeyrek yıllık dönemin ilk 4 çeyrek yılı olarak kanunlarda yer aldığı görülür. Ödeneğe hak kazanabilmesi için işçinin bu temel periyoda belirli bir süre çalışması veya belirli bir miktarın üzerinde gelir kazanması zorunluluğu vardır. Walter Nicholson'un 1994 tarihli bir çalışmasında, bir işçinin ödeneye hak kazanabilmesi için, eyaletlerin bu temel periyotta 4 ana kriter belirleyerek inceleme yaptığı belirlenmiştir.

İlk kriter temel periyotta kazanılan ücretin, en yüksek ücret kazanılan çeyreğin belirli bir kat üstünde olmasıdır. Böylelikle işçinin ana kazancını sadece belli bir döneme bağlı olarak kazanmadığı tespit edilerek işçinin iş hayatına bağlılığı kontrol edilmektedir. Burada genel olarak kabul edilen kıstas, temel periyottaki kazancın, en fazla ücret kazanılan çeyrekteki kazancın 1,5 kat üzerinde olmasıdır. Eyaletlerden 24 tanesinin bu kriteri esas aldığı gözlemlenmektedir.

İkinci kriter işçinin temel periyotta, işsizlik sigortasından kazanacağı ödeneğin belli bir katı üzerinde ücret kazanmış olmasıdır. 14 eyalette de bu sistem benimsenmiştir.

Üçüncü kriter 6 eyalet tarafından benimsenen minimum bir ücretin üzerinde ücret kazanmış olma kriteridir.

Son kriter de 7 eyalet de uygulama bulan, temel periyot süresince belli bir ücret karşılığı belirlenen bir süre çalışma zorunluluğudur.



<b>Eyalet</b>	<b>Kriter</b>	<b>Asgari haftalık ödenek için gerekli kazanç (yılıda)</b>	<b>Azami potansiyel ödenek için gerekli kazanç (yılıda)</b>	<b>Kazanç Dağılım Şartı</b>
Alabama	1.5 YÇK	1.032	12.869	2 çeyrek
Alaska	minimum	1.000	22.250	2 çeyrek
Arizona	1.5 YÇK	1.500	14.429	2 çeyrek
Arkansas	27 haftalık ödenek	1.215	19.812	2 çeyrek
California	1.25 YÇK	1.125	11.958	
Colorado	40 haftalık ödenek	1.000	27.144	
Connecticut	40 haftalık ödenek	600	12.680	2 çeyrek
Delaware	36 haftalık ödenek	966	12.190	
District of Columbia	1.5 YÇK	1.950	17.420	2 çeyrek
Florida	20 hafta	400	26.000	2 çeyrek
Georgia	1.5 YÇK	1.350	19.238	2 çeyrek
Hawaii	26 haftalık ödenek	130	8.762	2 çeyrek
Idaho	1.25 YÇK	1.430	19.858	2 çeyrek
Illinois	minimum	1.600	12.285	440 Dolar
Indiana	1.25 YÇK	2.500	15.786	1500 Dolar
Iowa	1.25 YÇK	1.090	16.458	2 çeyrek
Kansas	30 haftalık ödenen	1.860	19.500	2 çeyrek
Kentucky	1.5 YÇK	1.500	19.283	750 Dolar
Louisiana	1.5 YÇK	1.200	17.428	2 çeyrek
Maine	minimum	2.285	15.444	2 çeyrek
Maryland	1.5 YÇK	900	8.028	2 çeyrek
Massachusetts	30 haftalık ödenen	2.400	27.083	
Michigan	20 hafta	1.340	19.810	2 çeyrek
Minnesota	1.25 YÇK	1.250	23.790	2 çeyrek
Mississippi	40 haftalık ödenek	1.200	12.870	2 çeyrek
Missouri	1.5 YÇK	1.500	13.650	2 çeyrek
Montana	1.5 YÇK	5.400	21.700	2 çeyrek
Nebraska	minimum	1.200	12.009	2 çeyrek - 400 Dolar
Nevada	1.5 YÇK	600	17.940	2 çeyrek
New Hampshire	minimum	2.800	24.500	2 çeyrek - 1200 Dolar
New Jersey	20 hafta	2.460	20.242	2 çeyrek
New Mexico	1.25 YÇK	1.285	8.337	2 çeyrek
New York	20 hafta	1.600	11.980	2 çeyrek
North Carolina	1.5 YÇK	2.324	21.996	2 çeyrek
North Dakota	1.5 YÇK	2.795	19.302	2 çeyrek
Ohio	20 hafta	1.702	12.376	2 çeyrek
Oklahoma	1.5 YÇK	4.160	15.405	2 çeyrek
Oregon	18 hafta	1.000	22.720	2 çeyrek
Pennsylvania	40 haftalık ödenek	1.320	13.080	
Puerto Rico	40 haftalık ödenek	280	5.320	2 çeyrek
Rhode Island	1.5 YÇK	1.780	22.389	2 çeyrek

<sup>138</sup> Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Walter Nicholson, Initial Eligibility for Unemployment Compensation s. 96

South Carolina	1.5 YÇK	900	15.834	2 çeyrek
South Dakota		1.288	13.104	20 haftalık ödenek
Tennessee	40 haftalık ödenek	1.540	19.240	6 haftalık ödenek - 900 Dolar
Texas	37 haftalık ödenek	1.480	23.589	2 çeyrek
Utah	1.5 YÇK	1.900	23.881	2 çeyrek
Vermont		1.628	9.405	
Virginia	50 haftalık ödenek	3.250	20.800	2 çeyrek
Virgin Islands	1.5 YÇK	1.287	16.458	2 çeyrek
Washington	680 saat	1.825	30.600	
West Virginia	minimum	2.200	26.500	2 çeyrek
Wisconsin	30 haftalık ödenen	1.380	15.795	8 haftalık ödenek
Wyoming	1.4 YÇK	1.650	18.333	2 çeyrek

YÇK : Yüksek Çeyrek Ücret Katı

Azami potansiyel ödenek : İşçinin işsizlik sigortasına katılımı uyarınca azami haftalık ödeneği azami potansiyel hafta sayısı kadar alma hakkı vardır. Bu sütun buna hak kazanmak için temel periyotta kazanılması gerekli ücret sınırını belirlemektedir.

Yukarıdaki tabloda 1994 yılı itibarı ile eyalet uygulamalarında işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanabilmek için parasal şartlar belirlenmiştir. Buna göre kimi eyaletlerde temel periyotta kazanılan ücretin en yüksek çeyrekte kazanılan ücretin kaç katı olması gerektiği veya o periyotta kaç haftalık ödeneğe eşit ücret kazanılması gerektiği, yine en az kaç haftalık veya 1 eyalette (Washington) olduğu gibi kaç saatlik ücret kazanılması gerektiği veya hiç böyle bir sınırlayamaya tabi olmayıp “minimum” olarak işaretlenen asgari ödenek için gereken ücretin kazanılması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında asgari ve azami ödenek miktarına hak kazanabilmek için ücret miktarının ne olması gerektiği de belirtilmiştir. Son olarak kazanç dağılım şartı adı altında, temel periyotta işçilerin en az ne kadar süre ve bazı durumlarda ne kadar miktarda ücret kazanması gerektiği de belirtilmiştir. Genel uygulamaya bakıldığında, işçinin işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanabilmesi için temel periyotta 2 çeyrek yıl ücret kazanması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Tabloda açıklanması gereken bir husus daha bazı eyaletlerde bu 2 çeyrek yıl ücret kazanması gerektiği hususunda bir ibare yerine dolar karşılığının bulunmasıdır (Örnek Illinois, Indiana vb.). Bu gibi eyaletlerde de genelde 2 çeyrek yıl ücret kazanılması yani çalışılması şartı olmakla birlikte ayrıca bir çeyrek yılda kazanılması gereken asgari miktarda belirlenmiştir.

Yukarıdakine benzer bir çalışma 1999 senesi içinde yapılmış olup, sadece kazanç miktarlarında değişiklik olduğu görülmüştür.

**Tablo 21 : Parasal Hak Kazanabilme Şartları 1999**

<b>Eyalet</b>	<b>Asgari haftalık ödenek için gerekli kazanç</b>	<b>Azami potansiyel ödenek için gerekli kazanç</b>
Alabama	2.136	14.819
Alaska	1.000	26.750
Arizona	1.500	15.209
Arkansas	1.350	21.918
California	1.125	11.958
Colorado	1.000	30.888
Connecticut	600	14.480
Delaware	966	13.800
District of Columbia	1.950	16.068
Florida	3.400	28.598
Georgia	1.872	23.294
Hawaii	130	9.256
Idaho	1.657	23.039
Illinois	1.600	14.079
Indiana	2.750	21.914
Iowa	1.230	18.642
Kansas	2.100	22.039
Kentucky	1.500	21.561
Louisiana	1.200	20.704
Maine	3.120	17.082
Maryland	900	9.000
Massachusetts	2.000	31.833
Michigan	3.084	20.720
Minnesota	1.250	25.818
Mississippi	1.200	14.820
Missouri	1.500	17.160
Montana	1.440	23.700
Nebraska	1.600	16.068
Nevada	600	19.350
New Hampshire	2.800	28.500
New Jersey	2.020	21.117
New Mexico	1.430	9.707
New York	1.600	14.580
North Carolina	2.904	25.116
North Dakota	2.795	21.632
Ohio	2.640	13.884
Oklahoma	4.280	16.575
Oregon	1.000	26.320

Pennsylvania	1.320	14.920
Puerto Rico	280	5.320
Rhode Island	2.060	25.061
South Carolina	900	17.862
South Dakota	1.288	15.132
Tennessee	1.560	22.880
Texas	1.702	26.959
Utah	1.800	27.348
Vermont	1.723	12.375
Virginia	3.000	22.600
Virgin Islands	1.287	17.862
Washington	2.200	36.900
West Virginia	2.200	28.600
Wisconsin	1.590	18.330
Wyoming	1.750	20.082

Kaynak : A.B.D. Çalışma Bakanlığı

## 2. Parasal Olmayan Şartlar

İşsizlik sigortasına hak kazanabilmek için gerekli parasal şartlar eyalet bazında yukarıda açıklanmıştır. Ancak bu parasal şartların tutturulması, yani belirli bir asgari sürede belirli bir ücreti alarak belirli bir süre çalışma şartının tutturulması, işsiz kalan işçinin işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanacağını göstermemektedir. Yukarıdaki şartları sağlayan işçinin aynı zamanda parasal olmayan şartlar olarak belirttiğimiz ve yine eyaletler arası farklılık gösteren diğer bazı hususlarda da uygunluk göstermesi gerekmektedir.

Parasal olmayan şartları genel itibarı ile incelerken de çalışanın işsiz kalmasında kendi kusurunun bulunmaması, aktif olarak çalışabilir durumda olması ve çalışmaya istekli olması kriterleri üzerinde durulacaktır.

### a. Çalışanın İşsiz Kalmasında Kendi Kusurunun Bulunmaması

Eyaletler uygulamasında parasal olmayan hak kazanma şartlarını etkileyen ve çalışanın işsiz kalmasında kendi kusurunun bulunmaması prensibini etkileyen 3 uygulama bulunmaktadır:

- İş sözleşmesinin haklı sebeple işçi tarafından feshedilmesi
- İş sözleşmesinin haklı sebeple işveren tarafından feshedilmesi
- İşsizlik halinin bir çalışma uyuşmazlığından kaynaklanması (grev veya lokavt)

İş sözleşmesinin haklı sebeple işçi tarafından feshindeki “haklı sebep” kavramı eyaletler arası uygulamada değişmektedir. Ancak genel yapısı ile haklı sebep kavramının çalışma ilişkisi ile ilgili olması gerektiği anlayışı mevcuttur<sup>139</sup>. Bu genel kural olmakla birlikte kimi eyaletlerde ailevi yükümlülükler (evlenmek, taşınmak, hamilelik, vs.) dolayısıyla iş sözleşmesinin feshi de haklı sebep kavramı içinde değerlendirilmiştir.

Haklı sebep kavramının çeşitliliği ile birlikte, genel bir değerlendirme altında bu kavramın cinsel tacizi, zorunlu emekliliği, başka bir işi kabul etmek için terki, hastalığı, askerlik hizmetini kapsadığı görülmektedir<sup>140</sup>. Başka bir işi kabul etmek için işini terk eden kişinin işsizlik sigortasına hak kazanmaması gerektiği düşünülebilir. Ancak, aşağıda başka şartlar altında da göreceğimiz üzere, Amerika Birleşik Devletleri’nde işsizlik ödeneğine çeşitli sebepler ile hak kazanamayan veya kazandığı hakkı kaybeden işçilere bazı şartlar altında geri dönme hakkı verilmekte ve önceki çalışmalarında geçen süre yeniden değerlendirme altına alınmaktadır. Başka bir işe geçmek için işini terk eden işçinin durumu da buna örnektir. Bu kişinin yeni işinde başarılı olamayıp kısa sürede işsiz kalması halinde, önceki çalışmalarının ve sisteme dahiliyetinin göz önüne alınmaması, kişinin mağduriyetine sebep olacağı gibi sistemin amacından uzaklaşmasına da sebep olacaktır. Bu sebeple bu gibi bir durumda işsiz kalan kişinin, sistemdeki hali önceki çalışması dikkate alınarak, o çalışma şartları altında işsizlik sigortasından yararlandırılmaktadırlar.

---

<sup>139</sup> Christopher J.O’Leary ve Stephen A. Wandner’in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayınlanan Walter Nicholson, Initial Eligibility for Unemployment Compensation s. 96

<sup>140</sup> Walter Nicholson, a.g.e. s. 103

Eyalet uygulamalarında yukarıda sayılan sebeplerin hepsinin haklı sebep kavramına girmediği, bazı eyaletlerin bunun bir tanesini, bazılarının birkaç tanesini bazılarının ise hepsini kapsama dahil ettiği gözükmektedir.

Hizmet ilişkisini haklı bir sebep olmadan sona erdiren işsiz kişinin işsizlik sigortası sisteminde ödeneğe hak kazanamaması eyaletlerin çoğunda uygulanmaktadır. Bu şekilde hizmet ilişkisi sona eren bir kişinin bir sonraki çalışmasının işsizlik sigortasından yararlanabilecek kadar (yeniden hak doğurabilecek kadar) uzun sürmemesi veya bu işyerinden yine süresi dolmadan haklı sebeple ayrılması söz konusu olabilir. İşte bu gibi durumlarda yukarıda da açıklandığı üzere kişiyi mağdur etmemek ve sistemin amacına hizmet etmek için, işsiz kalan kişinin önceki çalışması dikkate alınarak sisteme dahil edilmesi gündeme gelmektedir. Bunun için eyaletler haklı bir sebep olmaksızın iş akdini fesheden işçinin sonradan belli bir dönem çalışması veya belli bir ücret kazanacak iş yapması halinde sisteme yeniden kabul edileceğini düzenlemişlerdir.

Benzer bir uygulamada işverenin haklı sebeple hizmet akdini feshettiği durumlarda gözükür. İşveren bakımından haklı sebeplerin neler olduğu konusu da eyaletler arası uygulamada çeşitlilik göstermektedir. Genel kabul edilmiş kural, işçinin yeteneğinden dolayı verilen işi yapamaması halinin haklı sebep teşkil etmediğidir. Yani, bir işveren işçisini bu sebeple işten çıkartırsa, işsiz kalan kimse, işsizlik sigortasından yararlanır. Hatta bazı eyaletlerde işçinin ihmalinden dolayı bir işi yapamaması da haklı sebep sayılmamıştır. Ancak tekrarlanan ihmallerin yada şirket kurallarının kasıtlı ihlalinin haklı sebep teşkil edeceği de ortadadır<sup>141</sup>.

İşte bu gibi durumlarda dahi işsizlik sigortası sistemlerinde eyalet uygulamaları, işsiz kalan kimseler için tüm haklarını yok saymamakta ve belirli bir süre ya da belirli bir ücret kazanacak kadar yeniden çalışmaları ve işsiz hale düşmeleri halinde haklarını kendilerine teslim etmektedirler.

---

<sup>141</sup> Walter Nicholson, a.g.e. s. 104

Aşağıdaki tablo çalışanın haklı sebep olmaksızın iş akdini feshettiği durumlarda ve işveren tarafından hizmet akdinin haklı sebeple feshi durumlarında, hangi şartlar altında işsiz kişinin yeniden sigortaya hak kazandığını göstermektedir.

**Tablo 22 : Sigortaya Yeniden Hak Kazanma Şartları**

<b>Eyalet</b>	<b>Haklı sebep bulunmadan işçi tarafından fesih halinde</b>	<b>İşveren tarafından haklı sebeple fesih halinde</b>
Alabama	10 haftalık ödenek	3 - 7 hafta
Alaska	5 hafta + 3 haftalık ödenek	5 hafta
Arizona	5 haftalık ödenek	5 haftalık ödenek
Arkansas	30 gün	7 hafta
California	5 haftalık ödenek	5 haftalık ödenek
Colorado	10 hafta	10 hafta
Connecticut	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Delaware	4 haftalık ödenek	4 haftalık ödenek
District of Columbia	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Florida	17 haftalık ödenek	17 haftalık ödenek
Georgia	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Hawaii	5 haftalık ödenek	5 haftalık ödenek
Idaho	16 haftalık ödenek	16 haftalık ödenek
Illinois	4 haftalık ödenek	4 haftalık ödenek
Indiana	8 haftalık ödenek	8 haftalık ödenek
Iowa	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Kansas	3 haftalık ödenek	3 haftalık ödenek
Kentucky	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Louisiana	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Maine	4 haftalık ödenek	4 haftalık ödenek
Maryland	10 haftalık ödenek	5 - 10 hafta
Massachusetts	8 haftalık ödenek	8 haftalık ödenek
Michigan	7 haftalık ödenek	7 haftalık ödenek
Minnesota	8 haftalık ödenek	8 haftalık ödenek
Mississippi	8 haftalık ödenek	8 haftalık ödenek
Missouri	10 haftalık ödenek	4 - 16 hafta
Montana	6 haftalık ödenek	8 haftalık ödenek
Nebraska	7 - 10 hafta	7 - 10 hafta
Nevada	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
New Hampshire	5 haftalık ödenek	5 haftalık ödenek
New Jersey	6 haftalık ödenek	5 hafta
New Mexico	5 haftalık ödenek	5 haftalık ödenek
New York	5 haftalık ödenek	5 haftalık ödenek
North Carolina	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
North Dakota	8 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Ohio	6 haftalık ödenek	6 haftalık ödenek

Oklahoma	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Oregon	4 haftalık ödenek	4 haftalık ödenek
Pennsylvania	6 haftalık ödenek	6 haftalık ödenek
Puerto Rico	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Rhode Island	4 haftalık ödenek	4 haftalık ödenek
South Carolina	8 haftalık ödenek	5 - 26 hafta
South Dakota	6 haftalık ödenek	6 haftalık ödenek
Tennessee	10 haftalık ödenek	10 haftalık ödenek
Texas	6 haftalık ödenek	6 haftalık ödenek
Utah	6 haftalık ödenek	6 haftalık ödenek
Vermont	6 haftalık ödenek	6 - 12 hafta
Virginia	30 gün	30 gün
Virgin Islands	4 haftalık ödenek	4 haftalık ödenek
Washington	5 haftalık ödenek	5 haftalık ödenek
West Virginia	30 gün	6 hafta
Wisconsin	4 haftalık ödenek	7 hafta + 14 haftalık ödenek
Wyoming	12 haftalık ödenek	9 haftalık ödenek

İşsizlik halinin bir çalışma uyuşmazlığından kaynaklanması halinde de bazı durumlarda işsizlik sigortasından yararlanma bazılarında yararlanamama uygulaması bulunmakta ve bu durum tabii ki eyaletler arasında farklılık göstermektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde 27 eyalet lokavta uygulaması sonucu çalışmayan kişilerin işsizlik sigortasından yararlanmasına izin vermektedir. Greve giden çalışanların ise grev süresince işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma hakkı bulunmamaktadır. Sadece New York eyaleti bir çalışma uyuşmazlığı halinde 7 haftadan sonra çalışmayanlara ödenek verilmesini kabul etmiştir. Bu halde greve giden işçiler dahi bu 7 haftalık süre sonunda işsizlik ödeneğine hak kazanmış olacaktırlar<sup>142</sup>.

Bunun dışında, çalışma uyuşmazlığının işsizlik sigortası sisteminde yarattığı bir sorun, hangi işçilerin gerçekten bu çalışma uyuşmazlığına katıldığı hangilerinin çalışma uyuşmazlığı sebebi ile normal ücretinden mahrum kaldığı hususudur. Bu ayırım kişilerin mağduriyetini belirlemekte, ve rızası dışında çalışma uyuşmazlığı sebebi ile işinden olanların işsizlik sigortasından yararlandırılması çalışmaları yapılmaktadır. Ne yazık ki bu kişilerin tespiti çok zor olduğu kadar, gerçekten zarar gören kişileri ile zarar görmeyenlerin karıştırılması riskini taşımaktadır.

<sup>142</sup> Buna karşın, New York eyaletindeki bir çok grev uygulaması bu süreden az sürmektedir.



## b. Çalışabilir ve Çalışmaya İstekli Olmak

İşsizlik sigortası uygulaması bir refah uygulaması değildir. En basit anlamı ile amacı kişilere refahı artırıcı şekilde ücret ödemesi değil, bir dahaki işine kavuşuncaya kadar mağdur olmaması için ödeme yapmayı amaçlamaktadır. Bunun için kişilerin işsizlik sigortasından yararlanabilme şartı olarak sadece önceki iş tecrübelerine dayanılarak iş hayatına bağlılığını kanıtlamaması yetmemekte, ayrıca iş hayatına bundan sonra da yeterince bağlı olacağına ilişkin bir takım kanıtları sunması gerekmektedir. İşte bu sebeple tüm eyalet uygulamalarında kişilerin işsizlik sigortasına hak kazanabilmesi için gerekli şartlardan bir tanesi de çalışabilir durumda olduğunu ve çalışmaya da istekli olduğunu ilgili kuruma ispatlamasıdır.

Bu konuda ilk dikkat edilen husus çalışmaya elverişli ve müsait olmak kavramıdır. Çalışmaya elverişli durumda olmakla neyin ifade edildiği ve yine çalışmaya müsait olmakla neyin ifade edildiği konusunda eyaletler arasında kavram farklılıklarının olduğu yapılan incelemeyle anlaşılmaktadır. Buna göre işsiz kaldıktan sonra, işsizlik sigortasından yararlanmak için başvuruda bulunan ve bu başvurudan sonra hastalık veya bir fiziksel özürden dolayı çalışamayacak durumda olanlar (geçici süreli olsa dahi) 11 eyalet tarafından işsizlik sigortası kapsamı dışına alınmaktadırlar<sup>143</sup>. Oysa bir açıdan değerlendirildiğinde, işsizlik sigortası uygulamasının bir amacının da gelir darlığına düştüğü bir anda bu gibi hastalık veya fiziki sorun yaşayan kişileri rahatlatmak için bir mekanizmanın yaratılmasıdır. Bu hali ile, bu 11 eyalet, işsiz kalan kişilere en fazla paraya muhtaç oldukları an kesinti yapmakta ve kişileri sistemin dışına koymaktadırlar.

Çalışmaya müsait olmak kavramı incelendiğinde ise, eyaletler arası uygulamada bunun üç değişik şekilde anlaşıldığı görülmektedir. İlki uygun bir iş kavramı, ikincisi olağan iş kavramı ve üçüncüsü de herhangi bir iş kavramıdır. Fark edilebileceği gibi olağan iş kavramı bunlar arasında en dar yorumlanabileceği her hangi bir iş kavramı da aslında çok geniştir. Kişinin

<sup>143</sup> Bu 11 eyalet Alaska, Delaware, Hawaii, Idaho, Maryland, Massachusetts, Montana, Nevada, North Dakota, Tennessee ve Vermont'dur.

herhangi bir işi yapmaya elverişli veya müsait olduklarının saptanması konusu ise sistemin bağlı olduğu kurum için yapılması zor bir görevdir.

Kişinin çalışmaya müsait olması kavramı, bir çok eyalet tarafından çalışmaya hazır, istekli ve yetenekli olmak şeklinde algılanmaktadır. Bunun içinde eyaletler kişinin işsiz kaldıktan sonra derhal yerel istihdam ofisine başvuruda bulunmasını (kayıt olmasını), aktif olarak iş aramasını veya iş bulmak için gerçek bir gayret sarfetmesi şartını getirmişlerdir. Gayret sarfetmenin nasıl ispat olunacağı tartışılır olsa da eyalet uygulamalarında, kişinin her hafta görüştüğü işverenlerin iletişim bilgilerini istihdam ofisine bildirmesi uygulaması yerleşmiştir. Bunu uygulamayan eyaletler bugün azınlıkta kalmışlardır<sup>144</sup>.

Gelişen ekonomik süreç zarfında, en iyi yeni iş bulma ya da işe yerleştirme yollarından birinin kişileri serbest meslek sahibi yapmak olduğu anlaşılma, işsiz kişileri serbest meslek sahibi yapma yardımına yönelik bir yasa 1993 yılında kabul edilmiştir. Bu hali ile işsiz kişilerin bu programa dahil olmaları halinde dahi ödenekleri kesilmemekte, yukarıda belirtilen çalışmaya istekli olmak şartını yerine getirdikleri kabul edilmektedir.

Bütün bunlar ile birlikte tüm eyaletlerde var olan bir uygulama da işsiz kişi tarafından uygun bir işin reddi halinde işsizlik ödeneğinin kesintiye uğramasıdır. Ancak bu duruma federal bir düzenleme ile sınırlama getirilmiştir. Federal İşsizlik Vergisi Kanunu'nda yapılan düzenleme uyarınca,

- a) Teklif edilen işin grev, lokavt veya diğer bir çalışma uyuşmazlığından kaynaklanması
- b) Teklif edilen işin ücretinin, çalışma saatlerinin veya diğer şartlarının çalışanın önceki işine oranla kabul edilemez oranda kötü olması

---

<sup>144</sup> Hangi eyaletlerin uygulama içinde olmadığı veya hangilerinin daha esnek uygulama yaptıkları konusunda bkz. Patricia M. Anderseon, Continuing Eligibility – Current Labor Market Attachment, Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabından s. 133

c) Çalışma şartı olarak işçinin belirli bir şirket sendikasına katılmaya, herhangi bir çalışma örgütünden kaçınmaya veya istifaya zorlanıyor olması hallerinde işsiz kişinin işsizlik sigortası ödeneği kesilemez<sup>145</sup>.

Bu federal açıklama dışında eyaletler uygun iş kavramını kendi iç düzenlemeleri çerçevesinde tanımlama hakkına sahiptirler. Uygun işin yukarıda belirtilen istisnai haller dışında işsiz kişi tarafından reddedilmesi halinde işsizlik sigortası ödeneğinin kesilmesi yaptırımı uygulanmaktadır. Ancak bu yaptırımın ne kadar süre ile uygulanacağı eyaletler arasında farklıdır. Kimi eyaletlerde bu hak tamamıyla kaybedilmişken, kimileri belli bir hafta süre ile kimileri de değişken bir sistemde kişiyi uygulamadan çıkarmaktadırlar.

Uygulama incelendiğinde çoğunlukla sistemden tamamıyla çıkarma yönteminin ağırlık bastığı görülmektedir. 39 eyalette kişinin işsizliği süresince bir daha ödeneye hak kazanamaması düzenlenmişken geri kalan eyaletlerde 1 hafta ile 12 hafta arası belirlenmiş bir uzunlukta sistemden yararlanamama yaptırımı uygulanmaktadır<sup>146</sup>.

## **F. İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI YARARLAR**

### **1. İşsizlik Sigortası Ödeneği**

1995 yılında ortalama haftalık işsizlik sigortası ödeneği ödenenlerin sayısı 2.6 milyon kişidir. Bu kişilere yapılan toplam ödeme miktarı 21.9 milyar Dolar, ortalama haftalık ödenek 187 Dolar ve ortalama programda kalma süresi de 14.7 haftadır<sup>147</sup>. Bu rakamlar 2006 yılının ilk çeyreğindeki rakamlar ile karşılaştırıldığında, 3 ay boyunca yapılan toplam ödeme miktarının 9.16 milyar

<sup>145</sup> Bknz. Bölüm III. A. 2.

<sup>146</sup> Eyalet bazında uygulama için bknz. Patricia M. Anderseon, Continuing Eligibility – Current Labor Market Attachment, Chirstopher J.O’Leary ve Stephen A. Wandner’in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabından s. 140 - 141

<sup>147</sup> A.B.D. Çalışma Bakanlığı verileri

Dolar, ortalama haftalık ödeneğin 277,34 Dolar olduğu ve ortalama ödenek süresinin 15.4 hafta olduğu görülmektedir.

Yine Çalışma Bakanlığı'ndan alınan 2006 ilk çeyrek raporuna göre son 12 ay içinde toplam ödenek miktarı 30.89 milyar Dolar, ortalama haftalık ödenek 268,53 Dolar ve ortalama ödenek süresi de 15.4 haftadır.

Birleşik Devletler uygulamasında işsizlik sigortasının sağladığı faydalar, hak kazanma şartları, ödenek miktarı ve süresi gibi konularda federal bir standart bulunmamaktadır. Bu sebeple bu konuda da uygulamayı eyaletlerin geliştirdiği yöntemler belirlemiştir.

Eyalet uygulamaları göz önüne alındığında, Birleşik Devletler işsizlik sigortası uygulaması dahilinde hak eden işsizlere ödenen ödenek miktarının işçinin geçmiş iş tecrübesindeki süreç zarfında aldığı ücret ile hesaplandığı görülmektedir. Genel uygulama, işçinin belirli bir periyotta kazandığı ücretin çalışılan süreye bölünmesi ile bulunan ortalama haftalık ücretin % 50'sinin belirlenen üst sınırla bağlı kalmak kaydıyla işçiye ödendiği görülmektedir.

Eyaletlerin  $\frac{3}{4}$ 'ünün ödenek miktarını belirlerken temel periyotta en çok ücret kazanılan çeyrek yıldaki ortalama haftalık ücret miktarını esas aldıkları görülmektedir. Bunların dışında 6 tane eyalet haftalık ücreti yıllık kazanılan ücrete oranla belirlemekte, 5 tane eyalette direk geçmişteki belli bir dönemin ortalamasını alarak bu hesabı yapmaktadırlar.

Her eyalet değişken ya da sabit bir şekilde bir ödenek tavanı belirlemektedir. Değişken ödenek tavanı belirleyen 35 tane eyalette bu oran işsizlerin esas alınan haftalık ücret hesaplamalarına göre değişmektedir. Yine her eyalette ödenecek miktarın asgari seviyesi de belirlenmektedir.

Normal işsizlik sigortası ödeneği dışında 12 eyalet ve District of Columbia<sup>148</sup>, kişilerin bakmakla yükümlü oldukları insanların bulunması halinde ek bir ödeme de yapmaktadırlar. Yine 9 eyalet çalışmayan eş için de bu tür de bir ek ödeme sağlamaktadır.

11 eyalette kişinin işsizlik sigortası başvurusundan sonra ödemeye başlanıncaya kadar geçecek 1 haftalık bir bekleme süresi mevcuttur. Geri kalan eyaletlerde ise bekleme süresi uygulanmamaktadır. İlk başlangıçta 31 eyalet kanununda 2 haftadan, 17 eyalette 3 haftadan oluşan ve 3 eyalette 4 haftadan oluşan bir bekleme süresi öngörülmüştü. Bunun asıl sebebi sistemin idari ve finansal yönetiminin düzenlenmesi ile ilgiliydi. Fakat geçen yıllarda sisteminde gelişmesi ile bu sürelerin uzun olduğu sonucuyla, indirimler yapılmaya başlandı. 1980'li yıllarda bekleme süresinin tamamıyla kaldırılmasına yönelik çalışmalar başladı. Ancak bu sürede çıkan uzatılmış faydalanma kanunu, eyaletlerin fazladan maliyetlerini azaltmalarını sağlamak için bekleme süresi olmayan eyaletler aleyhine hükümler içeriyordu. Sonraki süreçte bu kanunun yürürlükten kalkması ile birlikte bekleme süresinin kaldırılması yine gündeme gelmiştir.

İki eyalet dışında tüm eyaletler 26 haftalık ödeme süresi tespit etmişlerdir. Fakat bunlar içinden sadece 9 tanesi tüm işçilere bu hakkı tanıırken diğerlerinde (44 tane) ödenek süresinin işçinin önceki çalışma süresi ve ücretine göre değiştiği gözlemlenmektedir<sup>149</sup>. Massachusetts ile Washington eyaletinde ise 30 haftalık ödeme süresi tespit edilmiştir.

Eyaletler, işsizlik sigortasından yararlanacak kişi için ödemenin kaç hafta yapılacağı konusunda azami bir süre koymakla birlikte, bunun tam tersini de yapmışlar ve ödeneğin asgari sürelerini de belirlemişlerdir. Bu konuda herhangi bir federal düzenleme ise hiç yapılmamıştır. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere

---

<sup>148</sup> District of Columbia, Amerika Birleşik Devletleri federal sistemi içinde bir eyalet sayılmamakla birlikte bu tezde kolaylık sağlamak için Puerto Rico ve Virgin Adaları ile birlikte eyalet olarak adlandırılmıştır.

<sup>149</sup> Eyaletlerin ödeme sürelerini hesaplama yöntemleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Stephen A. Woodbury, *The Duration of Benefits*, Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in *Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues* adlı kitabından, s. 217 vd.

eyaletler tarafından belirlenen bu süreler çok değişken olup, sadece 9 eyalet asgari ve azami süreyi aynı (26 hafta) olarak belirlemiştir.

**Tablo 23 : Eyaletler Bazın Asgari Ödenek Süreleri**

<b>Eyalet</b>	<b>Asgari Ödenek Süresi (hafta)</b>	<b>Eyalet</b>	<b>Asgari Ödenek Süresi (hafta)</b>
Alabama	15	Montana	8
Alaska	16	Nebraska	20
Arizona	12	Nevada	12
Arkansas	9	New Hampshire	26
California	14	New Jersey	15
Colorado	13	New Mexico	19
Connecticut	26	New York	26
Delaware	23	North Carolina	13
District of Columbia	20	North Dakota	12
Florida	10	Ohio	20
Georgia	9	Oklahoma	20
Hawaii	26	Oregon	4
Idaho	10	Pennsylvania	16
Illinois	26	Puerto Rico	26
Indiana	14	Rhode Island	15
Iowa	11	South Carolina	15
Kansas	10	South Dakota	15
Kentucky	15	Tennessee	12
Louisiana	8	Texas	9
Maine	21	Utah	10
Maryland	26	Vermont	26
Massachusetts	10	Virginia	12
Michigan	15	Virgin Islands	13
Minnesota	10	Washington	16
Mississippi	13	West Virginia	26
Missouri	11	Wisconsin	12
		Wyoming	12

Bir sonraki tablo da 2006'nın ilk çeyreği itibarı ile (2006 Ocak – Mart ayı sürecinde) eyalet bazında ödenen ödenek miktarını, ortalama haftalık ödenek miktarını ve ortalama ödenek süresini göstermektedir.

**Tablo 24 : 2006 İlk Çeyrek Ödenek Bilgileri**

<b>Eyalet</b>	<b>Ödenen normal ödenek ( bin \$)</b>	<b>Haftalık ortalama ödenek (\$)</b>	<b>Ortalama süre (hafta)</b>
Alabama	53,360	182.17	11.3
Alaska	39,846	196.74	14.4
Arizona	39,977	199.51	15.4
Arkansas	65,825	237.22	13.7
California	1,201,927	283.71	17.3
Colorado	83,291	307.70	13.9
Connecticut	179,489	311.47	16.7
Delaware	27,779	246.89	16.9
District of Columbia	22,131	284.56	19.7
Florida	180,933	231.01	14.9
Georgia	137,116	252.82	11.3
Hawaii	24,137	360.20	13.6
Idaho	44,162	243.66	12.7
Illinois	569,078	301.10	18.1
Indiana	216,264	290.86	13.1
Iowa	113,976	284.73	12.8
Kansas	66,290	287.66	15.6
Kentucky	111,283	258.96	13.8
Louisiana	171,124	189.75	14.7
Maine	38,362	244.45	14.8
Maryland	111,008	268.76	15.4
Massachusetts	421,865	366.43	17.9
Michigan	645,034	294.30	14.4
Minnesota	261,861	342.60	15.1
Mississippi	65,717	197.50	12.7
Missouri	116,221	209.60	14.9
Montana	21,425	192.88	15.2
Nebraska	31,646	231.80	13.8
Nevada	56,251	270.19	13.7
New Hampshire	24,112	252.88	11.5
New Jersey	535,856	345.82	18.2
New Mexico	25,236	229.13	17.9
New York	655,963	278.63	18.2
North Carolina	231,587	260.72	13.4
North Dakota	18,448	260.94	11.9
Ohio	387,416	283.30	15.2

Oklahoma	36,200	225.76	15.3
Oregon	139,976	262.87	15.1
Pennsylvania	660,015	304.45	16.8
Puerto Rico	48,869	110.19	19.0
Rhode Island	65,108	346.71	15.4
South Carolina	84,453	217.95	13.8
South Dakota	8,489	222.23	12.4
Tennessee	119,863	212.89	13.9
Texas	282,684	267.19	14.1
Utah	31,850	270.28	13.4
Vermont	32,244	283.96	13.7
Virginia	92,044	248.05	12.6
Virgin Islands	768	177.11	16.0
Washington	220,716	310.81	14.6
West Virginia	40,205	227.27	15.2
Wisconsin	291,347	265.84	13.5
Wyoming	10,948	250.67	11.6

Kaynak : A.B.D. Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası istatistikleri

## 2. Federal – Eyalet Uzatılmış Ödenek Hakkı

Ödeme sürelerinde geçmiş sistem tarihi içinde çok büyük değişiklikler yaşanmamış olmakla birlikte, işsizlik sürelerinin 26 haftadan uzun sürmekte olması, özellikle resesyon zamanlarında bunun çok daha fazla üzerine çıkması federal devleti önlem almaya zorlamıştır. Bunun sonucu olarak ilk olarak 1958 yılında, arkasından da 1961 yılında Geçici İşsizlik Tazminatı Kanunları kabul edilmiştir. 1958 tarihli düzenleme ile ödenek süreleri, normal sürenin bitiminden başlamak üzere yarı katı oranında artırılması ve bunun finansmanının federal bütçeden karşılanması benimsenmiştir. 1961 tarihli düzenleme ise süreyi yine yarı katı arttırmak ile birlikte, toplam ödenek süresinin 39 hafta ile sınırlı kalacağını düzenlemiştir.

Ödenek sürelerinde sık sık uzatılmaya gidilmesi ihtiyacı karşısında 1970 yılında sürekli bir değişikliğe gidilmiş ve Uzatılmış İşsizlik Tazminatı Kanunu uyarınca 1961 yılındaki sistem gibi ödenek süresinin % 50 uzatılması ve toplam sürenin 39 hafta ile sınırlı kalması kabul edilmiştir. Bununla birlikte sistemin



otomatik yürürlüğe girmesi için bir takım kıstaslar da benimsenmiştir. Şayet bir eyalette sigortalı işsiz oranının 13 haftalık bir periyottan daha fazla süre % 5 ve üzerinde olması ve yine son iki yıllık sürenin % 120 üzerinde olması halinde ödenek sürelerinin uzayacağı düzenlenmiştir. Yine şayet sigortalı işsizlik oranının üç ay süresince ulusal bazda % 4,5'un üzerine çıkması halinde uzatılmış ödenek uygulamasının bütün eyaletlerde başlaması öngörülmüştür. Sistemin finansmanının ise federal ve eyalet fonlarından yarı yarıya yapılması ve yine sistemin tüm eyaletler için zorunlu olduğu kararlaştırılmıştır.

1970'li yıllarda ekonomik sıkıntılar ve işsizlikle birlikte bu sistemde geçici bir çok değişiklik yapılmıştır. Önce 1971 yılında ödenek süresi 52 hafta ile sınırlı olmak üzere bir kez daha % 50 uzatılmış, 1974 yılında ve 1975 yılında yeniden değişiklik yapılarak ödenek süresi 65 haftaya kadar ulaşmıştır.

Bu tür kanunların çıkartılması sonradan da devam etmiştir. Fakat aradaki geçici kanunların hepsi belli bir süre ortadan kalkmakta ve yine 1970 yılındaki sürekli sistem uyarınca uygulama devam etmektedir. 1970'li kanunun etkisiyle, 26 haftadan fazla süreli eyalet uygulamalarına federal bütçeden katkı sağlanmamasının da etkisiyle eskiden daha uzun olan faydalandırma süreleri, şimdi iki eyalet haricinde 26'ya inmiştir.

Şu halde, halen yürürlükte olan 1970 tarihli 91-373 sayılı Uzatılmış İşsizlik Tazmini Kanunu<sup>150</sup> uyarınca, eyaletler sigortalı işsizlik oranı belli bir sayının üzerine çıktığında ödenek süresini % 50 uzatmak ve toplamda 39 haftaya kadar ödeme yapmak zorundadırlar. Sistemin finansmanının eyalet ve federal fondan yarı yarıya karşılanması öngörülmüştür.

Bu kanun ile uzatılmış dönemin başlangıcı bir halde zorunlu, ve bunun dışında iki halde de seçmeli olarak düzenlenmiştir. Zorunlu uzatılmış dönem, yukarıdaki paragraflarda da belirtildiği üzere sigortalı işsiz oranının 13 haftalık bir periyottan daha fazla süre % 5 ve üzerinde olması ve yine son iki yıllık sürenin %

<sup>150</sup> Kamu Kanunu 96 – 364; Kamu Kanunu 96 – 499; Kamu Kanunu 97 – 35; Kamu Kanunu 102 – 318 ile değişiklik yapılmış şekli ile.

120 üzerinde olması halinde başlayacaktır. Burada sistemin devreye girmesi için iki şartın birden varlığı mecburidir. Birinin gerçekleşip diğerinin gerçekleşmemesi halinde, uzatılmış dönem uygulaması başlamayacaktır.

Önceki 13 haftalık dönem süresince sigortalı işsiz oranının % 6 ve daha fazla olması halinde, yukarıdaki son iki yıllık süreye herhangi bir orantı yapmadan da uzatılmış ödenek süresinin seçmeli olarak devreye girebileceği düzenlenmiştir. Bu halde uzatılmış dönemlerde ödeme yapmak, yani eyalet içinde uzatılmış dönem uygulaması başlatmak eyaletin alacağı bir karardır.

Yine şayet, ortalama toplam işsizlik oranı (sigortalı işsiz oranından farklıdır) en son üç aylık dönemde % 6.5 ve daha fazla ise ve önceki iki senenin aynı üç aylık dönemlerinden birinden % 110 fazla ise, eyalet yine kendi takdiri ile uzatılmış dönem uygulaması başlatarak 13 haftayla sınırlı olmak üzere ödenek ödeyebilecektir. Eğer bu dönemdeki işsizlik oranı % 6.5 değil de % 8 ise, diğer şartı da taşımak kaydıyla, eyaletlere bir hak daha tanınarak, uzatılmış ödenek uygulamasını 13 – 20 hafta arası gerçekleştirmek imkanı verilmiştir.

### **3. Federal Sivil Çalışanlar İçin İşsizlik Tazminatı**

Sosyal Güvenlik Kanunu uyarınca düzenlenen işsizlik sigortası sistemi, orijinal hali ile federal devlet tarafından sivil görevlerde çalıştırılan işçileri kapsamamaktadır. Bu sebeple, 1954 yılında sivil çalışanlar için de diğeri ile aynı genel şartları taşıyan bir program geliştirilmiştir<sup>151</sup>. Bu kanun Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 15. Bölümünü oluşturmakta olup, 1955 yılında yürürlüğe girmiştir. Programın uygulamasını federal hükümeti temsilen eyalet işsizlik sigortası kurumları yapmaktadırlar. Sistemin finansmanı da federal devlet tarafından karşılanmakta, işçilerden herhangi bir kesinti yapılmamaktadır.

Sistemin normal işsizlik sigortasına benzemesi sonucu, her eyaletin ayrı ayrı federal sivil çalışanlar ile ilgili kanunları bulunmaktadır. Federal sivil

---

<sup>151</sup> Kamu Kanunu 83 – 767.

çalışanlar işleri gereği gezici mahiyette olabildiğinden, kişinin işsizlik sigortasına hak kazanıp kazanmadığı, en son iş yaptığı eyaletteki kanunca konan kriterlere göre değerlendirilmektedir.

#### 4. Eski Asker Mensupları için İşsizlik Tazminatı

1935 tarihli kanun kapsamı dışında kalan ve çeşitli sebeplerle askere gitmek için işinden ayrılıp veya çalışmamakta iken askere katılıp, askerlik hizmeti sonucu yeniden iş bulamayan kişiler ile ilgili ilk düzenleme ihtiyacı, 2. Dünya Savaşı dönüşünde yaşanmıştır. 2. Dünya Savaşına katılan Amerikan askerlerinin savaş dönüşü iş bulamamaları bir sosyal sorun olarak ortaya çıkmış, o zaman bunu geçici oranda azaltmak için 1944 tarihinde Erlerin Hakları ile ilgili bir düzenleme yapılmıştır.

Aradan 10 yıl geçmeden benzer bir düzenleme de Kore Savaşı gazileri için yapılmıştır<sup>152</sup>. Bu kanun kapsamında tazminat hak kazananlara 26 hafta boyunca haftada 26 Dolar ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Program 1960 yılının Ocak ayına kadar yürürlükte kalmış ve belirli bir dönemde haftada 80.000 kişiye ödeme yapılmasına imkan tanımıştır.

İki savaş tecrübesi ve Amerika Birleşik Devletleri'nin dünyadaki konumu dikkate alındığında, gelecekte de gerçekleştirilecek askeri müdahalelere olumsuz etki etmemesi açısından genel anlamı ile bu kişiler için koruyucu bir program hazırlanması kararlaştırılmış ve 1958 yılında federal sivil çalışanlar için düzenleme yapan Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 15. Bölümünde değişikliğe gidilmiştir<sup>153</sup>. Böylelikle eski asker mensuplarının işsizlik sigortasından yararlanmaları sürekli bir hal almıştır.

Zaman içinde bir çok değişikliğe uğramış kanun şu aşamada 4 haftalık bir bekleme süresinden sonra azami 13 haftalık ödeme yapılmasını düzenlemektedir. Ödenek süresi ve miktarı ile ilgili olarak kişinin başvuruda bulunduğu eyaletin yetkili

---

<sup>152</sup> Kamu Kanunu 82 - 550

<sup>153</sup> Kamu Kanunu 85 - 848

işsizlik sigortası kurumu görev yapmaktadır. Finansman tamamıyla federal hükümet tarafından karşılanmaktadır. Sigortadan yararlanabilmek için kişini askerlik ile ilişkisinin onurlu bir şekilde sona ermesi şartlar arasındadır.

## 5. Felaket İşsizlik Yardımı

Felaket İşsizlik Yardımı, esaslı bir felaket sonucunda işsiz kalan çalışanlara ve serbest meslek sahiplerine istihdam hizmeti ve finansal yardım sağlayan bir federal programdır. Esaslı felaket kavramına kasırga, hortum, fırtına, sel baskını, deprem, kuraklık, yangın, A.B.D. Başkanı tarafından yardım yapılacağı açıklanan diğer olaylardır. 1974 yılında çıkartılan kanun ile kurulan bu sistem 1988 senesinde değişikliğe uğramıştır. Kanunun uygulaması Çalışma Bakanlığı ve eyaletlerde İstihdam Güvenliği Müdürlükleri aracılığı ile yapılmaktadır.

Birleşik Devletler Başkanı tarafından esaslı bir felaket ilan edildiği anda, felaket bölgesinde çalışan ve felaket yüzünden çalışacak bir işi veya çalışma yeri olmayan, çalışacağı yere ulaşamayan, çalışma yerindeki zarardan dolayı çalışamayan veya felaketin sebep olduğu bir sakatlıktan dolayı çalışamayan, işçiler ve bağımsız çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ayrıca, felaket sebebi ile aile reisini kaybeden ailelerde yeni aile reisi de bu kapsama dahil edilmiştir<sup>154</sup>.

Yine Birleşik Devletler Çalışma Bakanlığı İstihdam ve Eğitim İdaresi tarafından hazırlanan kitapçıkta,

- Federal felaket bölgesi ilan edilen yerde ücretli veya bağımsız olarak çalışan veya o tarihlerde çalışmaya başlayacak olan,
- Felaketin doğrudan etkisi sonucu işini kaybeden veya görevini ifa imkanı kalmayan,
- Bu görevleri neticesi kaybettikleri ücretli veya bağımsız işin, ana gelir kaynağı elde ettikleri iş olduğunu kanıtlayan,

---

<sup>154</sup> California Eyaleti, İstihdamı Geliştirme Departmanı, Felaket İşsizlik Yardımı kitapçığı

- Hiçbir eyaletten normal işsizlik ödeneğine hak kazanmayan,
- Felaketin doğrudan etkisi sonucu sakatlık veya yetenek yokluğundan (sadece kişiye bağlı değil, uygun şartların yok olması da dahil) dolayı belirtilen işi yapma imkanı kalmayan,
- Aile reisinin (aileye geçinecek gelir getiren kişi) vefatı sonucu, o ailenin ekmek kapısı olan veya ana geçim kaynağını sağlayan

Amerikan vatandaşlarının veya uygun yabancıların (kaçak olmayan, çalışma izni olan vs.) Felaket İşsizlik Yardımından yararlanacakları belirtilmektedir.

Görüleceği üzere felaket sonucu maddi anlamda zarara uğramak, bir gayrimenkul ya da ürün kaybetmek doğrudan bu haktan yararlanma imkanı tanımaz.

Kanun kapsamına giren kişilere yapılacak ödemeler aynen normal işsizlik sigortası uygulamasındaki gibi hesaplanmakta olup, eyaletler arası uygulamada farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Ödeme süresinin ise, felaket ile birlikte başlayıp, Başkan tarafından felaket ilan edilmesinden sonra 26 hafta boyunca devam edeceği düzenlenmiştir. Bir başka devam şartı da bu süreç zarfında işsizliğin felaket sonucu devam etmesidir.

Felaket işsizlik yardımı ödeneği, işsizlik sigortası ödeneği alan veya bekleme süresi içinde olan kişilere ya da işsizlik sigortasına zaten hak kazanacak olan kişilere ödenmez. Bununla beraber işsizlik sigortası ödeneği süresi, felaket yardımı süresinden önce biten işsizler, felaket yardımından bu sürenin sonuna kadar faydalanacaklardır.

## **6. Ticareti Düzeltme Yardımı**

1950’li yılların sonundan başlamak üzere, teknolojik gelişmeler, diğer yapısal değişiklikler ve ithalat rejimi sonucu çeşitli bölgelerde işsizlik oranının

yükseldiği ve süreklilik kazandığı görülmüştür. Bunun neticesi olarak 1961 yılında Bölge Yeniden Gelişim Kanunu, 1962 yılında İşgücü Gelişim ve Eğitim Kanunu ve bugün de bir benzeri devam ettiği için önemli olan Ticaret Geliştirme Kanunu (Kamu Kanunu 87-794) yayınlanmıştır. Bu kanun uyarınca Gümrük Vergisi Komisyonu tarafından düşürülmüş ticaret engelleri sebebi ile işsiz kaldığı sertifikalanan kişilere ödenek yardımı yapılmasını öngörmüştü. Bu kanunla birlikte çıkartılan diğer kanunlarda eğitim yardımını düzenlemişlerdi. Ancak Ticaret Geliştirme Kanunu'nun uygulamada çıkan sıkıntısı, kanundaki katı kurallar sebebi ile Komisyon tarafından sertifikalandırılma işleminin uygulanmasının nerede ise imkansız hale gelmiş olmasıdır<sup>155</sup>.

Bu sıkıntıyı gidermek için 1974 yılında çıkartılan 93-610 sayılı Ticaret Kanunu sertifikalandırma prosedürünü azcık daha kolaylaştırmıştır. Bu kanun uyarınca yukarıda anılan sebeple işsiz kalan kişiye 250 Dolar ile sınırlı kalmak kaydıyla ücretinin % 70'inin ödenmesi ve ödeme süresinin normalde 26 hafta, kişi 60 yaşının üzerindeyse veya bu süreçte eğitim alıyorsa bu sürenin 52 hafta olması kararlaştırılmıştır. Programın getirdiği cömertlik 1981 tarihinde çıkartılan kanun ile değiştirilmiştir.

Bu Kanun 2002 yılında reforma uğramış ve 107-210 sayılı Ticaret Kanunu çıkartılmıştır. Böylelikle kanunda daha fazla kişinin yararlanması, ödemeler, eğitim ve ihtiyaca çabuk cevap verebilme konusunda zamanında davranılabilmesi, ve diğer ticaret düzenleme yardımlarının yürürlüğe konması amaçlanmıştır. Program uyarınca, üretimin A.B.D. dışına kaydırılması veya ithalatın artması sebebi ile işini kaybeden veya ücretinde ya da çalışma saatinde azalma yaşayan kişiye bir takım maddi ve yeniden işe yerleştirme yardımlarının yapılması kararlaştırılmıştır. Genel anlamı ile programın amacı, zarar görenlerin yeniden iş sahibi olması, istihdam sürekliliğinin ve önceki işinden aldığı ücretle kıyaslanabilir bir ücret almasının sağlanmasıdır.

---

<sup>155</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 259

Kapsam bunla sınırlı kalmamış ve üretip sattığı ya da sadece sattığı ürünün % 20'sini bir firmaya yapıp, bu ana firmanın işini kaybetmesi sonucu yukarıdaki şekilde etkilenen işçiler ile, başka bir firma tarafından üretilen bir ürüne katma değer kazandıran bir iş yapıp da, ana üretimin Canada ve Meksika'ya kayması sonucu etkilenen çalışanlar da kapsama dahil olmuşlardır.

Bu haklardan yararlanabilmek için öncelikle en az 3 veya daha fazla çalışanın, bir şirket yetkilisinin, sendikanın veya işçilerin tam yetki verdikleri diğer bir temsilcinin Çalışma Bakanlığına başvurarak, bu kişilerin dış ticaretten olumsuz şekilde etkilendiklerini sertifikalatması gerekmektedir. Görüleceği üzere, kişisel başvuru yöntemi değil bir grup başvuru yöntemi benimsenmiştir. Ancak, talep edilen sertifikalama yapıldıktan sonra, grup içindeki her birey bu sefer şahsi olarak başvurarak, yardımlardan faydalanma hakkı talep etmek zorundadır. Kısacası kanundan yararlanabilmek için gerekli başvuru belgelerinin arasında grup başvurusu ile alınan bir sertifika mevcuttur. Sağlanan yardımların içinde, yeniden işe yerleştirme hizmeti, iş arama ödenekleri, taşınma ödenekleri, ticaret yeniden düzenleme ödenekleri, sağlık sigortası ödeneği ve eğitim hizmetleri vardır.

2002 tarihli düzenlemenin bir özelliği de, eskiden 60 gün olan, talepten sonra değerlendirme süresinin 40 güne indirilmesidir. Yine normal ödenek süresi 26 haftadan 52 haftaya, eğitim alan kişiler için ödenek 78 (52 + 26 hafta) haftaya çıkartılmıştır. Bunun haricinde bazı işçilerin tamamıyla eğitimsiz oldukları görülerek, bu gibi işçilere eğitim programlarından önce temel bilgi eğitimi<sup>156</sup> alma imkanı tanınmış ve bu temel bilgi eğitimi alanlar için ödenek süresi azami 104 hafta olarak belirtilmiştir. Kanun 1974 yılında çıkartılan kanunda belirlenen yıllık eğitim harcaması miktarını da 220 milyon dolara çıkarmıştır. İş arama ödeneğini olarak, 1250 Dolarla sınırlı kalmak kaydıyla, kabul edilen tüm iş arama harcama miktarının % 90'ının karşılanacağı; yine taşınma ödeneği olarak da yapılan tüm makul harcamaların 1250 Dolarla sınırlı olarak % 90'ının karşılanacağı düzenlenmiştir.

---

<sup>156</sup> Temel bilgi eğitimi, bir işsizden yeniden iş bulabilmesi için gerekli ana bilgileri kapsar. Örnek olarak yazma, basit matematik yeteneği, yabancılar için İngilizce, vs. eğitimlerini kapsar.

2002 tarihli kanunla yine çiftçilere de benzer şartlar altında, Tarım Bakanlığı'nın kontrolünde bu haklardan yararlanma imkanı tanınmıştır.

## 7. Bağımsız Çalışma (Serbest Meslek) Yardımı

Birleşik Devletler klasik işsizlik sigortası sistemi içinde, ücret karşılığı bir işverene efendi – hizmetli<sup>157</sup> ilişkisi ile bağlı çalışanın işsiz kalması ve çalışmaya yeterli ve müsait olması ayrıca aktif olarak iş araması gerekmektedir. Bu sebepler ile, bağımsız çalışanların işsiz kalması halinde ve işsiz kalan kişinin bir serbest meslek sahibi olması halinde, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamayacağı kabul edilmiştir<sup>158</sup>. Oysa ki, çeşitli sebeplerle işsiz kalan kişilerin yeniden işe yerleştirilmesi sürecini kolaylaştıran en önemli kaynak bu kişilerin bağımsız meslek sahibi yapılmalarıdır. Serbest meslek çalışanlarına karşı kabul edilen bu politikanın sonucu olarak, işsiz kalan kişiler en azından işsizlik sigortası gelirlerinin de kesilmemesi için serbest meslek sahibi olmayı düşünmemeye başlamışlar, böylelikle bu politika, işsizlik sigortasının amaçlarından biri olan yeniden işe yerleştirme amacına karşı da bir engel oluşturmaya başlamıştır<sup>159</sup>.

Bu durumun farkına varılması ile Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'nın (North American Free Trade Agreement – NAFTA) Uygulanması Hakkında Kanun<sup>160</sup>,un V. Bölümü eyaletlere işsizlere kendi işlerini kurmak için yardımcı olmak seçeneği vermişlerdir. Kişinin bu yardıma hak kazanması için işsizlik sigortasına hak kazanmış olması, önceki işinden sürekli olarak işten çıkartılmış olması ve profil değerlendirme sistemi<sup>161</sup> doğrultusunda işsizlik sigortası ödeneğinin tamamını tüketecek olarak belirlenmesi, girişimcilik eğitimi ve iş danışmanlığı eğitimlerini de içeren serbest çalışma aktivitelerine katılması gereklidir.

<sup>157</sup> Anglo – Sakson hukukunda efendi – hizmetli ilişkisi anlayışı için bkz. Bölüm III. A. 3. b.

<sup>158</sup> Bağımsız çalışanların, işsizlik sigortasından yararlanamaması ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm III. C. 2.

<sup>159</sup> Walter S. Corson, The Intersection of Unemployment Insurance with Other Programs and Policies, Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabından, s. 534

<sup>160</sup> Kamu Kanunu 103-181

<sup>161</sup> İşsizlik sigortası uygulamasının daha verimli yapılabilmesi ve işe yerleştirme hizmetinin en iyi şekilde değerlendirilebilmesi için, A.B.D. işsizlik sigortası uygulaması içinde, işsiz kalan kişilerin profil değerlendirilmeleri yapılarak, işsizlik ödeneğini tamamıyla tüketip tüketmeyeceği belirlenmektedir.



Sistemin finansmanı federal İşsizlik Güvencesi Fonu içinde bulunan eyalet hesaplarından yapılacak olup, belli bir anda bu yardımdan yararlanacak kişi sayısının, işsizlik sigortasından yararlanmak için başvuranların % 5'ini geçemeyeceği düzenlenmiştir. A.B.D. Çalışma Bakanlığı verisine göre, günümüzde Delaware, Maine, Maryland, New Jersey, New York, Oregon ve Pennsylvania eyaletleri olmak üzere 7 eyalette bağımsız çalışma yardımı programı uygulanmaktadır<sup>162</sup>.

Sistem yine federal – eyalet bazlı dual bir yapı taşımaktadır. Uygulamada özellikle bağımsız çalışma programına katılanlara ödenecek maddi yardımın işsizlik sigortası ödemeleri ile aynı miktar ve aynı süre ile sınırlı olması kabul edilmiştir.

## **8. Kısa Dönem (İş Paylaşımı) Tazminatı**

Her ne kadar işsizlik sigortası uygulamasının doğma sebebi, işsizlik ile mücadele olmayıp işsizliğin yarattığı sorunlar ile mücadele olsa da, geçen yıllar süresince sorunun kaynağına inilerek ve programın amacı doğrultusunda işsizlik ile mücadele eden eğitim gibi konulara önem verilmeye de başlanmıştır. Oysa ki, programın amaçlarında hiç yer almamakla birlikte henüz program hazırlanırken bile, işsizliği azaltacak çeşitli motivasyon mekanizmalarının programın içine dahil edildiği de görülmüştür. Bunun en belirgin örneği, işverenleri işçi çıkarmadıkları için bir nevi ödüllendiren, ödemekle yükümlü oldukları vergi oranını indiren “tecrübe puanlaması” sistemidir.

İşsizlikle kısmi mücadele etme anlayışı sistem içinde sadece eğitim ve tecrübe puanlaması ile sınırlı kalmamış, bunun yanında gelişen bir fikir ile birlikte, işverenlerin ekonomik koşullar sebebi ile işçi çıkarmasının zorunlu olduğu

---

<sup>162</sup> Birleşik Devletler Çalışma Bakanlığı İşgücü Güvencesi Müdürlüğü Mevzuat Bölümü'nün Nisan 2004 tarihli “Unemployment Compensation Federal - State Partnership adlı yayınında bu sayı 8; Walter S. Corson'ın yukarıda adı belirtilen ve Chirstopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in yine yukarıda belirtilen kitabında yayınlanan eserinde (kitap 1997 yılına aittir) 10 eyaletin böyle bir programı olduğu ve bunun 7 tanesinin tamamıyla operasyonel durumda bulunduğu belirtilmektedir.

durumlarda, işçi çıkarmak yerine tüm çalışanlar için çalışma saatlerini azaltmak seçeneğini kullanmasının özendirilmesi düşünülmüştür. İşte bu fıkra kısa dönem tazminatı (short-time compensation) ve yine çok kullanılan adıyla iş paylaşımı (work sharing) denmektedir.

Martin Nemirow'un vermiş olduğu örnekle de açıklayacak olursak, bir işverenin işgücünü % 20 azaltması gerektiği bir ortamda, 6 ay boyunca haftalık çalışma gününü 4'e indirmesi de kendisine aynı maliyeti doğuracaktır. İkinci yolun tercih edilmesi halinde istihdam korunmuş olur. Bu usule iş paylaşımı denir.

Bu fikir üzerine federal anlamda çalışılması 1974 yılında başlanmış olmasına karşın, bu fikrin Amerikan tarihinde yeni olmadığı ve 1930'lu yıllarda büyük buhrana kadar geri gittiği görülmektedir<sup>163</sup>. 1930 ile 1940 yılları arasında üzerinde çalışılan ve yürürlüğe de konan uygulama işsizliğin sorun olmaktan çıktığı yıllarda gündemden kalkmış ve yaklaşık 35 sene boyunca bir daha hiç uygulaması olmamıştır<sup>164</sup>. 1982 yılında yapılan bir düzenleme ile Çalışma Bakanı'nın iş paylaşımı programı uygulamak isteyen eyaletler için bir model program hazırlaması ve buna federal teknik yardımını da eklemesi kabul edilmiştir. Bu karara göre, Çalışma Bakanı bulgularını Kongre ile 1 Ekim 1985'ten önce paylaşacaktır<sup>165</sup>. Tüm bu çalışmaların neticesi olarak günümüzde 18 eyalette iş paylaşımı programı uygulanmaktadır<sup>166</sup>. Bu 18 eyalet Arizona, Arkansas, California, Connecticut, Florida, Iowa, Kansas, Louisiana, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Missouri, New York, Oregon, Rhode Island, Texas, Vermont, ve Washington eyaletleridir.

İş paylaşımı programı uyarınca, işverenlere bu sistem önerilirken, işçilerin de kısmi süreli çalışmayı kabul etmeleri için, aldıkları eksik ücret oranı eyalet uygulamaları ile kısmi olarak telafi edilmektedir<sup>167</sup>.

---

<sup>163</sup> Martin Nemirow, Work-sharing Approaches: past and present, Monthly Labor Review, Eylül 1984, s. 34

<sup>164</sup> İş paylaşımı programı tarihi gelişimi için bkz. Martin Nemirow, a.g.e.

<sup>165</sup> Birleşik Devletler Çalışma Bakanlığı, Chronology of Federal Unemployment Compensation Law, 23 September 2004, s 31.

<sup>166</sup> Birleşik Devletler Çalışma Bakanlığı İşgücü Güvencesi Müdürlüğü Mevzuat Bölümü'nün Nisan 2005 tarihli "Unemployment Compensation Federal - State Partnership adlı yayımından

<sup>167</sup> Uygulama ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.

## 9. Yeniden İşe Yerleştirme Yardımları

Bir önceki başlıkta belirtildiği üzere, işsizlik sigortasının direk konusunu oluşturmaya bile, netice itibarı ile sorunun ana kaynaktan kesilmesi gerektiği ve yine sistem amacının işsizliğin zararlarının ortadan kaldırılması olması prensibi ile işsizlik sigortasına hak kazanan kişinin sadece ödenek almaktan başka bir de yeniden işe yerleştirilmesi gerektiği konusunda fikir birliği oluşmuş ve bu yönde çalışmalar yapılmıştır.

Esasında bu yönde çalışmalar işsizlik sigortasından da önce başlamış ve 1933 yılındaki Wagner – Peyser Kanunu ile ilk defa İstihdam Servisi'nin kurulması kabul edilmiştir<sup>168</sup>. İstihdam Servisinin en öncelikli görevi, daha önce de belirtildiği üzere, işsiz kalan kişilerin yetenekleri ve yeterlilikleri konusunda gerekli bilgiyi elde ederek, bu kişileri işverenlerin İstihdam Ofislerine bildirdikleri mevcut işlerle eşleştirmektir.

Yukarıda Amerika Birleşik Devletleri'nde İşsizlik Sigortasının Özellikleri arasında bahsedilmiş olmakla, tekrardan kaçınmakla birlikte, İstihdam Servisinin iki temel görevinden bahsetmek gerekmektedir.

Bu görevlerden ilki, işsizlerin istihdam ofislerine kayıt olmaları, onlar tarafından gösterilen iş tekliflerini (uygun olmak şartı ile) kabul etmeleri, irtibata geçtikleri işverenleri istihdam ofislerine belgelemeleri, ve benzeri yükümlülüklerin yerine getirilmesi ile işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için gerekli olan şartlardan bir tanesi olan aktif olarak iş aradıklarını ispat etmelerinde aracılık ve kontroldür. Buna Birleşik Devletler literatüründe çalışma testi (work test) denmektedir.

---

Berkeley Planning Associates ve Mathematica Policy Research, Inc. tarafından Birleşik Devletler Çalışma Bakanlığı İstihdam ve Eğitim Müdürlüğü'ne sunulan "Evaluation of Short-Time Compensation Programs" adlı Rapor, Mart 1997

Randall Wright, The Labor Market Implications of Unemployment Insurance and Short Time Compensation, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review, Yaz 1991, Vol. 15 No. 3

<sup>168</sup> Bknz. Bölüm III. B. 2. e.

İkinci rol olan yeniden işe başlatma hizmeti ise aslında bir iş eşleştirme hizmetidir. Bu çerçevede işsizlere veya yeni iş arayanlara iş önerme, danışmanlık, test ve iş geliştirme hizmetleri verilerek, o anda istihdam piyasasında açık olan işler ile işsiz kalmış kişilerin buluşmasına yardımcı olunmaktadır. İş önerme sistemi, işverenler tarafından İstihdam Servisi'ne bildirilen talep edilen işçi niteliklerini, sisteme kayıtlı işçilerin nitelikleri ile karşılaştırma ve birbirinden habersiz olan iki kesimi bu eşleşmeden haberdar etmek anlamı taşımaktadır. Özellikle teknolojik gelişme (bilgisayar ve ulusal ağ sistemleri) bugün bu işlevin çok daha verimli ve bütün ülke çapında işletilebilmesi imkanı sağlamaktadır. Tüm bu gelişmeye rağmen yapılan çalışmalarda İstihdam Servisi'ne kayıtlı olanlardan sadece % 30 – 40 arası oranda bir gruba bu hizmetin verildiği, bu oranın işsizlik sigortasına başvuranlar arasında daha da düşük olduğu ve yine İstihdam Servisi'ne başvuranlardan sadece % 10 – 15'inin bir işe yerleştirildiği tespit edilmiştir<sup>169</sup>.

Danışmanlık hizmeti, işsiz kalan kişinin meslek seçiminde, meslek değiştirmeye karar vermesinde, kariyer planlaması yapmasında ve benzeri karar ve gelişme süreçlerinde, kendisine çalışma hayatı ile ilgili gerekli bilgiyi vermek, ondan bir takım bilgiler alıp, bunları değerlendirip kendisine yol göstermek ve eğitim konusunda da bir yol haritası çizmek anlamı taşır.

Test yapma yöntemi, özellikle kişinin doğal yeteneğinin ve ilgi alanlarının tespitine yarayan bir yöntemdir. Özellikle gençlere uygulanan bu yöntem, alınan sonuçların değerlendirilmesi ile birlikte, kariyer yönlendirmesine esas olarak kullanılır.

İş geliştirme yardımı ise iş önerme yöntemine benzemekte olup, bu yöntemde iş önerme yönteminde olduğu gibi iki ucu belirli bir eşleştirme yapılmaz. Genelde işçinin yetenekleri tespit edildikten sonra ortada açık bir pozisyon bulunmasa bile, bu yeteneklerde işçi çalıştıran işverenlere bilgisi verilir. Kimi zaman ikili görüşme ayarlanması yöntemi de benimsenmektedir.

---

<sup>169</sup> David E. Balducci, Terry R. Johnson, R. Mark Gritz; The Role of the Employment Service; Christopher J.O'Leary ve Stephen A. Wandner'in Unemployment Insurance in the United States – Analysis of Policy Issues adlı kitabında yayımlanan makale; s. 462

Bu iki ana yöntem dışında İstihdam Servisi iş bulma klüplerinin kurulması, iş arama yardım çalışma gruplarının oluşturulması gibi bir takım ek hizmetlerde de bulunmaktadır<sup>170</sup>. Bu hali ile İşsizlik Sigortası sistemi ile İstihdam Servisi arasındaki ilişki ana olarak kişinin aktif olarak iş arama kriterini gerçekleştirip gerçekleştirmediğine yönelik bir çalışma testinin idaresini gerçekleştirmeye yönelik iken, bunun dışında İstihdam Servisleri iş yerleştirme konusunda da görev yaparak sistemin zararlarını tamamıyla ortadan kaldırmaya yardımcı olmaktadır.

---

<sup>170</sup> David E. Balducci, Terry R. Johnson, R. Mark Gritz, a.g.e., s. 464

## BÖLÜM IV

### FRANSA HUKUKUNDA İŞSİZLİK SİGORTASI

#### A. İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

##### 1. Zorunlu Sistem Öncesi Gelişmeler

İşsizlik tarihi çok eskilere dayanmakta olup, kişilerin kendilerini geçindirecek bir gelire sahip olamamaları olgusu ve bu kişilerin geçimlerinin sağlanması tarih boyunca bir sıkıntı olarak ortaya çıkmıştır. Ancak çok eski tarihlerde sanayileşmeden söz edilemeyeceği için nüfusun çok büyük bir kesimi kırsal alanlarda yaşamakla ve hayatını tarımla kazanmakla birlikte, kırsal alan yardımlaşması dahilinde fakirlere yardım yapılmıştır. Orta Çağ ve devamında ise özellikle kölelik – efendilik ilişkileri ve aile bağları sosyal koruma aracı olmuştur<sup>171</sup>. 11. yüzyıldan sonra ticaret hayatındaki ve teknolojik değişimler kırsal alanda yaşamı ve iş hayatını değiştirmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak, toplumda engelliler ve engelsizler olarak iki türlü fakir anlayışı çıkmıştır. Engelliler hastalık, yaşlılık, bir özrünün bulunması sonucu çalışamaz durumda bulunanlar olup, gerek devletten gerekse özel kişi ve kuruluşlardan yardım almaktaydılar. Engelli olmayanların ise çalışmaya mani bir halleri olmaması sebebi ile, fakirliklerinin asıl nedeninin kendilerinden kaynaklandığı görüşü ile toplum tarafından dışlanmışlardır<sup>172</sup>. Bu dönemde bu kişilerin önceki dönemde olduğu gibi efendi – hizmetli veya akrabalık ilişkilerinden kaynaklı bir yardım alamadıkları da görülür. 12. yüzyılla birlikte kilisenin de etkisi ile düzenli fakirlik yardımlarının yapıldığı bilinmektedir. Bu tür yardımlar bundan sonraki yüzyıllarda özel aydınların ve zenginlerin oluşturduğu kuruluşlara da yayılmış ve toplumda bu yönde bir bilinç oluşturulmaya çalışılmıştır. Jacques Boutault'un kitabında da belirtildiği üzere, dönemin Fransa Başbakanı Kardinal Richelieu 1625 yılında krallığın her bir köşesinde fakirler için yardım öngören bir düzenin olmasını arzuladığını belirtmiştir. 17. yüzyılda fakirliğe karşı

<sup>171</sup> Jacques Boutault, L'assurance chômage en France (Unedic – Assedic), Presses Universitaires de France, 1999, s. 11

<sup>172</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 12

önlem alınmasına ilişkin politik düşünce devam etmiştir<sup>173</sup>. Fransız ihtilaline kadar olan dönem içinde çalışabilir durumda olan işsizlerin çalışmasını temin için onların inşaat işlerinde veya kamusal işlerde görevlendirildiği bilinmektedir.

Fransız İhtilali (1789) sonrası kabul edilen ikinci anayasada<sup>174</sup> (3 Eylül 1791) 1. Bölüm içinde, “kimsesiz çocukların yetiştirilmesi, engelli fakirlerin bakımı ve kendi başına iş bulamayan çalışabilir durumdaki fakirlere iş bulunması amacıyla bir kamu yardım mekanizması yaratılması” hükmüne bağlanmıştır<sup>175</sup>. Bu anayasanın ömrünü 2 sene içinde tamamlaması neticesi yerine hazırlanan 1793 tarihli Anayasa’da ise bu konuda hiçbir hüküm bulunmaması ilginçtir. 1793 tarihli Anayasa (Constitution Montagnarde) hiçbir zaman yürürlüğe girmemiştir. Bunun yerine 1795 tarihli Anayasa<sup>176</sup> (22 Ağustos 1795 tarihli) kabul edilmiş olup, zamanın anayasal tartışmaları arasında bir kez daha fakirler konusu gündemde yer almamıştır. 1791 Anayasası hariç, Fransız anayasa tarihinin hiçbir döneminde fakirlik konusu anayasa içinde yer almamıştır.

19. yüzyılın ikinci yarısında doğru, sanayileşme devrimi ile birlikte, işsizlerin sayısının oldukça azaldığı ve friksiyonel işsizliğin dışında işsizlik kavramının pek yaşanmadığı görülür. Bu dönemdeki istihdam piyasasından uzun dönem işsizliğe pek rastlanmaz<sup>177</sup>. Yine bunun haricinde işsizliğe karşı koruma da hiç yoktur. 1848 ihtilali sonrası işsizlik ile mücadele için ulus çapında atölyeler kurulmuş ve erkeklerin inşaat kadınların da tekstil işinde çalışması karşılığı gün başına 2 Frank ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Ancak 25.000 kişinin çalışması prensibi ile hazırlanan atölyelerde 117.000 kişinin çalışmak için geldiği gözlemlenmiştir. Buna karşın ödemeler önce 1,5 sonra da 1 Franka geri çekilmesine rağmen talep aşağıya çekilememiş ve atölyelerin kapatılması kararlaştırılmıştır.

---

<sup>173</sup> 1665 – 1683 yılları arasında Fransa Finans Bakanı olarak görev yapan Jean Baptiste Colbert de işsizliğe karşı önlem alınmasını belirtmiştir.

<sup>174</sup> İlki 1789 tarihli monarşik anayasadır.

<sup>175</sup> 1791 Anayasasının, ihtilal sonrası ilk anayasa olmasına rağmen, uygulaması çeşitlik krizler sonucu Ağustos 1792’de sona ermiştir.

<sup>176</sup> 1795 tarihli Anayasa 1799 yılında Napoleon Bonaparte hükümdarlığı başlayıncaya kadar devam etmiştir.

<sup>177</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 15

İkinci İmparatorluk döneminde<sup>178</sup>, işsizliğe karşı benzer bir program da Paris'in yeniden inşası olmuştur.

Yine bu dönemde işçi örgütlerinin ve işverenlerin oluşturduğu sandıkların bazı sektörlerde faaliyet geçtiği ve bir takım sosyal güvenlik yardımları yaptığı görülür. 1883 yılında kömür madenlerinde çalışan 111.300 işçiden 109.000'inin maden yardım sandığına bağlı olarak çalıştığı bilinmektedir. Özel sektördeki sandığa bağlı çalışma oranının ise % 3,7 olduğu tahmin edilmektedir<sup>179</sup>. 1894 yılında, sivil toplum kuruluşlarına hukuki bir statü sağlanması, sendikalar ve diğer işçi örgütleri tarafından kurulan sandıkların sayısının artması sonucunu doğurmuştur. Bu sandıklardan sadece işsizliğe karşı değil, ancak kaza, hastalık, grev vs. hallerde yardımlar yapılmaya başlanmıştır. Ancak bu yardımlardan yararlanmak için sendikalı olma ve belirli bir süre üye olma şartları getirildiğinden, ayrıca tüm sektörlerde bu şekilde bir oluşum bulunmadığından, istihdam piyasasında çok az bir kesimin bu yardımlardan yararlandığı görülmektedir. 1896 yılında Dijon, Fransa'da ilk defa Belediyelerin kendi menfaatleri ile sendikaların yerine geçerek işsizlik yardımı sistemi getirdikleri görülür<sup>180</sup>. Bunu 1897 senesinde Limoges şehri takip etmiştir<sup>181</sup>. 1904 yılında Fransa'da bu yönde çalışan 400 sandığın bulunduğu, bunun 173 tanesinin el sanatları, 26 tanesinin madencilik, 15 tanesinin dericilik, 13 tanesinin de inşaat sektöründe faal olduğu bilinmektedir<sup>182</sup>. Ancak bu sandıkların finansal durumları 1904 – 1905'te yaşanan ekonomik kriz neticesi son derece kötüleşmişler, bunun üzerine devlet bir finans kanunu çıkartarak (22 Nisan 1905 tarihli) kanunun 55. madde ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın işsizlik ödeneği ve yardım sağlayan bu sandıklara 110.000 Frank yardım yapmasını kararlaştırmıştır<sup>183</sup>. Bu kanun, işsizlik sigortası sistemine devletin ilk müdahalesidir<sup>184</sup>. Bunu takiben 9 Eylül 1905 tarihli kararname ile bir işsizlik sigortası sistemi getirilir. Bu kararname ile özel yardım

<sup>178</sup> 1852 – 1870 yılları arası İkinci Cumhuriyet ile Üçüncü Cumhuriyet arası dönemdir.

<sup>179</sup> Jean Magniadas, Histoire de la Securite Sociale, Institut CGT, 2003, s. 4

<sup>180</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e. s.84

<sup>181</sup> Bryce M. Stewart, Merrill G. Murray, W. R. Williamson ve Fred Jahn; Social Security in America, The Committee on Economic Security,

<sup>182</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 18

<sup>183</sup> Jean-François Montes, La Prise en Compte de l'Enfant Dans l'Indemnisation du Chomage. Approche historique (1903 – 1940), Caisses Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) – Bureau de la Recherche, Recherche et Previsions, No: 60, 2000, s. 111

<sup>184</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 19



sandıklarına devletin sübvansiyonu şartları belirlenmiştir. Buna göre, yapılacak yardımda işsizlik ödeneği günlük 2 Frank olup, 12 aylık bir süreçte azami 60 gün ile sınırlı olacaktır. Sağlanacak kredi ertesi yıl yenilecektir. Başlangıçta 2 Frank olarak tayin edilen günlük ödenek yardımı, 28 Aralık 1908 tarihli bir kararname ile 2,50 Frank'a çıkartılmıştır. 1913 tarihli bir Çalışma Bakanlığı bülteninde, 1 adet işveren sendikaları birliği, 9 adet işveren sendikaları, 6 adet işçi – işveren karışık sendikalar ve 624 adet işçi sendikaları tarafından kurulmuş işsizlik sigortası sandığı bulunduğu ve bunların sadece 117 tanesinin devlet yardımından yararlandığı belirtilmiştir<sup>185</sup>.

1914 yılında işsizlik sigortası anlamında devlet bir adım daha atarak bir ulusal İşsizlik Fonu'nun kurulmasını karara bağlamıştır<sup>186</sup>. Bu fon uyarınca yardımlar direk işsizlere değil ancak, işsizlik bürosu kurulan belediyelere verilecek ve belediyelerden dağıtımı yapılacaktır. İşsizlik bürolarının kurulacağı belediyeler ise, büyük sanayi nüfusunun bulunduğu önemli kentler ve duruma göre işsizliğin çok olduğu kentler olarak belirlenmiştir. 1915 yılında ise yeni bir kararname yayınlanarak bölgelere<sup>187</sup> ve bölge içi yerel yönetimlere kendi işsizlik fonlarını kurmaları tavsiye edilmiştir. Ancak bu gelişme değişik bölgelerde değişik koşullarda işsizlik yardımı uygulamasına yol açmıştır. Bu devirde 1. Dünya Savaşı ile birlikte işsizliğe karşı koruma sağlama düşüncesi yine popülerliğini yitirmiştir.

1918 yılının başında Dijon kentinde belediye meclisi, belediye işsizlik sandığı kurulmasına karar vermiştir. Bu programa göre işsizlik ödeneği günlük olarak erkekler için 2,50 Frank, kadınlar için 2 Frank ve 16 – 18 yaş grubu için 1 Frank olarak tayin edilmiştir. Sistemin finansmanı konusunda, ödenek miktarının 1/3'ünün işverenden, ulusal sübvansiyon için belirlenen ücretlere göre yetişkinler için 1,25 Frank, çocuklar için 0,50 Frank ödenek üstünden 1/3'ünün devletten (sübvansiyon olarak) ve geri kalan kısmının tamamının Belediyeden karşılanması kararlaştırılmıştır. Dijon kentini Cote d'Or takip etmiştir. 1918 yılında çıkartılan bir

---

<sup>185</sup> Jean-François Montes, a.g.e., s. 111

<sup>186</sup> Birinci Dünya Savaşı öncesi ve başlangıcında Almanya'dan Kuzey Fransa'ya gelen kişilerin iş buluncaya kadar geçinmeleri sıkıntısını önlemek bu Fon'un kurulmasındaki amaçlardan biridir.

<sup>187</sup> Fransızca "departement" olarak adlandırılan bölge, Fransa'nın iç idari bölümlerinden oluşmaktadır. Fransa'da 100 tane idari bölgeye ayrılmış olarak yönetilmektedir. Bölgeler de yerel yönetimlerden (il, ilçe, köy, vs.) oluşmaktadırlar.

kararname ile devletin sübvansedeceği planlarda ödenek tavanı aile reisi için 1,50 Frank'a, çalışmayan eş ve 16 yaşından küçük çocuk için 1 Frank'a ve geri kalanlar için 0,75 Frank'a çıkartılmıştır<sup>188</sup>. Bu gelişmeler ile birlikte Fransa'da işsizlik sigortasının uygulaması zorunlu değil ancak ihtiyari olarak yerel yönetimler arasında yaygınlaşmaya başlamıştır.

1921 yılında yapılan nüfus sayımında, 537.150 kişinin işsiz olduğu, bu işsizlerin % 17'si civarında bir sayının işsizlik yardımlarından yararlandığı tespit edilmiştir. 1921 yılından sonra da Fransa'da işsizlik sigortasına olan ilgili devam etmekle birlikte ulusal çapta zorunlu bir uygulama gündeme getirilmemiştir. Buna rağmen 1924 yılında işsizlik ödeneği yardımı yapılmasını Fransız Meclisi ilk defa kabul etmiş, böylelikle yapılan devlet yardımı genel bütçe içine kaydırılmıştır. Ancak bu düzenleme ile işsizlik yardımı almak iyice zorlaştırılmıştır. Örneğin, işsiz kişiye her gün kendi ilçesinde bulunan işsizlik bürosuna uğramak zorunluluğu, yardım hak edebilmek için o ilçede üç aydan uzun bir süredir ikamet şartı, işverenden hizmet akdinin sona erdirildiğine ilişkin bir yazı getirme ve iş aradığını belgelemek için kayıt olma zorunluluğu getirilmiştir. Aynı yerde çalışmasına rağmen bölge içinde iki ayrı yerel yönetim altında ikamet eden kişilerin ayrı işsizlik yardımlarından yararlanacaklarından bu sistemin adaletsiz olduğu savunulmuştur<sup>189</sup>. Yine, işsizlik sigortasının, sürekli işsizliğin sebebi olacağı yönünde eleştiriler getirilmiştir<sup>190</sup>. Bu gelişmeler sonunda işsizlik yardımı alanların sayısında gözle görülür bir azalma olmuştur. Aşağıdaki şekilde 1922 – 1926 yıllar arasında işsizlik yardımından yararlanan işsizlerin sayıları gözükmekte olup, bu sayının nasıl hızla azaldığı görülmektedir. Bunda bir etkinin de savaş sonrası 1920'li yılların başında ekonominin iyi gitmesi gösterilebilir.

1926 yılında yeni bir kararname ile işsizlik yardımı öncesi 3 günlük bir bekleme süresi getirilmiş, ve işsizlik yardımının azami süresini 120 gün ile sınırlamıştır. Yapılacak maddi yardımlarda ise bir artırıma gidilmiş ve günlük maddi

---

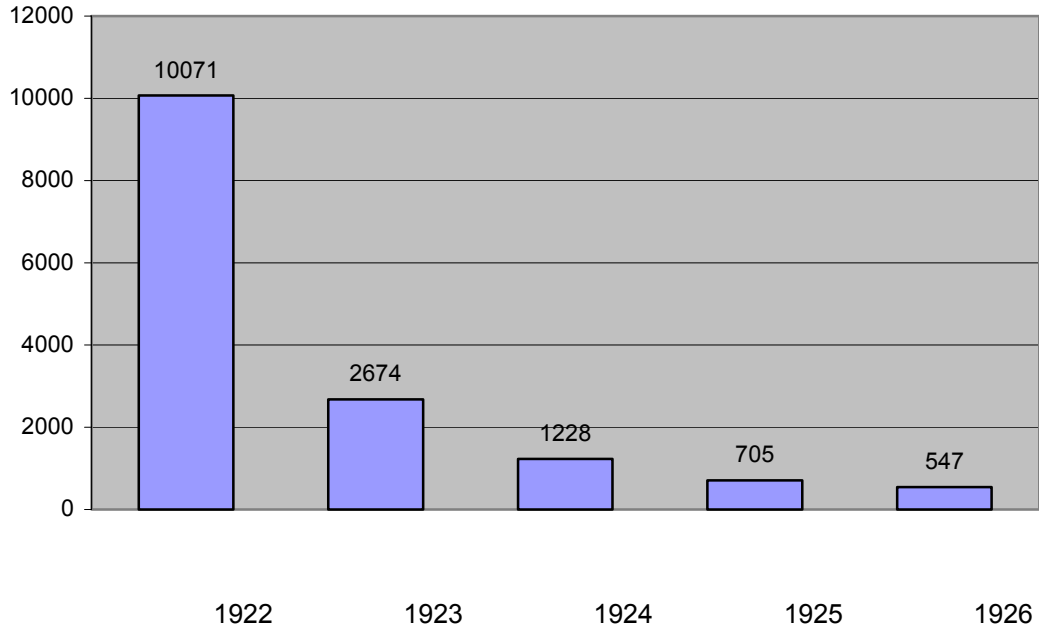
<sup>188</sup> Jean-François Montes, a.g.e., s. 114; 19 Nisan 1918 tarihli kararname

<sup>189</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 19

<sup>190</sup> Fransız ekonomist ve politikacı Jacques Rueff 1925 yılında yayınladığı bir makalesinde işsizlik sigortasının insanları çalışmamaya iteceğini belirterek sistemi eleştirmiştir.

yardım aile başına 12 Frank ile sınırlı olmak kaydıyla, normal işsizler için 4,50 Frank'a 16 yaşından küçük çocuk işsizler için ise 2 Frank'a çıkartılmıştır. Bunu takiben işsizlik yardımı ile gelişmeler sürmüştür.

**Şekil 2 : İşsizlik Yardımı Alanların Sayısı 1922 - 1926**



Kaynak : Jean-François Montes, a.g.e., s. 116

Açıklamak gerekir ki, bu süre zarfında Fransa'da iki türlü işsizlik yardımı mevcuttur. Bunlardan ilki sistemin ilk doğuşunda olduğu gibi sendikalar veya işçi örgütleri tarafından sağlanan yardımlar, ikincisi ise yukarıda da bahsettiğimiz gibi Fransa'da idari bölgelere ve bunların içindeki yerel yönetimlere tanınan hak sonucu bunların kurdukları ihtiyari, ancak belli bir oranda ulusal bazda kurulan İşsizlik Fonu'ndan yardım alan yardımlardır.

1930'lı yıllarda tüm dünyayı vuran ekonomik kriz iş piyasası bakımından Fransa'yı çok etkilememiş, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Almanya'da % 30'a ulaşan işsizlik oranı Fransa'da % 8'de kalmış, bu sebeple de bu devirde işsizlik ile mücadelede çok önemli gelişmeler kaydedilmemiştir. 1940'lu yıllarda işsizlikle mücadeleyi tek elden yürütmek için çalışmaların başladığı senelerdir. Bu çalışmalar 1945 (4 ekim 1945) yılında hazırlanan bir kanun hükmünde

kararname ile sonuç bulmuştur<sup>191</sup>. Bu kararnameye göre, işçilerin işe yerleştirilmesinde, istihdam piyasası konusunda araştırma yapmakta, stajyerlerin iş yaşamına ilişkin eğitimlere yerleştirilmesinde bölgesel istihdam ofislerine tekel yetkisi verilmiştir<sup>192</sup>. Bir yıl sonra aynı yetkiye, işsizlere yapılan ödemeler de eklenmiştir. Böylelikle, ulusal anlamda tek düze bir ödenek sistemi getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, sistemde bir zorunluluk olmadığından, işsizlik yardımı programı kurmamış bölgeler ve yerel yönetimler sebebi önceden bahsedilen adaletsizlik devam etmiştir. Aynı kararnameler ile oluşturulan Fransız sosyal güvenlik sistemi bugünkü sosyal güvenlik sisteminin de temelini oluşturur<sup>193</sup>.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde işsizliğin sayıca çok azalması ulusal bazda işsizlik sigortası sisteminin gelişmesini bu devre ertelemiştir

## 2. Zorunlu Sistem ve Sonrası

1958 yılı, Fransa yakın tarihi için önemli bir yıldır. Senenin hemen başında Cezayir olayları<sup>194</sup> sonrası IV. Cumhuriyet devri sona ermiştir. Halen yürürlükte olan 1958 Anayasası kabul edilmiş, V. Cumhuriyet kurulmuş, Fransız tarihinde önemli bir yere sahip General Charles De Gaulle önce Başbakan ardından Cumhurbaşkanı seçilmiştir. General Gaulle'ün başbakan seçilmesinin ardından, yönlendirmesi ile birlikte sosyal tarafların bir araya geldiği ve kalıcı bir işsizlik sigortası sistemi üzerinde tartıştıkları görülmektedir. O dönemde Fransa'da işsiz sayısı ile ilgili resmi bir rakam bulunmaz iken, tahmini rakamlara göre 80.000 ile 250.000 arası işsiz olduğu, bunların ise sadece 25.000 civarının işsizlik yardımı aldığı tahmin edilmektedir<sup>195</sup>. Bir başka yazara göre ise o dönemde Fransa'da işsiz sayısında büyük dalgalanmalar mevcuttur. Hiç çalışmayan kişilerin sayısı 1959'da 35.000 iken 1960 yılında 30.000 olup, kısmi işsiz olarak adlandırdığı haftada 40

---

<sup>191</sup> Türk hukukunda kanun hükmünde kararnameye karşılık gelen "ordonnance", 1958 tarihli Fransa Anayasası'nda halen yer almaktadır.

<sup>192</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 20

<sup>193</sup> Jean Magniadas, a.g.e., s. 10

<sup>194</sup> Cezayir bağımsızlık Savaşı, 1954 – 1962 yılları sürmüş ve 1962 yılında Cezayirin bağımsızlığı ile sonuçlanmıştır.

<sup>195</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 21

saatin altında çalışanlar 1958 yılında 197.000, 1959 yılında 372.000 ve 1960 yılında 117.000'dir<sup>196</sup>.

1958 yılındaki bu gelişmenin bir sebebi de Fransa'nın o zamanın Batı Avrupa'sında ulusal bir işsizlik sigortası kabul etmeyen tek ülke olması ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ilerleyen yolda işçi hakları bakımından bu yönde bir sistemi getirmesi gerektiğidir. Fransa'da 1958 yılının en sonunda kurulan sistemi farklı kılan, bu yönde sosyal tarafların anlaşmaya varmasıdır. Her ne kadar çeşitli sosyal tarafların tek bir görüşe uzlaşması mümkün olmasa da, devletin kamu gücünü kullanarak 1958 yılının sonuna kadar bir uzlaşma olması gerektiği konusunda uyarması neticesi, düzenlemeyi tek elden devletin yapmasını uygun bulmayan tarafların uzlaşması mümkün olmuştur<sup>197</sup>. O kadar ki, uzlaşma 31 aralık 1958 tarihinde imzalanmıştır. 1958 yılının sonunda kurulan işsizlik sigortası sisteminin iki ayrı kurum tarafından idaresi öngörülmüştür. Bunlardan ilki Sanayi ve Ticarete İstihdam için Mesleklerarası Ulusal Birlik (UNEDIC – Union National Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce), ikincisi Sanayi ve Ticarete İstihdam için Ortaklıklar (ASSEDIC – Associations pour l'Emploi dans l'Indurtrie et le Commerce)'dir. Böylelikle tüm Fransa'da geçerli olan zorunlu bir sistem Fransa tarihinde ilk defa yaratılmıştır.

1979 yılına kadar bu iki kurum birbirini tamamlayan bir şekilde ayrı ayrı işsizlik sigortası sisteminin parçasını oluşturmuşlardır. Geleneksel sistem Unedic tarafından yürütülmüştür. Buna göre çalışanların işsizlik ödeneğine hak kazanması için sisteme belli bir süre dahil olmaları gerektiğine karar verilmiş ve eski ücrete göre belirlenen ödeneği  $\frac{3}{4}$ 'ünün bu kurum tarafından ödenmesi kararlaştırılmıştır. Buna karşın devletin kurulmuş bulunan istihdam (işsizlik) büroları tarafından yürütülen

---

<sup>196</sup> M. Charbonnier, Le Chomage En France et Les Caisses d'Allocations Speciales de Chomage, Effervescence, Eylül 2003, Sayı 132 – Derginin 1963 tarihli 20 numaralı sayısından alıntı makale.

<sup>197</sup> Bu uzlaşma Fransız İşverenleri Ulusal Konseyi (CNPF - Conseil national du patronat français), İşçi Gücü – Genel Çalışma Konfederasyonu (CGT-FO – Confederation general du travail – Force Ouvriere), Fransız Hıristiyan Çalışanlar Konfederasyonu (CFTC – Confederation française des travailleurs chretiens), Fransız Yönetici Çalışanlar Konfederasyonu (CGC - Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres) tarafından imzalanmış, sonra bu Konvansiyon Genel Çalışma Konfederasyonu (CGT - Confédération générale du travail), Ufak ve Orta Boy İşletmeler Genel Konfederasyonu (CGPME - Confédération générale des petites et moyennes entreprises) ve Profesyonel El İşleri Sendikası (UPA - L'union professionnelle artisanale) tarafından da imzalanmıştır.

kamu yardımı sisteminde finansman tamamıyla devlet tarafından karşılanarak, ve ödenek süresi konulmadan belirlenmiş tek bir ücret ödemesi vardır. Ödenek süresi konulmadığı halde kaynakta para oldukça ödeneceği esası benimsenmiştir<sup>198</sup>. Andre Bergeron, CGT-FO eski genel sekreteri ve Unedic'in ilk başkanı, anılarını yayınladığı kitabında, işsizlik sigortası finansmanının işveren tarafından % 80, işçi tarafından da % 20 olmak üzere finanse edileceğini ve primin işçi ücretinin % 1 olarak hayata geçirildiğini belirtir<sup>199</sup>. Unedic, başlangıç ile birlikte 24.000 kişiye ödenek ödemeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak, sistemdeki önceki adaletsizlik devam etmiştir. Çalışma koşulları ve yaşadıkları yer itibarı ile iki taraftan ödenek alan işsizler, sadece geleneksel yardıma hak kazanan işsizler ve sadece devlet yardımına hak kazanan işsizler olmak üzere üç grup işsiz var olması sonucu doğmuştur.

Geleneksel sistem dahilinde 1968 yılına kadar yardım görenlerin sayısı 100.000 sınırını ve 1974 yılına kadar da 200.000 sınırını geçmemiştir. 1970'li yıllarda tüm dünyada yaşanan bir başka ekonomik kriz, Amerika Birleşik Devletleri örneğinde olduğu gibi Fransız sisteminde de finansal krize yol açmıştır. Fransa'daki finansal kriz, iki ayrı sistemin kendi içinde koordine olamamalarından kaynaklandığı gibi, sistem esasen sosyal tarafların uzlaşmasına dayandığı için, bu noktadan sonra sosyal tarafların ve özellikle de işveren taraflarının sisteme katkılarını yükseltmek istememelerinden de kaynaklanmaktadır. Buna bir de 1976 yılında bir milyon kişi sayısına ulaşan işsiz eklenmiştir. Ortalama olarak sosyal ödeneklerin % 1,3'ü civarında olan işsizlik ödeneği 1980 yılı itibarı ile % 7 seviyesine çıkmıştır. Yine sistemin başında işsizlik sigortası sisteminin finansmanının % 50'sinin Unedic % 50'sinin devlet tarafından karşılanacağı kararlaştırılmış olmasına rağmen devletin payının önce 1969'da % 35'e sonra 1977'de % 24'e çekilmesi, özellikle Unedic'e taraf olanlar arasında huzursuzluk yaratmıştır. Bunun sonucu olarak 1979 yılının sonunda sistemde birliği sağlayacak bir adım atılarak<sup>200</sup>, tek bir ödenek ödenmesi ve bunun 2/3'ünün işverenlerden ve işçilerden alınacak primden, geri kalan 1/3'ünün ise devlet tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır. 1982'ye kadar geçerli olacak bu

<sup>198</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 27

<sup>199</sup> Andre Bergeron, Memoires, Editions de Rocher, 2002

<sup>200</sup> 27 Mart 1979 tarihli Konvansiyon

sistemde işverenin prim payı % 2,76 işçinin prim payı ise % 0,84 olarak belirlenmiştir.

Ancak 1980'li yılların başında işsizlik ciddi bir sorun olmaya devam etmiş ve 1981 yılının sonbaharında işsiz sayısı 2 milyon kişiye yükselmiştir<sup>201</sup>. Bunun üzerine devlet kendinden öncelikle % 1'lik bir prim ilavesi öngörmüş ancak bunun yetersiz kalması üzerine 6 milyar Frank'lık bir yardımda bulunmuştur. Ancak bu eklentiler de sistemin finansal sorununa çare olamamıştır. İşveren tarafının prim oranlarının yükseltilmesine razı gelmemesi üzerine devlet tek taraflı bir düzenlemeye giderek bu oranların yükseltilmesini sağlamıştır. 22 Kasım 1982 tarihli bu kararnamenin işsizlik sigortası tarihinde sosyal tarafların rızası ile gerçekleşmeyen tek değişiklik olduğu belirtilir<sup>202</sup>. 1984 yılında yeni bir Konvansiyon imzalanarak devlet tarafından yürütülen sistem ile Unedic sistemi entegrasyonu artırılmaya çalışılmıştır. Ancak yapılan değişikliğin en önemli özelliği sistemin finansmanında gerçekleşmiştir. Sistemin finansmanı başlangıçtan itibaren aslen devlet payını dışarıda bırakan, işveren ve işçi katkısı üzerine kurulu bir sistemdir. 1984 yılındaki değişiklik ile devletin üçüncü taraf olarak buna katıldığı resmen belirlenmiştir. Bunu 1985 yılında katılım primlerinin yükseltildiği Konvansiyon, 1988 yılında yine katılım primlerinin yükseltildiği ve yeniden işe yerleştirme eğitimleri için ödenek verilmesi sisteminin getirildiği yeni bir Konvansiyon, 1990 yılında ödenek tabanının ve prim tabanının belirlendiği Konvansiyon, 1991 yılında prim oranını yükselten bir Protokol izlemiştir. 1992 yılında karşılaşılan yeni bir finansal kriz neticesi, prim oranları yeniden yükseltilmiş, ödenek oranları da kazanç yükseldikçe düşen sistemde ayarlanmıştır. Sistemdeki finansal değişiklikler burada sonlanmamış ancak düzenli olarak değişken şekillerde devam etmiştir. O tarihten bu yana 1994, 1997, 2001, 2004 ve en son 2006 tarihli Konvansiyonlar ile sistemde değişiklikler yapılmıştır.

Özet olarak, Fransa tarihinde işsizliğe karşı alınan önlemler çok eskilere dayanmakla birlikte, devletin buna müdahalesi 20. yüzyılın başlarında gerçekleşmiştir. Özel sandıklar aracılığı ile yönetilen işsizlik yardımları, 20. yüzyılın yarısına kadar ihtiyari nitelikte kalmış, devlet kendi içinde idari bölgeler ve bunların

---

<sup>201</sup> Andre Bergeron, a.g.e.

<sup>202</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 29

içindeki yerel yönetimlere dilerse işsizlik sigortası sistemi kurmalarını tavsiye etmiş ancak bu sistemler için bir temel oluşturmamıştır. Keyfi uygulamalar ile ülkenin değişik yerlerinde kurulan bu uygulamaların değişik şartları olduğu bu sebeple işsizler arasında eşitsizlik yarattığı görülür. Bununla birlikte devlet kurulacak bu gibi kamu programlarına mali yardımda bulunmuştur. Fransa'da zorunlu anlamda ilk işsizlik sigortası uygulaması Avrupa'daki örneklerinden çok sonra 1958 tarihli bir düzenleme ile görülür. Ancak bu düzenlemeyi diğerlerinden ayıran bir özellik, düzenlemenin direk bir kanun ile değil ancak sosyal taraflar arası bir konvansiyon ile gerçekleşmesidir. Yaklaşık 20 yıl boyunca zorunlu işsizlik sigortası uygulaması olmasına rağmen, sistem merkezileşmemiş ve iki ayrı koldan, bir tanesi geleneksel yöntem olarak yürütülen yardımın Unedic tarafından uygulanması, diğeri de devlet tarafından özellikle kamu çalışanları için ayrı bir program uygulanması olarak devam etmiştir. Sistemin finansal yapısı da yine karışıklık göstermekte geleneksel yapıdaki uygulama işveren ve işçi primleri ile devlet uygulaması ise devlet bütçesinden karşılanmıştır. Ancak 1970'lerde sistemin kendini finanse edememesi ve ülke uygulamalarında eşitsizliğin giderilememesi neticesi, iki ayrı uygulamanın tek bir çatı altında birleştirilmesi ve devlet payının da uygulamada resmen yer alması kabul edilmiştir. Günümüzde halen bu sistem devam etmekle birlikte 1970 sonrası Fransız işsizlik sigortası sistemindeki finansal çıkmaz neticesi sık sık görülen yasama değişiklikleri bugün de devam etmektedir . Tez çalışmasına başlanılan dönem ile bitirilme dönemi arasında uygulamada iki değişiklik yaşanmıştır.

## **B. İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLİKLERİ**

Fransız işsizlik sigortası sistemi tüm dünya örnekleri paralelinde aşağıda da görüleceği üzere işsizlik riskini tazmin, zorunluluk, prim ödeme ve yeniden işe yerleştirme özelliklerini kapsar. Ancak genel anlamı ile işsizlik sigortası özellikleri arasında belirttiğimiz devlet tarafından kurulma özelliğini Fransa'da tam olarak görememekteyiz. Bunun yerine Fransa'da işsizlik sigortasının aşağıda da açıklanacağı üzere sözleşmesel bazda kurulması özelliği mevcuttur. Bu özellikler dışında Fransız sistemini diğerlerinden ayıran bir fark da sistemin iki ayrı programa sahip olmasıdır.



## 1. İkili Program

Fransız işsizlik sigortası sistemi, isteği dışında işini kaybeden<sup>203</sup> ve işsiz kalan kişilere karşı iki ayrı program içermektedir. Bunlardan ilki İşsizlik Sigortası Programı olup, finansmanı işçi ve işveren tarafından yapılmaktadır. Finansmanında devletin herhangi bir katkısı yoktur. Bu sebeple ikili finansman sistemi benimsenmiştir. Diğer program ise Dayanışma Programı olup, burada işçi ve işveren tarafının finansman açısından hiçbir katkısı bulunmaz. Tamamıyla devlet katkısına dayanan bir tekli finansman yöntemi benimsenmiştir.

Aşağıda ayrıntılarına girilecek olmasına rağmen, kısaca değinmek gerekirse, İşsizlik Sigortası Programı, önceden sisteme katkıda bulunmuş olmaları şartı ile, istekleri dışından işsiz kalan kişilere, en son çalışmalarında kazandıkları ücrete oranla belirli bir maddi yardımın yapılmasını içermektedir. Dayanışma Programı ise;

- İşsizlik Sigortası Programı dahilinde yardıma hak kazanan işsizlerden bu haklarını belirlenen azami süre içinde kullanan ve tüketen,
- Mesleki bir referansı olmayıp, iş bulmada anormal derecede zorluk çeken iş arayan, ve
- 160 çeyrek yıla denk gelen emeklilik prim ödemesi yapan, kişilere ödeme yapılmasını içermektedir.

Görüleceği üzere bu iki ayrı programın birbiri ile kesişmesi söz konusu değildir. Fransız işsizlik sigortası sistemi içerisine 1984 yılında getirilen dayanışma programının işsizlik sigortası programının tamamlayıcısı olduğu söylenebilir. Ancak bu her işsizlik sigortasına hak kazananın dayanışma programına da hak kazanacağı anlamına gelmez. Fransa işsizlik sigortası sistemi üzerine yapılan araştırmalarda dayanışma programının işsizlik sigortası içinde değil işsizlik yardımı içinde değerlendirildiği görülmektedir. İşsizlik yardımı kavramı olarak sigorta sistematigi içinde düşünülmeyen, yani tarafların prim ödemesine değil ancak tek

<sup>203</sup> İsteği dışında işini kaybetme kavramı Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye örneğinde de olduğu üzere haklı sebeple işçi tarafından feshi de kapsar.

tarafli olarak devlet yardimini içeren sistemlere verilen ad olduğundan, dayanışma programının bu ad altında da değerlendirilmesinde sakınca yoktur. İki sistemin farklılığı aşağıdaki şemadan da görülebilir.

<b>Tablo 25 : İşsizlik Sigortası Sisteminde Sigorta Rejimi – Dayanışma Rejimi Entegrasyonu</b>		
<b>SİGORTA REJİMİ</b>		<b>DAYANIŞMA REJİMİ</b>
Sosyal Taraflar <sup>204</sup>	KONTROL	Devlet
Sigorta prensibi : -kazanca oranlı fayda -sınırlı bir süre denek	İLKELELER	Dayanışma prensibi : - sabit fayda - zaman sınırlaması yok
İşveren ve İşçi katkılı	FİNANSMAN	Devlet Bütçesi (vergiiler)
İşini kaybeden alışanlar	HEDEF KİTLE	zel belirlenmiş kişiler - Sigorta ödeneğini bitirmiş olanlar

## 2. Sözleşmesel Sistem

Fransız sosyal güvenlik sisteminin kendine has yapısı itibarı ile sosyal müzakerenin ön planda olması, işsizlik sisteminin kurulmasında da önemli rol oynamıştır. 1958 yılında V. Cumhuriyetin başlaması ve General Charles de Gaulle'n başbakan seçilmesi sonucu, kendisinin çağrısı ile sosyal tarafların bir işsizlik sigortası sistemi üzerinde mutabakat sağlamaları istenmiş ve bu görüşmelerin sene sonunda bitirilmesi temenni edilmiştir. Dönemin iş yaşamında önemli kuruluşları olan Fransız İşverenleri Ulusal Konseyi (CNPF - Conseil National du Patronat Français), İşçi Gücü – Genel alışma Konfederasyonu (CGT-FO – Confederation General du Travail – Force Ouvriere), Fransız Hristiyan alışanlar Konfederasyonu (CFTC – Confederation Française des Travailleurs Chretiens), Fransız Yönetici alışanlar Konfederasyonu (CGC - Confdration Française de l'Encadrement - Confdration Gnrale des Cadres) işsizlik sigortası görüşmelerine davet edilmiş ve tarafların uzlaştığı metnin hükümet tarafından kabulü ile Fransa'da

<sup>204</sup> Sosyal taraflar kavramı içinde devlet de bir yer sahibi olmasına rağmen, işsizlik sigortası rejiminin finansmanında devlet ancak sistemin ihtiyaı halinde bunu karşılamaktadır.

ilk ulusal bazda işsizlik sigortası sistemi kabul edilmiştir. Sonradan yeni ortaya çıkan işçi ve işveren oluşumları da bu uzlaşma metni altına imzalarını atmışlardır.

O zamandan bugüne kadar olan süreçte de bir kerelik istisna dışında taraflar arasındaki müzakereler sonucunda üzerinde anlaşılan değişiklikler kabul edilmiştir. Bu istisna 22 Kasım 1982 tarihli kararname ile işveren tarafının prim oranlarının artırılmasına yanaşmaması ve işçi tarafının da ödeneklerin miktarının azalmasını kabul etmediği uzlaşmazlık sonucu devlet uzlaşma olmadan düzenleme yapması halidir. Fransız sistemi dahilinde sosyal taraflar olarak nitelendirilen işçi – işveren temsilcilerinin müzakere neticesi kabul ettikleri metnin hükümet tarafından onaylanması sonucu her iki taraf içinde bağlayıcı düzenleme yapılmış olmaktadır. Bu sözleşmesel sistem sadece İşsizlik Sigortası Programında varlığını yürütmekte olup, tek taraflı devlet düzenlemesi ile kurulan Dayanışma Programında bu özellikten bahsedilemez.

Günümüzdeki düzenleme çalışmaları sırasında müzakerelere sosyal taraf olarak MEDEF (Mouvement des entreprises de France - Fransa İşletmeler Hareketi), UPA (Union Professionnelle Artisanale – Profesyonel El Sanatları Sendikası), CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises – Küçük ve Orta Boy İşletmeler Genel Konfederasyonu), CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail – Fransız Demokratik Çalışma Konfederasyonu), CFTC (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens – Fransız Hıristiyan Çalışanlar Konfederasyonu), CFE-CGC (Confédération Française de l'Encadrement – Fransız Yönetici Çalışanlar Konfederasyonu), CGT (Confédération Générale des Travailleurs - Genel Çalışanlar Konfederasyonu) ve CGT-FO (Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière, İşçi Gücü – Genel Çalışma Konfederasyonu) katılmaktadır. Bunların ilk üçü işveren oluşumları geri kalanı işçi oluşumlarıdır. İşçi ve işveren tarafı, İşsizlik Sigortası Programının yönetimi, düzenlemelerin yorumlanması ve programı yöneten kuruluşların denetimi konusunda karar alma mekanizmasında eşit oranda temsil edilmektedirler. Bu uygulama gerek ulusal bazdaki Unedic (Union National Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie

et le Commerce) gerekse lokal bazdaki Assedic (Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce) için geçerlidir.

Bu kapsamda işçi ve işveren tarafların kurmuş oldukları bir takım komiteler çalışmalar yapmaktadırlar. Bunlardan Ulusal Birlik Komitesi (Commission Paritaire Nationale - CPN), sistemdeki kuruluşların ve ortak komitelerin usul kuralları ile ilgili konularda tartışmalar yapmaktadır. Ulusal Birlik Gözetim Grubu (Groupe Paritaire National du Suivi - GPNS) ise PARE (plan d'aide au retour a l'emploi) olarak adlandırılan istihdama geri dönüş yardım planı olarak Türkçeye çevrilebilecek, bizdeki İş Kurumu benzeri bir yardım düzenleyen kurum uygulamalarının gözetimini yapar. Bu grubun herhangi bir standart belirleme veya kural yorumlama gibi görevi yoktur. Genel olarak eğitim ve eğitim yardımları ile ilgili önceliklerin belirlenmesi ve bütçesel harcama şartlarının belirlenmesi üzerine çalışmalar yapar. Bu anlamda yeniden işe yerleştirme konusunda gerekli bütçenin dağıtımını Assedic'in görevine girmekle birlikte tahsis edilen paranın amaç doğrultusunda harcanıp harcanmadığının gözetimi de bu Grubun görevleri arasındadır. Bunun dışında ihtiyaçlar doğrultusunda kurulacak *ad hoc* birlik komiteleri yerel seviyede kurulmakla, o yerin istihdam şartlarını inceleyerek bu çerçevede belirledikleri önceliklere uygun olarak istihdam bürolarının eğitim anlaşmaları yapmalarını önerirler. En son olarak da Assedic içinde kanun ve yönetmeliklerin verdiği sair işlerin yapılması için komite kurulması düzenlenmiş olup, ihtiyaç doğrultusunda bu komiteler çalışmalar yaparlar.

### **3. Özel Hukuk Tüzel Kişiliği İdaresi**

Fransız işsizlik sigortası sistemi incelemelerinde özellikle Türkiye'de yapılan önceki incelemelerde üzerinde durulmamasına rağmen, diğer sistemlerden farklılık taşıyan bir nokta daha mevcuttur. Bu da, sistemin idaresinin bir kamu kuruluşu tarafından değil hukuki statüsü özel hukuk tüzel kişisi olarak belirlenmiş bir idare tarafından yapılmasıdır. Gerçektende Amerika Birleşik Devletleri'nde de Türkiye'de de işsizlik sigortası idaresinin devlet tarafından kurulmuş kamu gücünü kullanan kamu hukuku kişiliklerine bağlı olduğunu bilmekteyiz. Birleşik Devletlerde

idare görevi Sosyal Güvenlik Kurulu ve Hazine Bakanlığı ile başlamış, Eyaletlere kendi bünyelerinde istihdam büroları kurma görevi verilmiştir. Hali hazırda Çalışma Bakanlığı ve Hazine Bakanlığı ile Eyalet departmanları bu görevi üstlenmektedirler. Türkiye’de ise Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Sigortalar Kurumu’nun ortaklaşa görevleri mevcuttur.

Fransız işsizlik sigortası sisteminde ise sistem yönetimi ulusal bazda kurulmuş Unedic ve yerel bazda kurulmuş Assedic ve yine Assedic’in Fransa başkent bölgesi Ile de France’ta kurulmuş ve birkaç Assedic’in birleşmesinden oluşan Garp (Groupement des Assédic de la région parisienne) adlı organizasyonlara verilmiştir. Assedic tüm Fransa’ya yayılmış organizasyonlardır, şu anda yaklaşık 30 ayrı Assedic olduğu bilinmektedir. Unedic ise Assedic’in eylemlerini koordine eden ulusal kuruluştur. Bu organizasyonlar ise 1901 tarihli bir yasa ile kar amacı gütmeyen ortaklıklar statüsünde kurulmuşlardır. 1 Temmuz 1901 tarihinde kabul edilen yasa ile ortaklıkların ana yapısı belirlenmiş olup, bunlardan bir tanesi de kar amacı gütmeyen ortaklıklardır ve kanunun önemi tüm bu ortaklıkları sözleşmeler ve borçlara uygulanan hukuka bağlamış olmasıdır. Bu açıdan bu ortaklıkların tümü özel hukuka bağlı kişiliklerdir. Fransız işsizlik sigortası sistemi içerisinde de 1958 yılında sağlanan sosyal uzlaşma ile sosyal tarafların bu şekilde oluşturacağı bir ortaklık ile işsizlik sigortasının idaresi hükme bağlanmış ve Unedic ile Assedic bu şekilde kurulmuşlardır. Bu anlamda işsizlik sigortasının idaresi özel bir tüzel kişiliğe bağlı olup, bu kapsamda çalışan tüm kişilerde kamu görevlisi olmayıp, hizmet akdi ile çalışan kişilerdir.

Her iki kuruluşunda yönetim kurulları (idare konseyi) işçi ve işveren örgüt temsilcileri tarafından yarı yarıya oluşturulmakta ve başkanlık görev değişimi sırasıyla iki yılda bir yapılmaktadır. Assedic, görevini bölgelerinde kurduğu şubeler aracılığı ile götürür. Assedic’in kendi görev alanına giren bölgelerdeki işverenleri sisteme dahil etmek, primleri toplamak, iş arayanları kaydetmek, onlara ödeneklerini ödemek ve iş bulmalarında yardımcı olmak görevleri arasındadır. Bunun yanında kendi bölgelerinde istihdam konusunda çalışan diğer örgüt ve organizasyonlar gerektiğinde ilişki kurma görevi de vardır. Tüm bu görevlerini yaparken de

istatistiksel bilgi toplama ve veri değerlendirmesi yöntemlerini sık olarak kullanır. Herhangi bir bölgede Assedic kurulması için Unedic'in kararına ve Unedic ile imzalanacak bir anlaşmaya ihtiyaç vardır. Unedic bu anlaşmayı Assedic'in görevini yapmaması ya da yapması gerektiği gibi yapmaması halinde fesih edebilir. Bu halde o bölgede Assedic'e bağlı olan işçi ve işverenler ile ilgili tüm işlemleri Unedic yapar. Assedic'in yapılanması da Unedic'te olduğu gibi işçi ve işveren temsilcilerinin yarı yarıya temsili şeklindedir. İcra organı 10 kişiden oluşur ve Assedic'in verimli işlemleri için tüm görevleri yapmak tüm önlemleri almaktan sorumludur<sup>205</sup>.

Bunun yanında Unedic ise işsizlik ödeneği içeren tüm işsizlik telafisi programlarının ve Fonun genel idaresinden sorumludur. Bu amaçla hazırlanan kuralların uygulanması sonucu tüm işsizlere eşit haklar sağlanması ve sistemin ayrı ayrı bölgelerde uygulanması ve yönetiminde birlik sağlanması görevlerini yürütür. Bu kapsamda Unedic'in üç ana görevi olduğu belirtilir<sup>206</sup>. İlk görev yönetsel görevdir. Yönetimsel görevde az önce belirtildiği gibi hem Fonun hem de programın uygulanması girmektedir. İkinci görev olan araştırma görevi ise ulusal ve uluslararası bazda istihdam piyasasının gelişimi ile ilgili tüm araştırmaları yaparak, işsizlik sigortası sisteminin en verimli bir şekilde uygulanmasını sağlayacak önlemlerin alınması anlamı taşır. Üçüncü görevi ise birleştiricilik olup, ayrı ayrı bölgelerde ayrı özerk kuruluşlar tarafından kurulan sistemin birbirinin yetki alanına geçmeden ve birlik içinde yürümesini sağlar.

Unedic idare konseyi toplam 50 kişiden oluşup 25 işçi temsilcisi beşer tane olmak üzere beş işçi örgütü tarafından görevlendirilir. İşveren tarafının 25 sandalyesinin ise 18 tanesi Medef, 5 tanesi CGPME ve iki tanesi de UPA tarafından atanmaktadır. Unedic idare konseyi kendi içinden yine işveren ve işçi eşit olmak üzere 10 kişilik bir özel icra organı belirler. Bu icra organı, ayda bir defa toplanır ve sistemdeki diğer organizasyonlar tarafından alınan kararın iptali, organizasyonlardan biri tarafından yapılmış bir anlaşmanın feshi, Assedic sayısını ve yetki alanlarının belirlenmesi ve en son olarak Unedic genel sekreterinin seçiminde yetkilidir. Bu icra organına çalışmalarında yardımcı olacak eşit ağırlıklı komiteler de kurulur.

---

<sup>205</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 39

<sup>206</sup> Jacques Boutault, a.g.e. s. 35

#### **4. İşsizlik Riskini Tazmin**

Fransa'da 1958 tarihli ulusal uygulamaya gelinmeden önce bile gerek 19. yüzyılda özel işçi örgütlerinin gerekse 20. yüzyılda hem işçi hem de bölgesel uygulamaların odağında, kişilerin işsizlik riskine karşı korunması amacı yatmaktaydı. Devlet henüz bu türde bir sosyal hizmet vermez iken bile, sendikalar ve çalışma örgütleri kendi üyeleri için işsizlik ile karşı karşıya kalınca ücret telafisi programları geliştirmişlerdi. Bu tür organizasyonların ve bunlar tarafından kurulan özel sandıkların finansal sıkıntıya düşmesi sonucu devlet müdahalesi ile bu fonlara kaynak aktarılması sisteminin benimsendiği ve Fransa devletinin işsizlik ile mücadelede bunu bir yöntem olarak kullandığı görülmektedir .

20. yüzyılın başlangıcı ile birlikte Fransa'da işsizlik sigortası uygulamaları da pekişmeye başlamıştır. Öncelikle sadece sandıklara finansal yardımda bulunan devlet, 1. Dünya Savaşı öncesi Almanya'dan Fransa'ya göç eden bir çok kişinin olması ve işsiz sayısındaki ciddi artışın bölgelerdeki sıkıntısını yok etmek amacıyla, finansmanında yardımcı olacağı bir işsizlik sigortası sisteminin bölgeler ve yerel yönetimlerce kurulabileceğini düzenlemiştir. İhtiyari nitelikteki bu düzenlemenin ise zorunlu ve ulusal hale gelişi yaklaşık yarım yüzyıl sonra kendini göstermiştir. 1958 tarihli sistem ile getirilen olgu, aynen uluslararası uygulamada olduğu gibi kişinin işsiz kalması halinde kendisine bir ücret getirisinde bulunmak ve böylelikle hem işsizliğin zararlarını azaltmak hem de sosyal devlet olgusu içinde hükümete düşen görevi yapmak benimsenmiştir. Bu sistem halen devam etmekle birlikte seneler içinde geliştirilerek, işsizlere eğitim ve işe yerleştirme yardımı da verilmesi ve hatta işsizlik ödeneğini tamamlayan ve işsizlikleri devam eden uzun dönem işsizlere de maddi yardımın sürmesi sistemi getirilmiştir.

#### **5. Zorunluluk**

Fransa'da işsizlik sigortası tarihinde görüleceği üzere, uygulamalar 20 yüzyılında ikinci yarısına kadar ihtiyari olarak yapılmıştır. İşçi ve bazı yerlerde

işveren örgütleri uygulamaları ile başlayan işsizlik sigortası programları, en sonunda devlet müdahalesi ile karşı karşıya kalmış ve devlet 20. yüzyılın başında, sistemi yaptırım ve kamu gücü ile değil ancak bir tavsiye niteliğinde kendi içindeki bölgelere ve bunlara bağlı yerel yönetimlere önermiştir. Bunun karşılığında kendisinin bu sistemlere şartların taşınması halinde para yardımı yapacağını da belirtmiştir. Bütün bu gelişmeler sonunda Fransa'da işsizlik sigortası hem kamu kesimi hem de işçi – işveren kesimi tarafından ihtiyari olarak uygulanmış ve ihtiyarilik özelliği nedeniyle kapsamı çok genişleyememiştir.

Fransa'da işsizlik sigortası uygulamasını zorunluluk haline getiren düzenleme 1958 yılında yukarıda da aktarıldığı gibi sosyal tarafların bir araya gelerek yaptıkları anlaşmadır. Bu anlaşma uyarınca çeşitli işçi ve işveren temsilcileri gelerek işsizlik sigortası sisteminin ülke çapında kurulması, bunun için iki ayrı tüzel kişilik oluşturulması kararını vermişlerdir. Fransız 11 Şubat 1950 tarihli ve 50-205 sayılı toplu iş sözleşmelerine ve toplu uyuşmazlıkların çözümü usulüne ilişkin yasa uyarınca, işçi ve işveren tarafının bir araya gelerek imzaladıkları anlaşma toplu iş sözleşmesi statüsünde olup, iki tarafı da bağlayıcıdır. Yine bu kanun uyarınca toplu iş sözleşmesi hükmündeki Konvansiyonların devlet tarafından onaylanması ile tarafları bağlayıcı ve uygulanması zorunlu olur. Aynen Türkiye Cumhuriyeti sisteminde (kanunlarda) olduğu gibi burada da resmi gazetede yayınlanma ve yürürlüğe girme olgusu mevcuttur<sup>207</sup>. 31 Aralık 1958 tarihli Konvansiyon da bu şekilde bir kanunlaşma yolu izleyerek, Fransız Kanunları çerçevesinde zorunluluğu bulunan bir toplu sözleşme şeklinde akdedilmiş, sonradan kurulan işçi veya işveren örgütleri de bunu imzalamışlar ve üyelerini bu konvansiyona uyma zorunluluğu getirmişlerdir.

Bu bağlamda, Fransız işsizlik sigortası uygulaması aslen işçi ve işveren tarafların kendi aralarında yaptıkları bir toplu sözleşmeden ve buna imkan tanıyan Fransız İş Kanunu'ndan kaynaklanmaktadır. Fransız İş (Çalışma)<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Türkiye'de toplu iş sözleşmelerinin bakanlıkça onanması ve sonradan Resmi Gazetede yayınlanması uygulaması yoktur.

<sup>208</sup> Fransız hukukunda Code du Travail denen kanunun tam kelime karşılığı Çalışma Kanunu olup, Türkiye'deki İş Kanunu kapsamından daha kapsamlıdır.



Kanunu'nun L. 133-1 maddesi uyarınca, sosyal taraflar arası komitelerde görüşülen ve anlaşmaya bağlanan hususlar taraflar için bağlayıcılık taşımaktadır. Bu maddeye rağmen Kanun işsiz kişiler veya belli bir saatin altında çalışan kişiler için ödenek ödenmesine ilişkin toplu sözleşmelerde bu hususa bir istisna getirmiş ve L. 352-1, L. 352-1 ve L. 352-2-1 maddeleri uyarınca toplu anlaşmanın çalışma ilişkilerinden sorumlu bakan tarafından onanarak kanuna uygun şekilde yayınlanarak taraflarca uyulması zorunlu hale geleceğini düzenlemiştir.

Fransız Çalışma Kanunu'nda işsizlik sigortası ile ilgili hükümler 3. kitapta düzenlenmiştir. 3. Kitabın başlığı İşe Yerleştirme ve İstihdam olmakla birlikte, özellikle İşten Mahrum Kalan Çalışanlar başlıklı 5. Başlıkta L. 351-1 ila L. 351-26, L. 352-1 ila L. 352-5 ve L. 353-1 ila L. 353-3 maddeleri arasında özel düzenlemenin yapıldığı görülmektedir.

Bu maddeler uyarınca, işini isteği dışında kaybetmiş çalışabilir ve aktif olarak iş arayan kişilerin bir gelir haklarının bulunduğu (L. 351-1), bu gelirin işsizlik sigortası ödeneğinden, dayanışma ödeneğinden ve diğer ödeneklerden oluştuğundan bahsedilmiş (L. 351-2) ve geri kalan maddelerde de sistem ana hatları ile ama kesinlikle detaya girilmeden aktarılmıştır. Örneğin, madde L. 351-3-1 uyarınca sistemin finansmanının işveren ve işçiden kesilecek primlerle olacağı düzenlenmiş ancak bunların miktarı belirtilmemiştir. Örnek olarak yine madde L. 351-3 uyarınca, işsizlik ödeneği miktarının ne şekilde hesaplanabileceği belirtilmiş fakat oransal açıklama yapılmamıştır.

Kanun bunun dışında, çeşitli şekillerde tarafların uzlaşamaması halinde sistemde boşluk kalabileceğini öngörmüş ve bu gibi bir halde sistemin bir kaosa sürüklenmemesi için kamu gücüne bazı yetkileri vererek gerekli önlemleri alabileceğini düzenlemiştir<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> Bu hususta daha detaylı bilgi için Fransa Çalışma Kanunu'nun ilgili maddeleri incelenebilir.

## 6. Prim Ödeme

İşsizlik sigortasının dünya uygulamalarında üç tür finansman şekli olduğu genel anlamda işsizlik sigortasının finansmanı aktarılırken belirtilmişti. Bunun gibi Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında da sistemin finansman kaynağının prim ödemelerine bağlandığı görülmüştür. Fransa işsizlik sigortası uygulaması da dünya uygulamasına herhangi bir istisna getirmemektedir.

31 Aralık 1958 tarihli Konvansiyon'da işsizlik sigortası sisteminin finansmanında ikili finansman sistemi benimsenmiş olup, primlerin işveren ve işçi tarafından karşılanması ve prim oranı toplamının işçi ücretinin % 1'i olması kabul edilmiştir. Bunun işçi ve işverene paylaşımı ise % 80 işveren % 20 işçi tarafından karşılanmak üzere ayarlanmıştır. 1958 yılında kabul edilen bu sistem hala geçerli olup, işsizlik sigortası finansmanında halen ikili finansman sistemi geçerlidir. Çalışma Kanunu'nun L. 351-3-1 maddesi uyarınca<sup>210</sup> işsizlik sigortasının işçi ve işveren tarafından işçinin belli bir tavan dahilinde brüt ücreti üzerinden ödenecek primler ile finanse edileceği düzenlenmiş bulunmaktadır. Madde devamında prim oranlarının ve taraflara dağılımının sözleşmeye bağlı belirleneceği, hizmet sözleşmesinin bitiminden sonra işsizlik ödeneği bağlanıncaya kadar prim yükünün gerekirse sadece işverene yüklenebileceği ve prim oranlarının sistemin finansal yapısını sağlıklı tutacak şekilde ayarlanacağını düzenlenmiştir.

Yukarıdaki düzenleme Fransız işsizlik sigortası sisteminde Çalışma Kanunu'nun tabiri ile sigorta rejiminde uygulanacak bir finansman yapısıdır. Bunun dışında işsizlik yardımı olarak da değerlendirilebilecek "dayanışma rejimi"nde ise finansman yükü tamamıyla devletin üzerindedir. Dayanışma ödeneği sistemi, 1958 sayılı Konvansiyon'da öngörülmeyip, sonradan tarafların bir araya gelmesi ile 1982 yılında işsizliğe karşı ödenek sistemi içine yerleştirilmiştir. 4 Kasım 1982 tarihli 82-939 sayılı yasa ile kurulan Dayanışma Fonu'nun aynı kanunun 2. maddesi uyarınca hesaplanacak işçi ücretinin % 1'i oranında devlet katkısı ile finanse edileceği belirtilmiştir.

<sup>210</sup> Bu madde Çalışma Kanunu'na 31 Aralık 1992 tarihli 92-1446 sayılı yasanın 16. maddesi ile eklenmiş ve 1 Ocak 1993 günü resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu hali ile, Fransa'da işsizlik sigortası sistemi dahilinde ana olarak işçi ve işverenlerin katkısı ile oluşan ikili finansman sistemi benimsenmiş ancak sigorta dışı yardımların ise finansmanının devlet katkısı ile tekli finansman sistemi ile gerçekleştirilmesi kabul edilmiştir.

## 7. Yeniden İşe Yerleştirme

Hangi sebeple olursa olsun, işsizlere tüm işsizlik hayatı boyunca gelir garantisi sağlamak çoğu devletin finanse edemeyeceği bir olgudur. Her ne kadar sosyal devlet olgusu katı tabiri ile tüm sosyal risklerin devlet tarafından karşılanması anlamı taşımaktaysa da, özellikle işsizliğin gelir idamesi ile telafi edilmesi yanında bir takım zararlar da getirmektedir. Bu zararların belki de en büyüğü, işsizlik riskinin bire bir tazmini halinde kişiyi istihdam piyasasından uzaklaştırması olacaktır. Bu olgu işsizlik sigortası sisteminin Fransa'da gelişiminde de kendini göstermiş ve bir takım politikacılar işsizlik sigortası sisteminin işsizliğin asıl sebeplerinden biri haline geleceği savını vurgulamakta çekinmemişlerdir<sup>211</sup>. Bu itibarla, işsizlik sigortası sistemleri işsizlik riskinin tam telafisi yolunu değil kısmi telafisi yolunu seçerek, işsiz kalan kişiyi iş bulmaya doğru yönlendirmek isterler. Bu yönlendirmek sadece düşük ödenek ödenmesi yöntemi ile değil, aynı zamanda hak kazanma şartları arasında aktif olarak iş aramak yükümlülüğü getirilmesi ile de yapılmaya çalışılır. Tüm bu çabaların yanında, kişisel nitelik yetersizliğinden dolayı (iş bulma becerisinde eksiklik de buna dahil olmak üzere) bazı kişilerin diğerlerine nazaran işsizlik halinin daha uzun süreceği düşüncesi ile, sigortalılara ek hizmetler sunulması kararlaştırılmıştır.

Fransız işsizlik sigortası sisteminde de yukarıda bahsettiğimiz aynı sistem geçerli olup, işini kaybeden kişilere işsizlik ödeneği yardımı yapılmasının yanında, kişinin iş aramak için belli bir plana<sup>212</sup> dahil olması ve iş bulmasını kolaylaştıracak veya kendisine yeni yetenekler kazandıracak eğitimlerin verilmesi, eğitim sürecinde ödeneğinin kesilmemesi, kişinin farklı bir yerde iş bulması halinde

<sup>211</sup> Bknz. Bölüm IV.A.

<sup>212</sup> PARE (plan d'aide au retour a l'emploi) : istihdama geri dönüş yardım planı

bir takım yeniden yerleşim masraflarının karşılanması ve aktif olarak işe yerleştirme hizmeti verilmesi yardımı da sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortası sistemi dahilinde bu yardımlar, Assedic tarafından yürütülmektedir. Assedic'in istihdama geri dönüş yardım planı (PARE) çerçevesinde Kişisel Eylem Planı (PAP – Projet d'Action Personnalise) hazırlanılarak verilen bu hizmet Türkiye'deki İş Kurumu'nun bir benzeri pozisyonda olan Ulusal İstihdam Ofisi (ANPE – Agence National Pour l'Emploi) ile koordineli yürütülmektedir. Ulusal İstihdam Ofisi, Çalışma Bakanlığı'na bağlı bir kamu hukuku tüzel kişiliğidir.

İşsizlik sigortası sistemi dahiline alınmış bu sistem Çalışma Kanunu'nun L. 311-1 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. İlgili L. 311-1 maddesi uyarınca, kamunun sağladığı istihdam servisi yeniden işe yerleştirme, ödenek, eğitim ve iş başvurusu yapanların ağırlanması hizmetlerini içermektedir. Bu hizmetlerin verilmesi sırasında ANPE ile olduğu kadar AFPA olarak bilinen Yetişkinler için Ulusal Meslek Eğitimi Ofisi (l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) ile de çalışılmaktadır. Verilen yardımların ayrıntıları aşağıda İşsizlik Sigortasından Sağlanan Faydalar başlığı altında incelenecektir.

## **C. İŞSİZLİK SİGORTASININ KAPSAMI**

### **1. Kapsama Dahil Olanlar**

Fransa işsizlik sigortası sisteminin öncelikle sosyal taraflar arası bir konvansiyon ile kurulması sonucu, toplu iş sözleşmesi mantığı ile konvansiyonun tarafların üyelerini kapsamı esastır. Bununla birlikte Çalışma Kanunu'nun L. 351-4 maddesi uyarınca, L. 351-12 maddesi ayrık olmak üzere, işverenlerin kendilerine bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan tüm ücretlileri işsizlik riskine karşı sigorta ettirmeleri zorunludur. Bu yükümlülüğe bir yabancı bünyesinde Fransa'da çalışanlar ve Fransız olup ülke dışında çalıştırılanlar da dahildir. Madde, bu yükümlülüğün işverenler veya işçiler tarafından reddedilemeyeceğini de belirtmiştir.

### a. Tarihsel Gelişim

1958 tarihli Konvansiyon uyarınca ilk düzenlenen işsizlik sigortası kapsamında, konvansiyona taraf olan Fransız İşverenleri Ulusal Konseyi (CNPF) üyeleri<sup>213</sup> bünyesinde çalışan işçiler dahildir<sup>214</sup>. 1959 yılında ise devlet kamu gücünü kullanarak bu konvansiyonun CNPF'e üye işverenlerin temsil ettikleri tüm sektörlerle, buradaki işyerleri CNPF'te temsil edilsin veya edilmesin yayılmasına karar vermiştir<sup>215</sup>. Kapsamdaki bir sonraki genişleme 1967 yılında ANPE'nin (İş Kurumu) kurulması ile gerçekleşir. Buna göre, Fransız Genel Vergi Kanunu'nun 213. maddesi kapsamındaki<sup>216</sup> tüm işyerleri kapsama dahil edilmiştir. Buna göre tarım işyerleri hariç tüm sektörler işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır. Tarım işyerlerinin ise ticaret ve sınai faaliyetleri bulunanlar doğal olarak kapsamda sayılacaklardır. Ancak bunların sayısı oldukça azdır. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla tarım işyerlerinde örgütlenmiş sendikalar veya diğer işçi örgütleri ile görüşmeler 1970'li yıllarda başlamış ve 1974 yılında varılan anlaşma ile bu örgütlerin üyeleri de kapsama dahil edilmişlerdir. Bununla birlikte tarım işverenleri tarafında örgütlerden istifalar söz konusu olmuş ancak tarım işverenlerinin hepsinin nihayetinde Coopagri'de örgütlenmesi neticesi 1977 yılında tarım işçilerinin kapsama dahil edilmesi tamamlanmıştır<sup>217</sup>.

1974 yılında sisteme kapsam bakımından getirilen bir yenilikte Fransa'da yerleşik büyükelçilikler, konsolosluklar ve diğer uluslararası organizasyonların çalıştırdıkları Fransız işçilerini sigortalı etmeleri kararıdır. Ancak bu karar ihtiyari bir nitelik taşımaktadır<sup>218</sup>. Yine Fransa dışında bu ve benzeri organizasyonlarda çalışan Fransız işçilerine de kişisel olarak bu sisteme dahil olma

<sup>213</sup> CNPF bünyesinde işveren örgütü temsilcileri bulunduğu için doğrudan işverenlerin üye olması mümkün değildir. Bu anlamda CNPF'te temsil edilen örgütlere üye olanlardan bahsedilmektedir.

<sup>214</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 55

<sup>215</sup> Bu karar üzerine el sanatları çalışanlarının muhalefeti devam etmiş ve bu sektördeki işçi konfederasyonunun çağrısı üzerinde, üyeler işsizlik sigortası primlerini yatırmamışlardır. Fransız Danıştay 2 mart 1962 tarihli kararı ile devletin kamu gücünü kullandığı bu yetkisini kanunlara uygun bulmuş ve el sanatları çalışanlarının da kapsama dahil olduğunu kabul etmiştir.

<sup>216</sup> Bu düzenleme işçi ücretlerinin vergilendirilmesi ile ilgili olup, sonradan 1968 yılında uygulaması durdurulmuştur.

<sup>217</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 56

<sup>218</sup> Avrupa Birliği mevzuatı dahilinde üye ülkeler içinse zorunluluk taşımaktadır.

hakkı verilmiştir. Fransa’da iş yapan yabancıların (özel hukuka tabi) ise çalıştırdıkları Fransız işçilerini sigorta kapsamına dahil edilmesi zorunludur. Bu kişilere 1979 yılı itibarı ile Çalışma Kanunu’na eklenen madde ile Fransız şirketlerinin Fransa’nın deniz aşırı topraklarında çalıştırdıkları işçilerde dahil edilmiştir<sup>219</sup>.

Görülmektedir ki, buraya kadar Fransız işsizlik sigortası kapsamına tüm özel sektör girişimlerini almaya çalışmıştır. Ev çalışanları kategorisinde yer alan hizmetliler, bahçıvanlar, temizlikçiler, çocuk veya hasta bakıcıları 1967 tarihli bir tebliğ<sup>220</sup> ile özel sektör girişimi olarak nitelendirilmemiş ve kapsam dışında bırakılmalarına rağmen, 1979 tarihli Çalışma Kanunu’nun L. 351-1 maddesi tanımı uyarınca bu kişiler de kapsam içine dahil edilmişlerdir<sup>221</sup>.

Tüm bunların yanında kamu çalışanlarına da (memur statüsünde olmayanlar) 1987 tarihinde istekleri halinde ihtiyari olarak bu sistemden yararlanma hakkı getirilmiş bu hak 1999 yılında üniversiteler, yüksek okullar, bilimsel ve teknolojik nitelikteki kamu hizmetlerine yayılmıştır<sup>222</sup>.

## **b. Güncel Durum**

Tarihsel gelişim süreci neticesi, işsizlik sigortasının Fransa’daki bugünkü kapsamına bakıldığında en önemli söylenmesi gereken şey, özel sektörde hizmet akdine bağlı olarak çalışan tüm ücretlilerin kapsam dahilinde olduğudur. Bu gerçekten de oldukça geniş bir kapsamı ifade eder. Gerek Amerika Birleşik Devletleri ile gerekse bundan sonraki bölümde incelenecek Türkiye’deki işsizlik sigortası sistemine bakıldığında Fransa düzenlemesinin en geniş kapsama sahip olduğu gözükür.

---

<sup>219</sup> Düzenleme itibarı ile “department d’outre-mer” kavramı, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Reunion’u kapsamaktadır. Bunlara Fransa’da “department” statüsünde olmayan Saint-Pierre-et-Miquelon dahil edilmiştir.

<sup>220</sup> 13 Temmuz 1967 tarihli

<sup>221</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 57

<sup>222</sup> Assedic tarafından yayınlanan İş Kaybına Karşı Fransız Sosyal Güvenlik Sistemi adlı tanıtım broşüründen

Bu bağlamda tarihsel süreç içinde kapsama dahil edilenler ile birlikte hiçbir asgari çalışan sayısı ile sınırlı olmadan tüm özel sektör işyerlerinde hizmet akdine bağlı çalışanlar (Fransız işçiler için) ile yine tarım sektöründe çalışan işçiler ve ev hizmetlileri kapsam dahilindedirler. Bu kişilerin yanında, çalışma şartlarındaki değişiklikten dolayı bazı sektörlerin çalışanlarının işsizlik sigortasından yararlanması genel şartların dışında bir düzenleme ile mevcut olmuştur. Bunlarında arasında kapıdan satış yapan kişiler, gazeteciler, analık yardımı yapan kişiler, sivil havacılıkta uçuş hizmetlerinde yer alanlar, balıkçılar, deniz ticareti yapanlar, rıhtım çalışanları,

Aşağıda Fransa’da işsizlik sigortasının uygulaması ile sorumlu olan kuruluş Assedic’ten alınan Fransa’nın ana topraklarında (deniz aşırı bölgeler hariç olmak üzere) yıllara göre kapsamdaki işyeri sayısını ve kişi sayısını (erkek – kadın ayırımı ile birlikte) gösteren bir tablo bulunmaktadır. Veriler 1976 ve sonrası dönemi kapsamakta olup, bu dönem içindeki gelişme gözükülebilir.

**Tablo 26 : Fransa İşsizlik Sigortası Kapsamı (Fransa Ana Topraklar)**

Yıl	Kapsamdaki işyeri	Erkek çalışanlar	Kadın Çalışanlar	Toplam işçi
1976	1 026 103	8 554 582	4 590 225	13 144 807
1977	1 054 091	8 517 793	4 658 711	13 176 504
1978	1 078 148	8 493 046	4 752 922	13 245 968
1979	1 104 361	8 524 107	4 827 166	13 351 273
1980	1 130 164	8 461 758	4 859 483	13 321 241
1981	1 145 172	8 331 952	4 865 325	13 197 277
1982	1 153 408	8 247 284	4 945 780	13 193 064
1983	1 161 884	8 028 568	4 971 978	13 000 546
1984	1 166 585	7 822 609	4 955 723	12 778 332
1985	1 170 789	7 743 914	4 956 858	12 700 772
1986	1 195 339	7 718 816	4 985 713	12 704 529
1987	1 223 401	7 785 778	5 054 131	12 839 909
1988	1 256 780	7 970 768	5 183 550	13 154 318
1989	1 304 203	8 198 840	5 394 962	13 593 802
1990	1 329 981	8 282 694	5 538 508	13 821 202
1991	1 334 378	8 174 989	5 553 245	13 728 234
1992	1 385 438	8 002 833	5 588 013	13 590 846

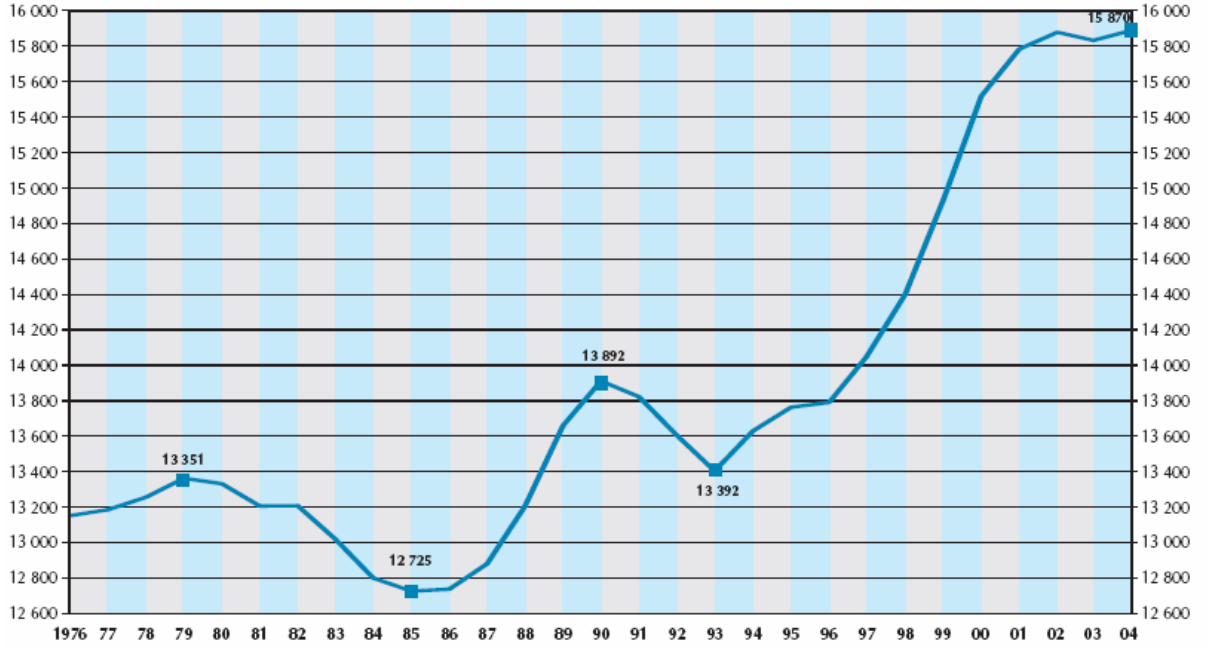
1993	1 397 110	7 825 017	5 567 101	13 392 118
1994	1 420 581	7 971 053	5 644 394	13 615 447
1995	1 431 628	8 041 881	5 704 228	13 746 109
1996	1 438 162	8 019 555	5 752 765	13 772 320
1997	1 458 258	8 163 377	5 862 193	14 025 570
1998	1 480 716	8 351 171	6 009 908	14 361 079
1999	1 503 138	8 649 770	6 233 050	14 882 820
2000	1 513 985	8 969 911	6 506 401	15 476 312
2001	1 530 608	9 060 626	6 694 364	15 754 990
2002	1 531 587	9 086 633	6 775 980	15 862 613
2003	1 531 876	9 023 216	6 798 095	15 821 311
2004	1 540 412	9 017 962	6 852 091	15 870 053

Bu tablodan görüleceği üzere Fransa diğer gelişmiş ülkelere nazaran işsizlik sigortası sistemini çok geç kabul etmesine karşın, sistemin kapsam bakımından gelişimini çok hızlı tamamlamıştır. Verilerin var olduğu 1976 yılından sonra kapsamda esaslı hiçbir değişiklik yapılmamış olması, kapsamdaki işyeri ve kişi sayısındaki artışın makul bir seviyede yükselmesinin sebebidir. Kanuni düzenlemenin içinde zorunlu işsizlik sigortası sistemi mevcut olduğu gibi bazı kişilere ihtiyari olarak bu programa dahil olma imkanı getirilmiş olmakla, buradaki verilerde iki farklı ögenin ağırlıkları, daha doğru bir ifade ile ihtiyari işsizlik sigortası kapsamında bulunanların seneler içindeki gelişimi bilinmemektedir. Buna karşın bu kişilerin sayısının çok çok az olduğu tahmin edilebilir. Dikkat çekici bir husus bu süreç zarfında kapsamdaki işyerlerinin % 50 oranında artmasına karşılık, kapsamdaki toplam işçi sayısındaki artışın % 20 ile sınırlı kalmasıdır. Bunun sonucunda 1976 senesinde kapsamdaki bir iş yerinde ortalama 12,8 kişi çalışırken 2004 yılı rakamları ile 10,3 kişiye düşmüştür. Demek ki, aradan geçen 30 senelik zaman zarfında kapsamdaki işyerlerinin çalıştırdıkları kişi sayısına göre büyüklükleri küçülmüştür. Başka bir ifade ile, sisteme yeni dahil olan işyerleri, önceki işyerlerine nazaran daha az insan çalıştıran işyerleridir.

Verilerin şemasal değeri gelişimi daha iyi yansıttığı için Assedic'ten alınan bir tablo aşağıda sunulmaktadır.



**Şekil 3 : Fransa İşsizlik Sigortası Kapsamındaki Çalışan Sayısı (bin kişi)**



Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi, Fransa işsizlik sigortası düzenlemesi dahilinde, Fransa'nın deniz aşırı bölgelerinde (topraklarında) de işsizlik sigortası uygulaması 1970'li yıllarda kabul edilmiş ve bu topraklarda Fransa'ya bağlı olarak çalışanların da işsizlik sigortası uygulaması kapsamında olması kararlaştırılmıştır.

**Tablo 27 : Fransa İşsizlik Sigortası Kapsamı (Fransa Deniz Aşırı Topraklar<sup>223</sup>)**

Yıl	Kapsamdaki İşyeri	Erkek Çalışanlar	Kadın Çalışanlar	Toplam İşçi
1992	27.140	108.230	78.209	213.579
1993	25.291	112.967	80.529	218.787
1994	27.610	114.650	86.507	228.767
1995	26.214	124.116	89.179	239.509
1996	27.213	128.274	92.705	248.192
1997	27.116	131.451	93.402	251.969
1998	29.401	138.009	98.662	266.072
1999	29.998	143.537	104.513	278.048
2000	30.992	148.040	108.796	287.828
2001	32.976	154.546	107.237	294.759
2002	34.298	157.968	111.277	303.543

<sup>223</sup> Yukarıda da bahsedildiği gibi bu bölgeler Fransa'ya bağlı tüm toprakları ifade etmeyip, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Reunion ve Saint-Pierre-et-Miquelon'u kapsamaktadır.

2003	35.317	162.066	114.779	312.162
2004	36.461	165.596	118.106	320.163

Yukarıdaki tablo yine Assedic'ten alınmış olup, 1992 yılı ile 2004 yılları arasında Fransa'nın deniz aşırı bölgelerinde Fransa ana topraklarda kurulmuş bir işverene bağlı olarak çalışıp da işsizlik sigortasına dahil olan işyeri ve kişi sayıları verilmiştir. 1992 yılından itibaren günümüze kadarki düzenli artış bu bölgelerde Fransız şirketlerinin yapmış oldukları düzenli yatırımın sonucudur.

Bu veriler kaç kişinin ve işyerinin kapsamda olduğunu göstermekle birlikte, Fransa'nın toplam işgücü içinde işsizlik sigortasının ne kadar yaygın olduğunu yani gerçek anlamda işsizlik sigortasının kapsamının genişliğini bize göstermemektedir. Bu değerlendirmenin tam olarak yapılabilmesi açısından Fransa'da aktif işgücünün, işsizlik sigortasına dahil işgücünün, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlananların sayılarının karşılaştırılmaları gerekir. Bu sebeple aşağıdaki tabloda 1976 yılından başlamak üzere aktif işgücü rakamları, 1982 yılından başlamak üzere her sene sonu itibarı ile işsizlik sigortasından yararlananların sayısı ve bu iki rakam uyarınca işsizlik sigortasına katılımın toplam işgücüne oranı ile işsizlik sigortasından yararlananların işsizlik sigortasına katılanlar ve aktif işgücüne oranları verilmektedir.

**Tablo 28 : Fransa İşgücü ve İşsizlik Sigortası Seçilmiş İstatistikler**

Yıl	Toplam işgücü	İşsizlik sigortası kapsamındaki işgücü	İşsizlik sigortası kapsamı oranı	İşsizlik sigortasından yararlananlar	Yararlanma oranı
1976	23.205.036	13.144.807	56,65		
1977	23.488.745	13.176.504	56,10		
1978	23.518.737	13.245.968	56,32		
1979	23.890.996	13.351.273	55,88		
1980	24.121.678	13.321.241	55,23		
1981	24.196.248	13.197.277	54,54	1.720.208	13,03
1982	24.339.243	13.193.064	54,20	2.029.560	15,38
1983	24.347.194	13.000.546	53,40	2.119.806	16,31
1984	24.434.694	12.778.332	52,30	2.279.219	17,84
1985	24.577.281	12.700.772	51,68	2.290.593	18,04
1986	24.776.021	12.704.529	51,28	2.319.297	18,26

1987	24.825.565	12.839.909	51,72	2.323.892	18,10
1988	24.805.938	13.154.318	53,03	2.303.421	17,51
1989	24.977.784	13.593.802	54,42	2.275.525	16,74
1990	24.984.232	13.821.202	55,32	2.294.462	16,60
1991	24.993.797	13.728.234	54,93	2.510.658	18,29
1992	25.175.339	13.590.846	53,98	2.683.726	19,75
1993	25.305.187	13.392.118	52,92	2.916.107	21,77
1994	25.377.479	13.615.447	53,65	2.755.717	20,24
1995	25.514.883	13.746.109	53,87	2.703.073	19,66
1996	25.803.978	13.772.320	53,37	2.783.523	20,21
1997	25.750.834	14.025.570	54,47	2.745.959	19,58
1998	25.902.058	14.361.079	55,44	2.732.812	19,03
1999	26.100.480	14.882.820	57,02	2.626.600	17,65
2000	26.272.034	15.476.312	58,91	2.448.839	15,82
2001	26.424.622	15.754.990	59,62	2.594.586	16,47
2002	26.652.982	15.862.613	59,52	2.775.500	17,50
2003	27.373.000	15.821.311	57,80	2.926.300	18,50
2004	27.518.000	15.870.053	57,67	2.898.900	18,27

Not : İşsizlik sigortasından yararlananlar bakımından senelerin Aralık ayları verileri esas alınmıştır

Not : Bir kişinin işsizlik sigortası kapsamında olması, o kişinin aktif olarak sigorta primlerini yatırdığı anlamı taşımamaktadır.

Kaynak : Unedic / Assedic - Insee<sup>224</sup>

Görüldüğü üzere, Fransa işsizlik sigortası kapsamında 1976 yılından bu yana ciddi bir kapsam değişikliği olmamıştır. Ancak bu süreç içinde kapsam oranı % 51 (1985 – 1987) ile % 60 (2001 – 2002) arasında oynama yapmıştır. 1976 yılında işgücünün % 56,65’lik bir kısmı işsizlik sigortası programı kapsamındayken 2004 senesi sonunda bu oran sadece % 1 değişmiş ve % 57,67’ye çıkmıştır. Bu süreç içinde aktif işgücü 23 milyon civarından 27,5 milyona çıkarken, kapsamdaki işçilerin sayısı 13 milyon civarından 16 milyon kişiye yaklaşmıştır. İşsizlik sigortasından faydalananların sayısı ise verilen mevcut olduğu 1982 yılından bu yana 2 milyon kişi civarından 2004 yılı sonunda 2 milyon 900 bin kişiye çıkmış ve yararlanma oranı da % 15,38’den % 18,27’e yükselmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken bir husus işsizlik sigortasından faydalanan kişi rakamlarının hepsinin ödenek almaması bir kısmının sistem dahilinde sunulan diğer hizmetlerden yararlanmasıdır.

<sup>224</sup> Institut National de la Statistique et des Etudes Economique

Bu rakamlar ve Fransız sisteminin özel sektördeki hizmet akdine bağlı çalışanların tamamını kapsadığı göz önüne alınarak bir değerlendirme yapıldığında, Fransa'da ciddi bir işgücünün de ya özel sektörde çalışmadığı ya da hizmet akdine bağlı çalışmadığı görülmektedir. Bu sayı yaklaşık 12 milyon civarındadır.

Fransız istihdam rakamları incelenmeye devam ettiğinde işsizlik sigortası uygulamasının bir diğer ilginç yanı ortaya çıkmaktadır. Aşağıda Fransa'da 2002 yılından başlayarak işsizlik rakamları da verilmektedir. Görüleceği üzere Fransa'da 2002 senesinde işsizlerin sayısı 2.396.000 kişi iken bu sayı 2004 yılında 2.734.000 olmuş, bir sonraki senede bu sayı civarında kalmıştır. Aynı zamanda işsizlik sigortasından faydalananlar sayısı incelendiğinde, işsizlik sigortası sistemi dahilinde işsiz sayısından daha fazla kişiye hizmet sağlandığı görülmektedir. Ancak bir dönemde işsiz kalan kişilerin kaç tanesinin bu hizmetten yararlandığı konusunda bir araştırma yapılmamıştır.

**Tablo 29 : Fransa'da Yıllara Göre İşsiz Sayısı**

	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>2002</b>
<b>İşsiz Sayısı (bin)</b>	<b>2.717</b>	<b>2.734</b>	<b>2.682</b>	<b>2.396</b>
<i>erkek işsizler</i>	<i>1.328</i>	<i>1.330</i>	<i>1.300</i>	<i>1.149</i>
<i>kadın işsizler</i>	<i>1.389</i>	<i>1.404</i>	<i>1.383</i>	<i>1.247</i>

Kaynak : Insee

## **2. Kapsama Dahil Olmayanlar**

Fransa işsizlik sigortası sistemi kapsamında özel sektörde tüm hizmet akdine bağlı çalışanlar katılmakla birlikte, kapsam dışında çok fazla çalışan grubunun kaldığı söylenemez. Bununla birlikte yukarıda rakamsal olarak da ortaya koyulduğu gibi aktif iş gücü içinde yaklaşık 12 milyon kişinin kapsam dışında olduğu ortadadır. Fransa kapsama tanımı bakımından dünya ülkelerine kıyasla en geniş tanımı yapmış ülkelerden biridir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde işsizlik sigortası sisteminin kapsamına bakıldığında yine bir hizmet akdine bağlı çalışanlar hedef alınmak ile birlikte, önceleri bir sene içinde en az dört ay boyunca 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işverenler ve yanında çalışanların kapsama alındıkları, sonradan bu kapsamın en az 20 hafta boyunca 1 veya daha fazla işçi çalıştıran veya

yılın bir çeyreğinde en az 1.500 Dolar tutarında bordro ödemesi yapan işverenlere genişletildiği, yine ev hizmetlilerinde, tarım alanları çalışanlarında bu şekilde sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Oysa Fransa işsizlik sigortası sisteminde bunun yanında çok basit sayılacak bir düzenlemeye gidilerek, işverenler bakımından olsun veya kazanılan ücret tutarı bakımından olsun hiçbir sınırlama getirilmeden tüm hizmet akdine bağlı çalışanlar ve işverenleri kapsama dahil edilmişlerdir. Hatta bu kapsam sonradan tüm tarım işçilerini içine alacak kadar genişletilmişlerdir.

Bir diğer özellik olarak, kamu çalışanlarının genellikle tüm dünyada kendilerine has iş güvencesi koruması altında olmaları sebebi ile işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmalarına rağmen, Fransa'da kamu çalışanlarının ise ihtiyari olarak genel işsizlik sigortası sisteminden faydalanmaları olanağı sağlanmıştır.

Fransa Çalışma Kanunu'nun L. 351-4 maddesi uyarınca, L. 351-12 maddesi ayırık olmak üzere, işverenlerin kendilerine bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan tüm ücretlileri işsizlik riskine karşı sigorta ettirmeleri zorunludur. Yine 1 Ocak 2001 tarihli ve Fransa İşletmeler Hareketi (MEDEF), Orta ve Küçük Ölçekli İşletmeler Genel Konfederasyonu (CGPME), El Sanatları Meslek Sendikası (UPA) ile Fransız Demokratik Çalışma Genel Konfederasyonu (CFDT), Fransız Hıristiyan Çalışanlar Konfederasyonu (CFTC), Fransız Yönetici Çalışanlar Konfederasyonu (CFE-CGC), İşçi Gücü – Genel Çalışma Konfederasyonu (CGT-FO), Genel Çalışma Konfederasyonu (CGT) arasında akdedilen<sup>225</sup> Konvansiyon'un uygulama kapsamını belirleyen 3. maddesi uyarınca bu konvansiyonun “Tüm metropolitan (ana toprak) Fransa, deniz aşırı bölgeler ile Saint-Pierre-et-Miquelon'da uygulanacağı; hizmet akdine bağlı Fransa'da çalışan yabancılar kapsamda olduğu gibi bir Fransız şirketine bağlı başka bir ülkede çalışan Fransız işçilerinde kapsamda olduğu” belirtilmiştir. Benzer bir hüküm 1 Ocak 2004 tarihli Konvansiyon'da da mevcut olup, yabancı bir ülkede çalışan Fransız işçi kavramı, Avrupa Birliği dışında çalışan olarak değiştirilmiştir. 18 Ocak 2006 tarihli ve aynı taraflar arasında imzalanmış

---

<sup>225</sup> Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), La Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), L'Union professionnelle artisanale (UPA) ile La Confédération française démocratique du travail (CFDT), La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), La Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC), La Confédération générale du travail force ouvrière (CGT-FO), La Confédération générale du travail (CGT),

Konvansiyon ile aynı hüküm korunarak Avrupa Ekonomik Topluluğu ve İsviçre sınırları da Fransa toprağı olarak nitelendirilip, yabancı ülkede bir Fransız şirketine bağlı çalışan Fransız işçi tabiri buna göre yorumlanmıştır.

Bu kapsam altında değerlendirildiğinde,

- Bir hizmet akdine bağlı olmadan çalışanlar,
- Şirket yöneticileri, ile
- Hizmet akdine bağlı olsa bile, bir Fransız şirketine bağlı olmadan deniz aşırı Fransız topraklarında çalışanlar

işsizlik sigortası kapsamı dışında kalmaktadır.

Hizmet akdine bağlı olmadan çalışanlar içinde en büyük bölümü bağımsız çalışanlar teşkil etmektedir. Fransa'da bağımsız çalışanların yaptıkları çalışmalar ana olarak, çalışma kanunu dışında 31 Aralık 1990 tarihli 90-1258 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Bağımsız çalışanlar, bir ticaret veya sanayi sektörü içinde olmadan, kendi adına iş yapan kişilerdir. Yaptıkları iş sırasında tam bir bağımsızlık içinde hareket ederek, genellikle bilgiye dayalı işler yapanlar bu kategoridedir. Kendi muayenehanelerinde veya ofislerinde çalışan doktorlar, avukatlar, danışmanlar bu kategoride olanlara örnektir. Burada kendi adına iş yapan kişi kavramından bağımsız çalışanların tek başlarına çalışmak zorunda olduğu gibi bir anlam çıkmaması gerekir. Bağımsız çalışanlar doğal olarak tek başlarına çalışabilecekleri gibi, bir şirket şeklinde de iş yapabilirler. Örneğin mimarlık ofislerinde veya avukatlık bürolarında çalışanlar birbirlerine bir hizmet akdi ile bağlı olmamak kaydıyla, bağımsız çalışan kabul edilirler. Bu açıklama altında, bağımsız çalışanların kapsamı oldukça geniştir. Veterinerler, eczacılar, komisyon başına iş yapanlar vs. sayıları değerlendirildiğinde, bir ülkenin çalışma yaşamında oldukça büyük bir yer tuttukları görülmektedir. İşte Fransa'da da bağımsız çalışanlar, bir hizmet akdine bağlı olarak çalışmadıkları için işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmuşlar ve tarihsel süreç içinde de kapsama dahil edilmeye çalışılmamışlardır. Bağımsız çalışanların sosyal güvenceleri ise genel yapıya tabi olmakla birlikte özel olarak 11 Şubat 1994 tarihinde çıkartılan ve Madelin Yasası olarak bilinen kanun ile düzenlenmiştir.

Fransa’da şirket yöneticileri<sup>226</sup> de işsizlik kapsamı dışında tutulmuşlardır<sup>227</sup>. Buradaki şirket yöneticileri tanımı ise daha geniş tutularak, sadece yönetim kurulları başkanları değil ancak anonim şirketlerde yönetim kurulu üyeleri ile denetim kurulu üyeleri de bu kapsamda değerlendirilmişlerdir<sup>228</sup>. Diğer şirket tiplerinde ise (limited, komandit, kolektif) şirket yöneticisi bu kapsamdadır. Anonim şirketlerde genel müdürün durumu ise yetkisine göre değerlendirilecektir.

İşsizlik sigortası kapsamı dışında hizmet akdi ile çalışsa bile kalan son kesim ise, bir Fransız şirketine bağlı olmadan Fransa’nın deniz aşırı bölgelerinde çalışan Fransız işçilerdir. İşsizlik sigortası kapsamının tarihsel gelişimi sırasında bahsedildiği üzere, 16 Ocak 1979 tarihli bir kanun ile Fransız Çalışma Kanunu’nun işsizlik sigortası maddelerinde yaptığı değişiklik ile sigortanın kapsamına yabancı şirketlerin Fransa’daki işyerlerinde çalıştırdıkları işçiler dahil edildiği gibi, Fransa’nın deniz aşırı bölgelerinde ve Saint-Pierre-et-Miquelon’da Fransız şirketlerine (Fransa’nın ana toprağında kurulu olan şirketlere) bağlı olarak çalışan Fransızlar da zorunlu olarak dahil edilmişlerdir. İşte bu bölgelerde, bölgelerin kendi şirketleri tarafından çalıştırılan işçiler, hizmet akdine dayalı olarak çalıştırılırsalar dahi işsizlik sigortası kapsamı dışında kalacaklardır.

Tüm bunların yanında, aşağıda da açıklanacak ayırık durum dışında, özellikle belirtmek gerekir ki, memurlar ve tabi ki daha önce hiçbir iş tecrübesi olmayan ve ilk defa iş arayan gençler (ya da kişiler) hiçbir koşul altında işsizlik sigortasından yararlanamayacaklardır<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> Fransızca tabiri ile “mandat social”, Fransız şirketler hukukunda, bir tüzel kişiliği idare eden, temsil eden ve o kişiliğin menfaatleri doğrultusunda yönlendiren kişidir.

<sup>227</sup> Jacques Bautault, a.g.e., s. 58

<sup>228</sup> Yves Chagny, Fransız Yargıtayı Danışmanı, ticaret hukuku üzerine bir makalesi, [http://www.enm.justice.fr/Centre\\_de\\_ressources/actes\\_sessions/chambres\\_sociales/droit\\_commercial\\_1.htm](http://www.enm.justice.fr/Centre_de_ressources/actes_sessions/chambres_sociales/droit_commercial_1.htm)

<sup>229</sup> Françoise Lagre, Chomage: Comment Serez-Vous Indemnise?, Collection C’est Mon Droit, 2003, s. 10

### 3. Kamu Çalışanları

Her ne kadar yukarıda kapsama dahil olanlar ve olmayanlar şeklinde bir ayırım yapılmış olsa da, Çalışma Kanunu'nun kamu çalışanlarına özel bir düzenleme ihtiva etmesi sebebi ile, bu ayırımı iyi yansıtmak amacıyla ayrı bir başlık altında incelemek daha faydalı olacaktır. Tekrar olması açısından, işveren temsilcileri ile işçi temsilcileri arasında akdedilen hiçbir Konvansiyon'da bu konuda bir açıklama olmamakla birlikte, Fransa Çalışma Kanunu'nun L. 351-4 maddesi uyarınca, L. 351-12 maddesi ayırık olmak üzere, işverenlerin kendilerine bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan tüm ücretlileri işsizlik riskine karşı sigorta ettirmeleri zorunludur.

Çalışma Kanunu'nun L. 351-12 maddesi ise,

- Devletin ve idari oluşumlarının kadrolu (memur) olmayan çalışanları (memur statüsünde bulunmayıp, sözleşmeli personel statüsünde olanlar), Fransa dış topraklarının<sup>230</sup> memur statüsünde çalışanları ve diğer kamu idaresi işyerlerinde çalışanlarının,
- Fransa dış topraklarının memur statüsünde olmayan çalışanlarının ve devlet, meslek odaları, ziraat odaları dışında kamu idaresine ilişkin işyerlerinin kadrolu olmayan elemanlarının (örnek olarak hastahane) ve yine kamu yararına oluşumların kadrolu olmayan çalışanlarının,
- Kamu sektörünün kurduğu işletme, dernek ve diğer oluşumlarının ücretli elemanlarının, Fransa dış topraklarının ticari ve sınai nitelik taşıyan işyerlerinin ücretli çalışanlarının (veya özel sektör ile birlikte kurulmuş olsa dahi, kamunun çoğunluk taşıdığı işbirlikleri çalışanlarının),

---

<sup>230</sup> Fransız Anayasasının 73. ve 74. maddesi Fransa'nın Avrupa kıtası dışında kalan topraklarında bir takım özel idari düzenlemeler yapmıştır. Fransa dış toprakları veya deniz aşırı bölgeler veya deniz aşırı toprakları olarak adlandıracağımız bu bölgeler çok çeşitli olup, hukuki statüleri de birbirinden farklıdır. Bu ayırımın daha iyi anlaşılabilmesi için Anayasanın ilgili maddeleri incelenebilir.



- Meslek odaları, ziraat odaları ve meslek odaları tarafından görülen ticari ve sınai nitelik taşıyan hizmetlerde ve yine bu kurumlar tarafından yapılan zırai nitelikteki çalışmalarda kadrolu olmayıp ücretli çalışanlarının,

işsizlik sigortasından yararlanma haklarının bulunduğu düzenlenmiş, ancak bu konuda bir zorunluluk getirilmemiştir.

Bu hali ile yukarıda sayılan kamu çalışanları, bir bakıma işsizlik sigortası kapsamına girmek ile birlikte, herhangi bir zorunluluk olmadığından dolayı kendi talepleri halinde bu sistemden yararlanmaya başlayacaklardır. Bunu gözeten kanun, ilgili kamu idarelerine bu konuda bir yetki vererek, talepleri halinde Assedic ile ikili anlaşma yapabileceklerini ve kapsamdaki çalışanları için otomatik sigortalama sistemi getirebileceklerini düzenlemiştir. Bu konuda belirtilmesi gereken bir diğer özellik de istekleri halinde bu sisteme dahil olabilen yukarıda anılan nitelikteki kamu çalışanlarının, sistemden diledikleri anda çıkmalarına da imkan tanınmıştır.

Aşağıdaki tabloda Fransız kamu çalışanlarının 2002 senesine kadar ki son 10 yıllık gelişimini gösterir sayısal durumu verilmektedir. Görüldüğü üzere 31 Aralık 2002 itibarı ile kamu çalışanlarının sayısı 2 milyon 623 bin kişidir. Bu sayı içinden 2.043.169 tanesinin memur statüsünde olduğu, 324.782 kişinin asker statüsünde olduğu ve geri kalan 628.257 kişinin memur statüsü dışında çalıştırıldığı ve böylelikle yukarıda bahsedilen ihtiyari rejimden yararlanma haklarının bulunduğu bilinmektedir<sup>231</sup>.

Yıl	1990	2000	2001	2002
Sayı	2.297,50	2.580,50	2.608,50	2.623,10

Kaynak : Annelise Robert ve Dominique Quarré, Les agents de l'État au 31 décembre 2002  
Insee Premiere, No 987, Septembre 2004

<sup>231</sup> Annelise Robert ve Dominique Quarré, Les agents de l'État au 31 décembre 2002, Insee Premiere, No 987, Septembre 2004

## D. İŞSİZLİK SİGORTASININ FİNANSMANI

Fransız işsizlik sigortası sisteminin sözleşmesel nitelik taşıması itibarı ile belki de en tartışmalı noktası finansman konusudur. O kadar ki, sistemin finansman sıkıntısı sebebi ile sözleşmeye bağlı yapılan düzenlemelere istisna bile getirilmek zorunda kalınmış ve tarafların bu konuda uzlaşamaması üzerine devlet kamu gücünü kullanarak müdahale etme gereği duymuştur.

Fransız işsizlik sigortası sisteminin ikili yapısı olduğu yukarıda belirtilmiştir. Bunlardan birincisi işsizlik sigortası rejimi denen işçi ve işverenler tarafından prim ödenerek ikili finansman yöntemi ile yürütülen sistemdir. İkincisi ise dayanışma rejimi olup, işsizlik yardımı niteliğindedir ve tekli finansman yöntemi ile devlet tarafından finanse edilmektedir.

Tarihsel gelişim içinde ele aldığımızda, 31 Aralık 1958 tarihli işsizlik sigortasını kuran Konvansiyon uyarınca, işsizlik sigortası priminin işçinin ücretinin % 1 oranında olduğu ve bunun 4/5'lik kısmının işveren, 1/5'lik kısmının işçi tarafından karşılandığı görülmektedir. Kısaca işverenin prim borcu işçi ücretinin % 0,8'i işçinin ise % 0,2'sidir. 1958 tarihindeki bu düzenlemeden sonra Fransız işsizlik sigortasında prim oranlarının sabit kaldığı en uzun dönem yaşanmıştır. 1973 yılında taraflar işsizlik sigortası priminin toplam % 0,7'e indirilmesine karar vermişler, her iki tarafın bu oran üzerindeki paylaşımlarında bir değişikliğe gidilmemiştir. Bundan birkaç yıl sonra sistemin açık vermesi üzerine, ilk kez devlet müdahale etmiş ve 6 milyar Frank'ı oluşan Fona devretmiştir. Bunun geçici bir önlem olduğunun bilinci ile tarafların yeni bir uzlaşma arayışına girmesi sağlanmış ve günümüze kadar uzanan bir oran değişim rüzgarının ilk adımı olarak, işsizlik sigortası primi % 3'e çıkartılmıştır. Aylar sonra yeniden bir değişikliğe gidilerek bu sefer oran % 3,6'ya çıkartılmış ve yine Fransız işsizlik sigortası tarihinde ilk defa sistem dahilinde işçi ve işverenlerin payları arasındaki oranda değişikliğe gidilmiştir. İşverenlerin 20 yıla yakın bir zamandır prim oranının % 80'ine katlanmalarından sonra bu oranda işveren

lehine iyileştirme yapılma yoluna gidilmiş ve işverenin prim borcu % 2,76 işçinin prim borcu da % 0,84 seviyesine getirilmiştir.

İşsizlik sigortası prim oranlarında yapılan bu ciddi artırıma rağmen, 1970’li yıllarda tüm dünyada yaşanan ekonomik kriz, Fransa ve işsizlik sistemini de vurmuş, Amerika Birleşik Devletleri örneğinde olduğu gibi, işsizlik sigortası mali yapısı ödenek yükünü kaldıramamaya devam etmiştir. Bunun sonucunda tarafların uzlaşma yoluna giderek soruna çözüm bulmaları devlet tarafından bir kez daha istenmiştir. Ancak yapılan görüşmelerde işveren tarafı prim oranlarının daha da yükseğe çekilmesine yanaşmadığı gibi, işçi tarafı da işsizlik halinde alınacak ödenek miktarında indirim kabul etmemiş ve sonucunda taraflar anlaşmadan masadan kalkmışlardır. İşte bu anda yaklaşık 50 yıllık işsizlik sigortası tarihinde ilk defa devlet kamu gücünü kullanarak, 1982 yılında tarafların uzlaşmasını temin etmeden tek taraflı olarak sistemde değişikliğe gitmiş ve prim oranını % 4,8’e yükseltmiştir.

1982 yılında gerçekleşen bu artış da finansal açıdan sistemin sağlıklı işleyişini temin etmemiş ve takip eden yıllarda prim oranının artması devam etmiştir. 1983 yılında % 4,8’lik prim oranı % 5,8’e çekilmiş, 1984 yılında değişik bir uygulama getirilerek sosyal güvenlik tavanının 1 ila 4 katı üzerinde ücretliler için oran % 0,5 oranında artırılarak uygulanmaya başlanmıştır. Ertesi yıl yeni bir değişiklik ile prim oranı % 6,2’ye çıkmış ve işverenlerin bu oran içindeki payı biraz daha düşürülerek % 66 civarına gerilemiştir. Buna göre işverenin ödeyeceği prim oranı % 4,08 işçinin ise ödeyeceği prim oranı % 2,12 olmuştur. Aradan 5 ay geçmeden bu sefer prim oranı % 6,58’e çıkartılmış ve işverenin prim oranı da % 4,27 olarak belirlenerek toplam prim içindeki ödeme yükü % 65’e çekilmiştir. Primin geri kalan % 2,31’lik kesimi ise işçiye aittir. 1987’ye gelindiğinde ise ihtiyaç dahilinde prim oranının % 6,9’ çıktığı görülür. Ancak bu oran içinde % 1,8’inin yeni kurulan ve 60 yaşında emekliliğin getirdiği ek yükü finanse etmek için kurulan oluşuma<sup>232</sup> aktarılacağı da kararlaştırılmıştır.

---

<sup>232</sup> Oluşumun adı ASF – Association pour la structure financiere olup, sonradan 2001 yılında kısa adı AGFF olan Association pour la Gestion du Fonds de Financement olarak değişmiştir.

1980'li yılların sonu ile beraber ekonominin genelinde yaşanan iyi hava, işsizlik sigortası bütçesine de yansımakla birlikte 1990'lı yıllara girilirken sosyal taraflar tarihlerinde ilk defa işsizlik sigortası priminin düşürülmesine karar vermişler ve böylelikle prim öncelikle % 6,7'ye (1990) sonrasında da % 6,58'e (1991) çekilmiş, hemen arkasından tekrar % 6,7'ye yükseltilmiştir. Çok geçmeden (1992 yılı haziranında) büyüyen işsiz sayısı ile birlikte finansal yapının yeniden sağlama alınabilmesi için net % 4,9 olan işsizlik sigortası primi (1987 yılında getirilen % 1,8'lik ek erken emeklilik ödeneği ile % 6,7 brüt prim yapmaktadır) % 5,7'ye çıkmıştır. Tüm bu gelişimler sırasında işçi ve işverenin prim içindeki oranları hiç değişmeden aynı kalmıştır. 1993 yılındaki Fransa işsizlik sigortası sisteminin en ağır finansal krizinden sonra, devletin işsizlik sigortasının devamı için 33 milyar Franklık ek ödeme yapması ile birlikte % 5,7'lik oran % 6,6'ya çekilmiştir.

1997 yılında işsizlik sigortası primi ikinci kez indirilerek % 6,18'e çekilmiştir. Aynı sene içinde yapılan düzenleme ile birlikte Türkiye'deki Ücret Garanti Fonu düzenlemesinin karşılığı olan ASF - Association pour la Gestion du régime d'assurance des créances des Salariés yaratılmış ve bu kez işsizlik sigortası primi haricinde % 0,25'lik bir oranın daha işçi ve işveren tarafından verilmesi planlanmıştır. Konvansiyonun primleri düzenleyen 7. maddesi uyarınca işverenin prim payı % 3,97 işçinin prim payı ise % 2,21 olarak belirlenmiştir.

1 Ocak 2001 tarihli Konvansiyon 3 senelik akdedilmiş olup, her bir sene için değişen oranlarda prim miktarı belirlemiştir. 2002 yılında ise prim oranının ikinci altı aylık dönemde de değişmesi kararlaştırılmıştır. Buna göre,

- 1 Ocak 2001 tarihinden itibaren prim oranı % 5,80 olup, işveren için % 3,70 işçi için % 2,10

- 1 Ocak 2002 tarihinden itibaren prim oranı % 5,60 olup, işveren için % 3,60 işçi için % 2,00

- 1 Temmuz 2002 tarihinden itibaren prim oranı % 5,80 olup, işveren için % 3,70 işçi için % 2,10

- 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren prim oranı % 6,40 olup, işveren için % 4,00 işçi için % 2,40 olmuştur. 2001 tarihli Konvansiyonun bir özelliği, işsizlik

sigortası primine bir tavan getirmiş olmasıdır. Buna göre işsizlik sigortası primlerinde sosyal güvenlik emeklilik prim hesabında esas alınan ücret tavanının 1 ile 4 katı arasında ücret kazananlara yüklenen % 0,50'lik ek prim kaldırılmış ve işsizlik sigortası prim hesabında tavan ücret olarak, Sosyal Güvenlik Kanunu'nun L. 241-3 maddesi uyarınca belirlenen emeklilik sigortası prime esas tavan ücretin 4 katı belirlenmiştir. Bu madde uyarınca kişinin aldığı ücret ne kadar yüksek olursa olsun, alınacak prim ücret tavanına göre belirlenecektir.

Bu konvansiyonun 2003 sonu itibarı ile sona ermesi ile yeni bir konvansiyon 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2004 tarihli Konvansiyon prim oranlarında herhangi bir değişikliğe gitmemiştir.

2004 yılında akdedilen konvansiyon da 3 senelik yapılmış olup, en son konvansiyon 18 Ocak 2006 tarihlidir. Konvansiyonun 2. maddesi primler ile ilgili olup, buna göre prim oranları toplamı % 6,48'e yükseltilmiştir. Binde 8'lik bu artışın işçi ve işveren payına yansımaları eşittir. 2007 ve 2008 seneleri içinse prim oranı şarta bağlı düzenlenmiştir. Buna göre şayet 2006 yılı sonu itibarı ile işsizlik sigortası bütçesi eksiye düşmez ise 2007 yılı için 2006'da getirilen binde 8'lik artış kaldırılacak, aksi takdirde devam edecektir. Bu takdirde ise bu oranın eskiye dönmesi için 2007 yılı sonu itibarı ile bütçenin 2 milyar Euro'yu aşkın bir miktarda fazla vermesi gerekmektedir. Tavan ücret uygulaması devam etmektedir.

**Tablo 31 : İşsizlik Sigortası Tavan Ücret Miktarı**

Yıl	Sosyal Güvenlik prime esas ücret tavanı (Euro)	İşsizlik sigortası prime esas ücret tavanı (Euro)
2006	2.589	10356
2005	2.516	10064
2004	2.476	9904
2003	2.432	9728
2002	2.352	9408
2001	2.279	9116

Yukarıya işsizlik sigortası prime esas ücret tavanının 2001 yılından günümüze gelişimini gösteren bir tablo sunulmaktadır. Fransa’da işsizlik sigortası için belirlenen bu tavan ücret, sosyal güvenlik sistemi içinde genel olarak kabul edilen ve emeklilik primleri için de esas alınan tavanın 4 katıdır. Bu hali ile, 2006 yılı için bir işçi ücretinden kesilebilecek en yüksek prim 671,07 Euro seviyesindedir.

**Tablo 32 : Başlangıcından Bu Yana Prim Bilgileri**

Yıl	Toplam Prim	İşveren Payı	İşçi Payı
31 Aralık 1958	% 1	% 0,80	% 0,20
1973	% 0,70	% 0,56	% 0,14
1979	% 3	% 2,40	% 0,60
1 Nisan 1979	% 3,60	% 2,76	% 0,84
1 Kasım 1982	% 4,80	% 3,68	% 1,12
1 Haziran 1983	% 5,80	% 4,08	% 1,72
10 Ocak 1984	% 5,80 + % 0,50 (sosyal güvenlik prim tavanının 1 ila 4 katı arasında kazananlar için)	% 4,08	% 1,72 + % 0,50*
Haziran 1985	% 6,20 + % 0,50*	% 4,08	% 2,12 + % 0,50*
19 Kasım 1985	% 6,58 + % 0,50*	% 4,27	% 2,31 + % 0,50
1 Ocak 1988	% 5,10 + (% 1,80 ASF)** + % 0,50*	% 3,32	% 1,78 + % 0,50*
1 Ekim 1990	% 4,90 + % 0,50*	% 3,19	% 1,61 + % 0,50*
1 Ocak 1991	% 4,46 + % 0,50*	% 4,27	% 2,31 + % 0,50
5 Aralık 1991	% 4,90 + % 0,50*	% 3,19	% 1,61 + % 0,50*
18 Temmuz 1992	% 5,70 + % 0,50*	% 3,70	% 2,00 + % 0,50*
22 Temmuz 1993	% 6,60 + % 0,50*	% 4,29	% 2,31 + % 0,50*
1 Ocak 1997	% 6,18 + % 0,50*	% 3,97	% 2,21 + % 0,50*
1 Ocak 2001	% 5,80	% 3,70	% 2,10
1 Ocak 2002	% 5,60	% 3,60	% 2,00
1 Temmuz 2002	% 5,80	% 3,70	% 2,10
1 Ocak 2003	% 6,40	% 4,00	% 2,40
18 Ocak 2006	% 6,48	% 4,04	% 2,44

\* Sosyal güvenlik prime esas ücret tavanının 1 ila 4 katı arasında kazananlar için getirilen ek bir prim ödemesi olup, Haziran 2001 sonu itibarı ile yürürlükten kaldırılmıştır.

\*\* ASF, erken emeklilik sisteminin finansmanı için getirilen bir yük olup, sonradan oranı % 1,96'ya çıkmıştır. Bunun içine işveren % 1,16 işçi ise % 0,8 katılmaktadır. Yine sosyal güvenlik prime esas ücret tavanının 1 ila 4 katı arasında kazananlar için prim % 2,18 olup, işverenin payı % 1,29 işçinin payı ise % 0,89'dur.

Yukarıdaki tabloda da 1958 yılından bu yana işsizlik sigortasının primlerinde gözlenen ve yukarıda anlatılan değişiklikler ve bu primlerin işçi ve işverenlere dağılımı özet olarak verilmektedir.

Bu hali ile bakıldığında, Fransız işsizlik sigortası sisteminin kurulduğu andan itibaren finansal yapısı bakımında çok fazla ve sık değişiklik yaşadığı görülmektedir. Bu değişiklikler günümüzde de devam etmekle, ücretlerden yapılan kesintinin bir olgunluğa ulaştığı söylenemez. Yapılan tüm finansal değişikliklerin kaynağında ise sistemin gelişimi esnasında yaşanan finansal sıkıntılar yatar. Öyle ki devlet 1979 yılında 6 milyar Frank ve yine 1993 senesinde 33 milyar Frank bütçeden sisteme kaynak aktarmak zorunda kalır. Dikkat çekici bir unsurda 50 senelik işsizlik sigortası tarihinde prim oranlarında yapılan 20 değişiklikten 15 tanesinin son 20 sene içinde gerçekleşmesidir. Oysa bu 20 senelik döneme bakıldığında sisteme dahil olanların sayısının 13 milyon kişi civarından 16 milyon kişi civarına yaklaştığı sistemden faydalanların sayısının ise bu süreçte 2 milyon kişiden 3 milyon kişiye çıktığı görülür. Bu artışa rağmen finansal düzenlemede hep çalkantılar görülmüştür. 1983 yılında % 5,80 olan toplam prim oranı önce artırılarak % 6,58'e kadar çıkmış, ardından % 4,46'ya kadar gerilemiş, sonra tekrar artış trendine girerek % 6,60 oranını görmüş, ondan sonra tekrar % 5,60'a kadar çekildikten sonra günümüzdeki % 6,48 haline ulaşmıştır. Bu süreç zarfında işsizlik sigortası sisteminin gelir ve giderlerini gösterir tablo aşağıda sunulmuştur.

**Tablo 33 : İşsizlik Sigortası Gelir Gider Tablosu (milyon Euro)**

<b>Yıl</b>	<b>Gelirler</b>	<b>Giderler</b>	<b>Sene Sonu Durumu</b>
1985	7.614	7.829	-214
1986	8.753	8.350	403
1987	9.195	9.248	-54
1988	10.295	10.059	237
1989	11.601	10.858	743
1990	12.703	12.153	550
1991	13.108	14.340	-1.231
1992	14.674	16.984	-2.310
1993	17.829	19.169	-1.341
1994	20.268	18.942	1.326
1995	20.936	17.521	3.415
1996	20.462	18.892	1.570
1997	19.629	19.957	-328
1998	20.549	20.867	-318
1999	21.332	21.748	-416
2000	22.776	21.444	1.331
2001	22.723	22.476	247
2002	22.559	26.279	-3.720
2003	25.784	30.067	-4.282
2004	26.732	31.152	-4.420
2005	27.695	30.887	-3.192

Kaynak : Assedic

Verilen yıl sonu rakamları kümülatif toplamı göstermemekte, her sene içindeki durumu aktarmaktadır. Bu itibarla yıllar öncesinden gelen zararlar veya karlar bu tabloda görülmemektedir. Ancak devlet bütçesinden 1993 yılında 33 milyar Frank para aktarıldığını biliyoruz. Yukarıdaki rakamlar ise Euro para birimi cinsinden verilmiştir. Bu itibarla 1993 yılında Fransız bütçesinden sisteme 5 milyar Euro'nun biraz üzerinde bir para aktarıldığı ortadadır. Bu aktarılan para ile birlikte sistemin finansal açıklarının sıfırlandığını kabul edersek 1994 yılından itibaren sistemin ilk üç sene kendini idare ettiği, 1997 yılından itibaren eksi değerlere geçtiği ve 2000 yılındaki kar sonrasında yüksek oranda zararlar ile son durumda sistemin 8.787.000.000 Euro zararda olduğu gözükmektedir. İşin daha ilginç yanı ise 2002 – 2006 dönemi arasındaki zarar toplamının 15,5 milyar Euro'yu geçmiş olmasıdır. Aşağıda 1994 yılından itibaren sistemin finansal durumunu gösterir tablo verilmektedir.



**Tablo 34 : İşsizlik Sigortası Sene Sonu Kümülatif Durum (bin Euro)**

Yıl	Yıl Sonu Kümülatif toplam
1995	4.741
1996	6.311
1997	5.983
1998	5.665
1999	5.249
2000	6.580
2001	6.827
2002	3.107
2003	-1.175
2004	-5.595
2005	-8.787

Bu dönem içinde prim oranlarında 6 kez değişikliğe gidildiği yukarıda yapılan açıklamalardan görülebilir. İşsizlik sigortasındaki bu gidişatın açıklanabilmesi için tablo verilerinin, sigortadan yararlananların sayısı ve prim oranları ile karşılaştırılması gerekmektedir.

**Tablo 35 : İşsizlik Sigortası Seçme Veriler**

Yıl	İşsizlik Sigortasından Yararlananlar	Prim Oranı	Sene Gelirleri (Milyon €)	Sene Giderleri (Milyon €)	Sene içi kar / zarar (Milyon €)	Kümülatif Finansal Durum
1994	2.755.717	% 6,60 + % 0,50	20.268	18.942	1.326	1.326
1995	2.703.073	% 6,60 + % 0,50	20.936	17.521	3.415	4.741
1996	2.783.523	% 6,60 + % 0,50	20.462	18.892	1.570	6.311
1997	2.745.959	% 6,18 + % 0,50	19.629	19.957	-328	5.983
1998	2.732.812	% 6,18 + % 0,50	20.549	20.867	-318	5.665
1999	2.626.600	% 6,18 + % 0,50	21.332	21.748	-416	5.249
2000	2.448.839	% 6,18 + % 0,50	22.776	21.444	1.331	6.580
2001	2.594.586	% 5,80	22.723	22.476	247	6.827
2002	2.775.500	% 5,60 - % 5,80	22.559	26.279	-3.720	3.107
2003	2.926.300	% 6,40	25.784	30.067	-4.282	-1.175
2004	2.898.900	% 6,40	26.732	31.152	-4.420	-5.595
2005	2.679.400	% 6,40	27.695	30.887	-3.192	-8.787

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere 1994 yılı sonrasında değerlendirmeye yarayacak veriler verilmiştir. Bu süreç zarfında işsizlik sigortasından yararlanan sayısında bir değişiklik gözükmemektedir. Prim oranlarının en yüksek olduğu ( %

6,60 ) ilk üç sene sistemin finansman karı 6 milyar Euro'ya ulaşmıştır. Sonra sistemdeki prim oranı 4 yıl boyunca % 6,18 olmuş bu dört yılın ilk üçünde sistem çok az ( başa baş diyebileceğimiz ) zarar etmiş, dördüncü yıl ise 1,3 milyar Euro civarı bir kara geçmiştir. Bunun üzerine prim oranı 2001 yılı itibarı ile % 5,80'e indirilmiş, o sene sistem başa baş gelmiştir. 2002 yılında prim oranı 0,20 puan daha geri çekilmiş, sistemin zarar ettiği görülünce sene ortasında yeniden % 5,80'e çekilmiş ancak yılı 3 milyar Euro'nun üzerinde zararda kapatmıştır. 2002 yılı sonundaki 3,7 milyar Euro'luk zarar, o tarihe kadar, 1958 yılında yaratılan sistemin tarihindeki en büyük zarar olmuştur<sup>233</sup>. Ertesi yıllarda prim oranı % 6,40 gibi yüksek bir orana çıkartılmasına rağmen sistem her sene 4 milyar Euro civarında zarar etmeye devam etmiştir.

Tablo incelendiğinde, prim oranlarındaki değişimin yarattığı sıkıntı dışında, prim oranları son yıllarda yükselmesine rağmen, 1994 yılı ile karşılaştırıldığında giderlerin gelirlere oranla çok ciddi bir artışından söz edilebilir. Zaten sistemde asıl zarara yol açan nedende budur. Yukarıdaki tablo ve rakamların giderin sebebini açıklayamadığı ortadadır. Son senelerde dahi, prim oranlarının yükselmesine ve 1994 seviyesine çok yaklaşmasına rağmen gelir ile gider arasındaki farkın ciddiliği sistemde endişe yaratmaya devam etmektedir. Bunun nedeni üzerine Fransa'da da araştırmalar yapılmış ve yapılan bu araştırmalar, Assedic'in yayın organlarından biri olan Point Statis'de yayınlanmıştır<sup>234</sup>.

Buna göre geçen süre içinde prim oranlarının yükseltilmesine rağmen, sistemin rekor seviyede zarara uğramasının belli başlı iki sebebi mevcuttur. Bu sebeplerden en önemlisi aradan geçen süre zarfında, sigortalı işsizlerin günlük ödeneklerine esas alınan ortalama ücretin göstermiş olduğu artıştır. 2002 ile 2003 senesi içinde günlük ortalama ödenek miktarının % 6,6 oranında arttığı belirlenmiştir. Bu rakam ekonominin genelinde ücret artışından yaklaşık iki kat daha fazladır.

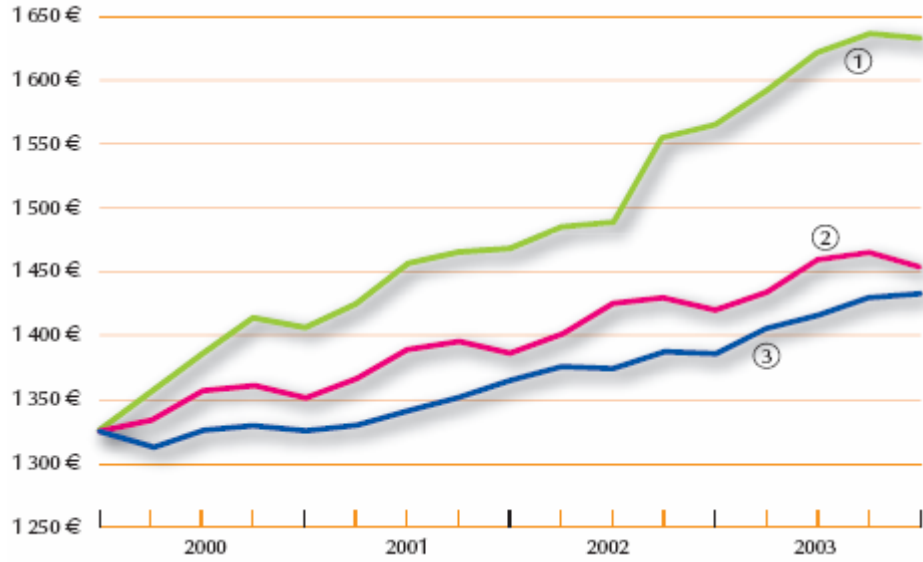
---

<sup>233</sup> Assedic, Point Statis Dergisi, No. 4 Temmuz 2004

<sup>234</sup> Point Statis'in 4 numaralı Temmuz 2004 ve 8 numaralı Ocak 2005 sayıları

Aşağıdaki şekil 2005 Ocak tarihli Point Statist dergisinden alınmıştır. Bu tabloda (1) numara ile işaret edilen çizgi, işsizlik sigortası ödeneklerinde esas olan gelirin ortalama seyrini göstermektedir. Kısaca, bu dönem içinde ödeneğe hak kazanmış kişilerin son aldıkları gelirin ortalamasıdır. (2) numaralı çizgi ise Fransız ekonomisinin genelinde ücret ortalamasını göstermektedir. Veriler aylık ücretler üzerinden belirtilmektedir. Son olarak (3) numara ile belirtilen çizgi ise 1993 yılından bu yana yapılan inceleme neticesi (1) numaralı çizginin normal olarak seyretmesi gereken doğrultudur.

**Şekil 4 : Ödeneğe Esas Alınan Gelir – Ekonomi Geneli Gelir Değişimleri**



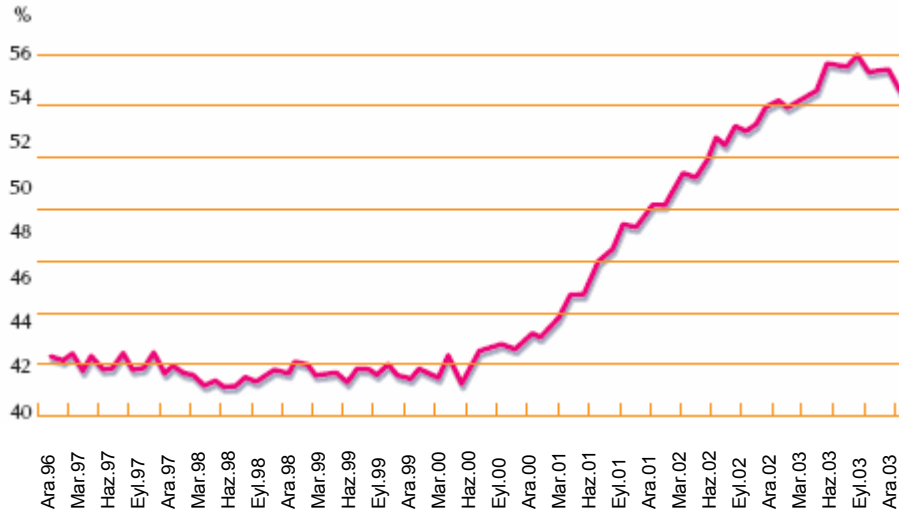
Buna göre, 1999 yılı ortalarında ekonominin genelinde ücret ortalaması ile işsizlik sigortasına hak kazanan kişilerin ücret ortalamalarının 1.325 Euro civarında eşit olduğu görülür. Tarihsel süreç bakımından işsizlik sigortasına hak kazanan kişilerin ücret ortalamalarının ekonominin genelindeki ücret (normal ücret) ortalamasının altında seyretmesi gerekmektedir (istatistiksel olarak). 2000 yılı sonrasında ise işsizlik ödeneğine esas olan ücret ortalamasında, ekonominin genelindeki ücret ortalamasına göre ciddi bir farklılıkta artış olmuştur. 2000 yılı sonunda bu rakam 1.400 Euro'ya yükselirken normal ortalama ücret 1.300 Euro civarında seyretmiş, 2001 yılının sonunda fark 150 Euro'yu geçmiş, 2002 yılının sonunda 250 Euro civarına gelmiştir. 2003 yılının sonunda rakamları

karşılaştırdığımızda ise bir tanesinin 1.650 Euro civarında diğerinin 1.400 Euro civarında olduğu gözükür.

İşte 2000 yılı sonrası bu değişim, prim oranları 1994 – 1996 arası seviye civarına çekilmesine rağmen, giderdeki artışın neden gelirdeki artıştan daha fazla olduğunu gösteren sebeplerden biridir.

İkinci sebep ise, yine bu süreç zarfında işsiz kalan kişiler içindeki işsizlik sigortası kapsamında ödenek alanların oranının normal oranın üzerinde bir artış göstermesidir. Yapılan istatistiksel çalışmalarda<sup>235</sup> bir dönemde (1996 – 2000 yılları arasında) işsiz kalan kişilerin içinde % 42'si civarındakilerin işsizlik ödeneği aldığı tespit edilmiştir. 2000 yılından sonraki ekonomik konjunktürde bu oranda değişmiş ve bu oran 2001 yılı sonunda % 49 civarına, 2002 yılı sonunda % 54'e ve 2003 yılı içinde de % 56'ya ulaşmıştır. Aşağıdaki tablo yine Point Statis dergisinden alınmış olup, bu gelişimi gözler önüne sermektedir.

**Şekil 5 : İşsizlik Sigortası Korumasından Yararlananların İşsiz Kalanlara oranı**



Netice itibarı ile esas olarak bu iki etkenden kaynaklanan sebepler ile işsizlik sigortası sisteminde prim oranlarının artırılmasına rağmen sistemin kara geçemediği sonucuna varılmaktadır. Bu sonuca varıldıktan sonra, alınacak önlem üç çeşit

<sup>235</sup> Assedic, Point Statis Dergisi, No. 4 Temmuz 2004

olabilir. Bunlardan bir tanesi prim oranlarının daha da yükseltilmesidir. Burada kaba bir hesapla, 2003 yılında prim oranlarındaki 0,60 puanlık artışın sene gelirlerine 3 milyar Euro'dan fazla gelir kazandırdığı göz önüne alındığında, şayet diğer tüm faktörler eşit kalacaksa prim oranlarındaki artış miktarının yeniden bu civarda olması gerektiği, böylelikle prim oranının % 7 civarına çekilmesi lüzum geldiği söylenebilir. Bu tabi ki hem işveren hem de işçi açısından maliyet ve daha az ücret olarak algılanacağından, çeşitli sosyal tepkiler ile karşılaşılması olasıdır. İkinci önlem ise ödeneklerin düşürülmesidir. Buraya kadar ödenekler ile ilgili istatistiksel bilgiler sunulmadığından, bu aşamada ödenek oranındaki değişimin kabaca olması gereken miktar şeklinde bir inceleme yapılmayacaktır. Ancak bunun da bir seçenek olduğu unutulmamalıdır. Üçüncü seçenek ise ödenek sürelerinin harcamaları gelir miktarına çekecek yeterli süreye geri çekmektir. Son iki seçenek çalışma maliyetlerine bir etkide bulunmamakla birlikte, işsizlik sigortası ile sağlanmak istenen korumanın seviyesini düşürecek önlemlerdir.

Durum bu olmasına karşın, 1 Ocak 2006 tarihli son konvansiyonda bu üç seçenek de tercih edilmemiştir. Bunun sebebi ise konvansiyon imzalayan tarafların ekonomik konjonktürün işsizlik sigortası kapsamında eskiye döneceğinin beklentisidir. Gerçekten de şayet yukarıda belirttiğimiz şartların 2002 yılı öncesindeki seviyelerine geri dönerse, örneğin işçilere yapılacak ödenek için baz alınacak gelirden bir düşüş yaşanır veya toplam işsizlik içinde işsizlik sigortasından faydalanacakların oranı düşerse, sistem giderlerinin şimdiki seviyesi olan 31 milyar Euro'dan aşağılara düşeceği aşıkardır. Giderlerde büyük artış yaşanan 2002 yılında bile bu rakam 26 milyar Euro'dur. Bu bakımdan hali hazırdaki 27 milyar Euro'luk gelirin bu değişiklik halinde sistemin finansmanına yeteceği gözükmemektedir. İşte bu inanç ile yapılan bir projeksiyon dahilinde, işsizlik sigortası primlerinin 2006 – 2008 dönemi arasında değişiklik içermeden devam etmesi esası kabul edilmiştir. Konvansiyon imzalanırken yapılan bu öngörü aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

**Tablo 36 : İşsizlik Sigortası 2006 – 2008**  
**Gelir Gider Tablosu Beklentisi<sup>236</sup>**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Gelir</b>	29.328	30.288	31.083
<b>Gider</b>	29.024	27.492	25.704
<b>Sene Sonu Karı</b>	304	2.796	5.379

Görüldüğü üzere, sistem planlayıcıları 2006 yılında 4 senelik zarardan sonra sistem gelirlerinin sene içindeki harcamayı karşılayacağını öngörüp, bu karın 2007 senesinde 2,5 milyar Euro'yu 2008 senesinde ise 5 milyar Euro'yu aşacağı tahmininde bulunmuşlardır. Bu itibarla 2006 yılında prim oranlarına yapılan binde 6'lık artışın, 2006 senesinde kara geçilmesi veya aksi takdirde 2007 senesinde sistem karının 2 milyar Euro'yu aşması halinde kaldırılacağını düzenlemişlerdir. Konvansiyonu hazırlayanlar bunun olabildiğince iyimser bir tahmin olduğunu düşünmüş olacaklar ki, bu öngördükleri 7 milyar Euro'luk kara rağmen prim oranlarında indirim gitmeyi şarta dahil olarak bile düzenlememişlerdir.

Kanımca, bu yapılan tahmin çok iyimser bir hesaplama dayanmaktadır. Sistemin başlangıcından beri düzenli aralıklarla açık veren, daha önce hiçbir dönem 4 milyar Euro karlılığa bile ulaşamayan finansal yapının, 3 milyar Euro'luk yıllık zarardan hiçbir değişikliğe gidilmeden sadece piyasa şartlarının değişmesi ile iki sene içinde 5 milyar Euro'luk kara geçeceğini düşünmek hayalcilik bile olabilir.

Assedic tarafından yayınlanan son aylık bülten olan Mayıs 2006 bülteni ile 2006 yılı içinde Mayıs ayına kadar olan gidişatı inceleme imkanımız mevcuttur. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, yılın ilk 4 ayı sonunda sistemde çok az bir zarar gözükmemektedir. Bu 4 ay boyunca giderler genel itibarı ile çok değişiklik göstermemiş ve 2,45 milyar Euro civarında dalgalanmıştır. Gelirler de ise ciddi oranlarda dalgalanma görülmektedir. Aydan aya işgücü rakamlarının bu derece fazla oynaması mümkün olamayacağından, görünürde bazı tahsilat sorunlarının olduğu da ortadadır. Şayet finansal yapının bu şekli ile sene sonuna kadar ilerlemesi halinde 1

<sup>236</sup> Assedic, Equilibre Financier de l'Assurance Chomage – Annees 2005 a 2008 adlı yayından özetlenmiştir.

milyar Euro zarar vereceği gözükmektedir. Şu aşamaya kadar giderler kontrol altında tutulmuş gözükmele birlikte gelirlerde yıl sonu hedefini tutturacak istikrar sağlanmamıştır. Bu hedefin tutturulabilmesi için ayda ortalama 2,4 milyar gelir elde etmesi gereken sistem finansman yapısında Ocak ve Nisan aylarında bu oranın üzerinde gelir elde edilmiş olması, yıl sonu için ümit vermektedir.

**Tablo 37 : 2006 yılı Finansal Değerleri**

	<b>Ocak</b>	<b>Şubat</b>	<b>Mart</b>	<b>Nisan</b>	<b>Ocak - Mayıs</b>
<b>Gelirler</b>	3.127.420	1.914.011	1.814.756	2.734.192	9.590.378
<b>Giderler</b>	2.492.351	2.576.811	2.332.619	2.399.549	9.801.330

Bütün bu değerlendirmeler ışığında söylenebilecekler, Fransız işsizlik sigortası sisteminin finansal yapısının aradan geçen 50 yıla rağmen hala sağlam temellere oturtulmadığıdır. Bunun sebepleri arasında prim oranının düşük olmasını göstermek pek mümkün görünmemektedir. Nihayetinde hali hazırdaki % 6,48’lik prim oranı gerek A.B.D. örneğine gerekse ülkemizdeki örneğe göre makul hatta biraz yüksek gözükmektedir. Üstelik bu prim oranı sosyal güvenlik primlerinin sadece bir tanesini teşkil etmekte olup, diğer sosyal güvenlik yardımları için de ayrı prim kesilmesi sürdürülmektedir. Bu itibarla Fransa’da işçi ücretlerinin ve işverene maliyetinin üzerinde ağır bir prim yükünün bulunduğunu söylemek yanlış olmaz. O halde sistemin finansal yapısının sağlam gözükmemesinin sebepleri olarak ödenek süresinin uzun olması veya ödenek miktarı eleştirilebilecektir. Bu konuların Fransa’daki uygulamasını aşağıda ilgili bölümlerde görülecektir. Bununla birlikte kanımca sistemin sağlamlştırılması açısından yapılabilecek bir diğer farklılık da, ikili finansman yükünün üçlü hale çevrilerek, devletinde belli bir oranda katılımının sağlanmasıdır. Gerçi işsizlik sigortası sistemi içinde yürütülen dayanışma rejiminin tüm maliyeti devlet bütçesi tarafından karşılanırsa da, 2004 yılında ödenen toplam 2,37 milyar Euro’luk dayanışma aidatı işsizlik sigortası rejimi altında ödenen ödenek miktarının % 9’u, 2005 yılında ödenen 2,75 milyar Euro’luk aidat ise işsizlik sigortası aidatının % 10’unu oluşturmaktadır. Bu itibarla rejimin devlete yükünün işçi ve işverene olan yükün onda biri olduğu söylenebilir. Devletin bu sisteme azıcık

daha kaynak koyması halinde sistem finansmanının tam sağlıklı şekilde yürümesi sağlanabilecektir.

İşsizlik sigortası finansmanında, yukarıda da bahsedildiği üzere, sigorta rejiminin finansmanı işçi ve işverenler tarafından yapılmakta, sistemin çıkmaz hale gelmesi halinde devlet finansal yardımda bulunmaktadır. Bunun yanında dayanışma rejiminin finansmanının tamamı devlet bütçesinden yapılmaktadır.

Sigorta rejiminin finansmanında, diğer devlet uygulamalarından bir değişik durum vardır. Bu da özellikle yaşlı çalışanlar ile ilgilidir. Yaşlı çalışanların, işten çıkartılmaları halinde yeniden iş bulmalarındaki zorluk gözlenerek bunların devletin üzerine ciddi bir finansal yük oldukları da tespit edilince, buna çözüm olması açısından ilgili Konvansiyonlara bu kişilerin özellikle işten çıkartılmalarının zorlanması açısından belli bazı hükümler getirilmiştir. Buna ek prim denilmektedir. Buna göre, örneğin 18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyonun prim katkılarını düzenleyen 2. maddesinin 2 numaralı paragrafında, yaşı 50'nin üzerinde olan her işçinin hizmet akdinin sona erdirilmesinde, işverenin bir takım ek prim ödemek zorunda kalacağı düzenlenmiştir. Daha önceki Konvansiyonlarda bu uygulama 50'den fazla işçi çalıştıran işyerlerini kapsama almışken, bu kez tüm işyerleri kapsama alınmış ancak 50'den fazla işçi çalıştıran işyerleri için şartlar değişik tutulmuştur.

Konvansiyonun uygulanma usulünü belirtmek için düzenlemenin (Yönetmeliğin)<sup>237</sup> 71. maddesinde bu konu açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre işverenin;

- 50 yaş ve büyük ancak 52 yaşından küçük kişilerin hizmet akdini sona erdirmesi halinde prime esas günlük ücretinin 30 katı
- 52 yaş ve büyük ancak 54 yaşından küçük kişilerin hizmet akdini sona erdirmesi halinde prime esas günlük ücretinin 60 katı
- 54 yaş ve büyük ancak 55 yaşından küçük kişilerin hizmet akdini sona erdirmesi halinde prime esas günlük ücretinin 120 katı

---

<sup>237</sup> Règlement général annexé à la Convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage



- 55 yaş ve büyük ancak 56 yaşından küçük kişilerin hizmet akdini sona erdirmesi halinde prime esas günlük ücretinin 150 katı

- 56 yaş ve daha büyük kişilerin hizmet akdini sona erdirmesi halinde prime esas günlük ücretinin 180 katı

prim ödemesi gerekecektir. Yine şayet 50 işçiden daha fazla işçi çalıştıran bir işyeri söz konusu ise, bu halde işverenin

- 50 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 60 katı

- 51 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 90 katı

- 52 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 150 katı

- 53 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 180 katı

- 54 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 240 katı

- 55 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 300 katı

- 56 yaşından büyük 58 yaşından küçük ise prime esas günlük ücretinin 360 katı

- 58 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 300 katı

- 59 yaşından büyük ise prime esas günlük ücretinin 240 katı

prim ödemesi gerekmektedir. Haklı sebeple fesih hallerinde bu primin uygulanmayacağı da bir sonraki madde ile düzenlenmiştir<sup>238</sup>.

#### **D. İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI**

Fransız işsizlik sigortası uygulaması içinde yararlanma koşulları Konvansiyon ve ekleri çerçevesinde 6 adette sayılabilir. Bir kişinin işsizlik sigortası sisteminin sağladığı herhangi bir faydadan yararlanmak için:

- Yeterli çalışma geçmişinin bulunması

- İsteği dışında işsiz kalmak

- Fiziksel olarak çalışabilir durumda olması

- İş arama başvurusunda bulunması veya eğitim sürecinde olması

- Aktif olarak iş arıyor olması

- 60 yaşından gün almamış olması

---

<sup>238</sup> Bu haklı sebeplerin hangisi olduğu ile ilgili olarak bkz. İlgili yönetmelik

gerekmektedir. Görüldüğü üzere, bu şartlar genel olarak diğer ülkelerde de aranan şartların bir benzeridir.

## 1. Yeterli Çalışma Geçmişinin Bulunması

İşsizlik sigortası sistemlerinin amacının kişilerin işsizlik riski ile karşılaştıklarında yaşadıkları ve devletin de dahil olduğu sıkıntıların kısmi telafisi olduğunu yinelemek ile birlikte, bu sistemi getiren devletler genel yapısı ile işsiz kişiye belirli bir yardımda bulunmadan evvel, bu kişinin sisteme yeterli katkısının bulunduğunu ve yine kişide çalışma iradesinin bulunduğunu görmek istediklerinden, kişinin işsiz kalmadan evvel belirli bir süre çalışıp, prim ödemesi esasını benimsemektedirler. Fransız sistemi de aynı uygulamayı kabul etmiştir. Buna göre, işsizlik sigortasından faydalanılabilmesi için tayin edilen belirli bir süre zarfında asgari bir oranda çalışılması şartı Konvansiyon yönetmeliğinde belirtilmektedir. Bu çalışma tecrübesinin bir önemi de ileride sağlanan faydalar kısmında işsizlik ödeneği incelenirken, ödenek süresinin uzunluğunda görülecektir.

Önceki yeterli çalışma tecrübesi açısından, işçinin hizmet akdinin son bulunduğu gün esas alınmaktadır. Buna göre geçmiş belirli bir süre içinde çalışılması zorunlu süreç hususu da, işsizlik sigortasının finansmanında gördüğümüz prim değişiklikleri gibi, her finansal sıkıntı sürecinde gündeme gelmiş ve kimilerinde değiştirilmiştir. Özellikle sistemin finansal çıkmaza girdiği zamanlarda, giderleri kıstak için işsizlik ödeneğine hak kazanabilme şartlarını zorlaştırmak bir araç olarak kullanılmıştır. Bu sayede kişinin önceki iş tecrübesi ile ilgili yapılan uzatmalar, hak kazanma şartlarını zorlaştırdığından, ödenek alacak kişi sayısındaki azalma gider dengesine yansımış ve sistemin finansal bütçesinin birbirine denk gelmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu yöntem bugün bile hala kullanılmaktadır.

1 Ocak 1997 yılında imzalanan Konvansiyon Yönetmeliği'nde bir kişinin işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin sona erdiği günden önceki 8 aylık süreçte 122 gün veya 676 saat çalışmasının bulunması şartı aranmıştır. Burada son yapılan çalışmanın kesintili olup olmamasının bir önemi

yoktur. Yani kişi son sekiz ayın ilk 4 ayı çalışsa sonra işten ayrılrsa ve daha sonra 1 hafta önce işe girmiş olup işsiz kalsa dahi, bu koşulu yerine getirmiş sayılacaktır.

Görüldüğü gibi, çalışma tecrübesi kriterinde iki ayrı zaman dilimi mevcuttur. Bunlardan ilki, kişinin çalışması gereken süredir. 1997 yılındaki Konvansiyon için bu 4 ay veya 122 gün veya başka bir deyişle 676 saat olarak belirtilmiştir. Ancak kişinin bu 4 aylık çalışmasını 5 sene öncede gerçekleştirebilir olması, kişinin iş yaşamına bağlılığını gösteren bir olgu olmadığından, ve sistem ısrarla kişideki çalışma arzusunu, iş yaşamında bulunma arzusunu görmek istediğinden, ilk süreyi geriye doğru belli bir süre ile kısıtlamıştır. 1997 yılı örneğinde bu ikinci süre ise 8 aydır.

1 Ocak 2001 tarihli Konvansiyon finansal yapının iyi gitmesi üzerine prim oranlarında indirim gittiği gibi, işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarında da yumuşama stratejisi izleyerek, 1997 tarihli Konvansiyondaki çalışma prensibinde değişikliğe gitmiştir. Bu değişiklik ile sadece çalışılması gereken asgari süre değil, bu çalışma süresinin vuku bulması gerektiği azami sürede de farklılık oluşmuştur. Buna göre, kişinin işsizlik ödeneğine hak kazanma şartı olarak hizmet akdinin sona ermesinden evvelki 22 ay içinde 182 gün (6 ay) veya 910 saat çalışma şartı getirilmiştir.

Görüldüğü üzere bir önceki Konvansiyondaki 8 aylık süre içinde 4 ay çalışma zorunluluğu, bu Konvansiyon ile 22 aylık süre içinde 6 ay çalışma zorunluluğu ile değiştirilmiştir. Böylelikle işsiz kalan kişilerden daha fazlasının işsizlik sigortası alması imkanı yolu açılmıştır. Yukarıda bahsettiğimiz ve 2000 yılından sonra işsizlik sigortasından yararlananların işsiz kalanlara oranının artmasının sebeplerinden biri de budur. Gerçekten de iyi irdelendiğinde, 2001 yılı ile getirilen koşusun 1997 yılındaki koşuldan daha kolay olduğu gözükmektedir. Bununla birlikte 1997 yılındaki koşulun 1993 yılında sistemin finansal açıdan çökmesi sonrasında hazırlanan bir yapıda ilerlediğini bu sebeple o dönemde prim oranlarının artırılması ile birlikte işsizlik sigortasından yararlananların sayısında kısıtlama getirilmesine ilişkin bir anlayış olduğunun da unutulmaması gerekir.

2001 yılı ile gelen bir değişiklik de sadece gün bakımından yapılan değişiklik değil ama saat bazında yapılan değişiklikdir. 1997 yılında kriter 122 gün ya da 676 saat olarak belirtilmişken, yani gün başına 5,5 saat çalışılması esası benimsenmiş iken, 2001 yılı düzenlemesi ile bu sayı gün başına 5 saate düşürülmüştür. Burada etkili faktör Fransa'da haftalık çalışma saatinin 39 saatten 35 saate düşürülmesidir.

Ne 2004 tarihli ne de 2006 tarihli Konvansiyon ile 2001 yılında getirilen bu şartlarda bir değişiklik olmamıştır. Bu itibarla, son düzenlemede kişinin hizmet akdinin feshinden önceki 22 aylık süre içinde 182 günlük ya da 910 saatlik çalışması bulunması şartı halen devam etmektedir. Bu günlerin hesabında Şubat ayının son günü ise üç günlük ya da 15 saatlik çalışma olarak kabul görmekle, işçiler için bir avantaj olmaktadır<sup>239</sup>.

Doğum sonrası kullanılan izinlerin tükenmesinden sonra, kişinin işyerinde 1 senelik kıdemini olması ve doğumun bu 1 seneden sonra olması şartı ile, Fransız hukukunda ebeveynlik izni denilen ve toplamda 3 sene sürebilen (normal süresi bir sene olup iki defa uzatılabilmektedir) ücretsiz izin hakkı süresince, yine firmalar tarafından veya özel bir imkan ile tanınan eğitim izni süresince çalışılan günler ile Assedic tarafından karşılanmayan eğitim süreleri yukarıdaki sürenin hesabında dikkate alınacaktır<sup>240</sup>. Ancak bu son halde, yani Assedic tarafından karşılanmayan eğitim sürecinde geçen günlerin süresi, 182 günlük şartın hesabında azami olarak 120 gün, bir başka ifadeyle 2/3 nisbetinde geçerli kabul edilecektir. Bu son düzenleme ile, işsizlik sigortası sistemi düzenleyicilerinin, işsiz kalan kişinin gelecek yaşamında eğitimin ne derece önemli olduğunun farkına varmış olmaları rol oynamaktadır. Örnekle açıklamak gerekirse, bir kişinin son 22 aylık sürede 4 aylık çalışması olması sebebi ile işsizlik sigortasına hak kazanamamakla birlikte, şayet bu kişi kendi kaynakları ile 2 ay süresince bir eğitim kursuna giderse, bu iki ayın sonunda 182 günlük çalışma şartını gerçekleştirmiş olacaktır.

---

<sup>239</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 34

<sup>240</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 35

## 2. İsteği Dışında İşsiz Kalmak

Yukarıda belirtildiği üzere, belirli bir süre çalışma şartını yerine getiren çalışanlar için işsizlik sigortasına hak kazanmak için gerekli şartlardan bir tanesi de isteği dışında işsiz kalmaktır.

18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyon ile ilgili yönetmeliğin 2. maddesi uyarınca bu kavramın içine,

- hizmet akdinin işverence fesih edildiği
- belirli süreli bir hizmet akdinin süre sonunda sona erdiği
- hizmet akdinin Uygulama Uyum Metninde belirtilen şartlarda işçi tarafından fesih edildiği
- hizmet akdinin Çalışma Kanunu'nun L. 321-1 maddesindeki geçerli bir sebep ile işveren tarafından fesih edildiği haller,,  
haller girmektedir.

### a. Hizmet akdinin işveren tarafından fesih edilmesi

Bunlardan ilki olan hizmet akdinin işveren tarafından feshi hakkında, Konvansiyon da veya herhangi bir ekinde bir açıklama bulunmamaktadır. Bu itibarla hiçbir şarta bağlı olmadan işveren tarafından hizmet akdinin sona erdirildiği tüm hallerin bu kapsama girdiği söylenebilir. Örneğin, yukarıda işsizlik sigortasının finansmanı bölümünde 50 yaş ve üzerindeki işçiler için işverenin “ek prim” ödeme yükümlülüğünden bahsederken detaya inilmediği için aktarılmamakla birlikte, 50 yaşının üzerindeki kişilerin hizmet akdinin sona ermesinde kendi ağır hatalarının bulunması halinde, işverenin prim ödeme yükü kalkmaktadır. Bu hali ile başka maddelerde işçinin kusurundan dolayı hizmet akdi feshinden açıkça bahsedilmiş olmasına rağmen, incelediğimiz hizmet akdi feshinde bu tür bir şartın belirtilmemiş olması, bunun unutulmadığı, aksine bilerek bu yönde bir madde konmadığı izlenimini doğurmaktadır. Nitekim, bunla ilgili olarak Assedic'in hizmet akdi feshinin gerçek niyetini belirlemek gibi bir yetkisinin olmadığı da

savunulmaktadır<sup>241</sup>. Buradan hareketle, hizmet akdi her ne sebeple olursa olsun işveren tarafından feshedilen tüm hallerde işçinin işsizlik sigortasından yararlanabileceği sonucu çıkmaktadır. Bu hususta, ağır kasıt ile işverene zarar veren kişinin işten çıkartılması halinin “isteği dışında” kavramı içinde bulunması eleştiri konusu yapılabilir. Nitekim, hem Amerika Birleşik Devletleri örneğinde görüldüğü hem de ileride de Türkiye örneğinde görüleceği üzere işverenin hizmet sözleşmesini haklı sebeple feshi halinde çalışanını işsizlik sigortasından faydalanamayacağı esasının benimsendiği, çünkü kendi kasti hareketiyle hizmet akdi feshine sebep olan işçinin hizmet akdi feshinin isteği dışında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı görüşünün hakim olduğu bilinmektedir.

#### **b. Belirli süreli hizmet akdinin sona ermesi**

Fransız hukukunda da sözleşme özgürlüğü ilkesi gereki, işçi ve işverenlerin bir araya gelerek süreye bağlı olarak (örneğin 6 aylık, 1 yıllık) sözleşme imzalamaları mümkündür. Bu tür sözleşmelere belirli süreli hizmet sözleşmeleri denmektedir. Belirli süreli hizmet sözleşmelerinde daha hizmet ilişkisi başlamadan sözleşmenin ne zaman biteceği konusunda taraflar arasında bir mutabakat var olup, gerek işveren tarafının gerekse işçi tarafının iradeleri de buna uygundur. Hal böyle olunca, sözleşmede belirtilen sürenin dolması ile birlikte sözleşmenin sona ermesinin işçinin isteği dışında olması düşünülemez. Nihayetinde şayet işçinin iradesi bu sözleşmeye girmek olmasa idi, o sözleşmeye imza atmayacağı düşünülür. İşte bu düşüncenin sonucunda belirli hizmet sözleşmesinin sona ermesi ile işsiz kalan kişinin korumasız kalmasının adil olmayacağı düşüncesinden hareketle, bu konuda bir özel durum yaratılarak, daha önceden bilse ve hatta bu konuda imza atmış olsa bile, süresi sonunda hizmet akdinin otomatik feshi ile işsiz kalan kişinin, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanması gerektiği kabul edilmiştir.

---

<sup>241</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 16

Bu noktada tartıřmalđ olan husus, işveren tarafından belirli sũreli hizmet akdinin sona ermesi esnasında, işçiye bu sũzleřmenin uzatılması teklifinin yapılması ve bu teklifin reddedilmesi halinde, işsiz kişinin sigortadan yararlanabilip yararlanamayacağı noktasındadır<sup>242</sup>. Bu noktada, işçinin sona eren sũzleřmeden dolayı yeni sũzleřmeyi kabul etmemesinin işsizlik sigortasına hak kazanması için gereken bu řartđ etkilememekle birlikte, bu tũr bir yaklaşım bir iş teklifinin reddedilmesi anlamđ tařıdđđından, Assedic'in yapacağı değerlendirme neticesi aşağıda da gũrũleceđi ũzere yardıma hak kazanma şartlarının kaybedilmesi anlamına da gelebilir. Özellikle, işyerinden ayrılan işçi için işverene bildirimde bulunmak zorunluluğunun verilmiş olması sebebi ile, işverenin bu tũr bir durumu Assedic'e bildirmesi halinde işçi için bu riskin doğacağı malumdur.

### c. Hizmet akdinin işçi tarafından fesih edilmesi

İşsizlik sigortasından hak kazanma şartı olarak, kişinin iş akdinin kendi isteği dışında fesih edilmiş olması yani işsiz kişinin iradesi dışından işsiz kalmış olması aranmakla birlikte, dũzenleme içerisinde işçinin hizmet akdini kendisinin fesih ettiği bazı hallerde dahi, o kişiyi işsizlik sigortasının faydalarından yararlandırma ilkesi kabul edilmiştir. Konvansiyon yũnetmeliđinde bu şart ile ilgili Uygulama Uyum Metnine atıfta bulunulur ve Uygulama Uyum Metninde belirtilen durumlarda işçinin hizmet akdini tek taraflđ feshetmesi halinin dahi işsizlik sigortasından yararlanma şartına uygun olduğu belirtilir.

Buna gũre;

- 18 yaşından kũũk bir çalışanın, veli ya da vasisinin taşınması ũzerine hizmet akdini feshetmesi,
- Çalışanın, eşinin yeni bir işe girmek amacıyla başka bir yere taşınması sebebi ile hizmet akdinin feshetmesi,

---

<sup>242</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 17

- çalışanın, evlilik veya sivil birlik paktı<sup>243</sup> imzalaması sebebi ile 2 ay içinde hizmet akdini feshetmesi,
- kısmi süreli (part-time) çalışanların ve gençlik işlerinde çalışanların<sup>244</sup> yeni bir işe girme veya bir eğitim programına katılma amacıyla hizmet akdini feshetmeleri,
- belirli süreli bir istihdam inisiyatifli sözleşme<sup>245</sup>, istihdamda yardım sözleşmesi<sup>246</sup>, gelecek sözleşmesi<sup>247</sup>, asgari gelir aktivitesi – istihdama kazandırma sözleşmesi<sup>248</sup> ile çalışanların, belirsiz süreli bir hizmet akdi veya 6 aydan daha uzun belirli süreli bir hizmet akdi ile çalışmak üzere hizmet akidlerini feshetmeleri,

halinde, yapılan bu fesih işlemlerinin kişinin işsizlik sigortasına hak kazanmasını etkilemeyeceğini düzenlenmiştir.

Buna ek olarak, bizim hukukumuzda da işçiye haklı sebeple hizmet akdini fesih yetkisi veren, 4587 sayılı İş Kanunu'nun 25. maddesinde sayılan şartlar benzeri bir takım şartların varlığı halinde de hizmet akdinin devamının işçi tarafından katlanılmaz bir hal aldığı kabul edilerek, yapılan tek taraflı ve iradi feshin, işsizlik sigortasına engel olması ortadan kaldırılmıştır.

Bu şartlar şunlardır;

<sup>243</sup> Pacte civil de solidarité (PACS), Fransız hukukunda 15 Kasım 1999 tarihli kanunla giren ve hayatlarını birleştirmek isteyen çiftlerin imzaladıkları bir anlaşmadır. Ana gayesi eşcinsel çiftlerin birbirleri ile olan ilişkilerine hukuki statü kazandırmak olan düzenleme, evlilik gibi bir müesseseye dönüşmemekte ancak çiftler arası bir sözleşme olarak kalmaktadır.

<sup>244</sup> Emploi jeunes : Kamu sektöründe veya kamusal yardım işlerinde yeni oluşan ve sosyal, kültürel, eğitimsel, sportif amaçlı işlerde gençlerin belirli süreli istihdamları ile onlara ilk iş tecrübelerini kazandırmayı amaçlayan ve özel sektör tarafından önerilemeyen işlerdir.

<sup>245</sup> Contrat initiative emploi (CIE) : genel olarak işsizlerin istihdamına yönelik olarak işverenlere 2 sene boyunca bir takım vergi ve prim muafiyeti getiren sözleşme türüdür.

<sup>246</sup> Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), işsizlerin istihdamına yönelik olarak işverenlere bir takım muafiyetler getiren ve ticaret sektörü dışındaki sektörleri ilgilendiren bir hizmet akdi türüdür.

<sup>247</sup> Contrat d'avenir (CA) Belirli şartları taşıyan işsizlerin istihdamına yönelik, işverenlere muafiyet tanıyan, belirli süreli bir hizmet sözleşmesi türüdür.

<sup>248</sup> Contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CIRMA) belirli şartları taşıyan işsizlerin istihdamına yönelik, işverene muafiyet tanıyan, belirli süreli bir başka hizmet sözleşmesi türüdür.



- Çalışma karşılığı hak edilen ücretin haklı bir sebep olmaksızın ödenmemesi sebebi ile hizmet akdinin feshi,
- İşçinin ceza kovuşturması gerektiren bir olaya maruz kalması ve bu konuda Cumhuriyet savcılığı nezdinde girişimde bulunması sonucu hizmet akdinin feshi
- Çalışanın Cumhuriyet savcılığına da suç duyurusunda bulunduğu bir aile içi şiddetten dolayı ikametgahını değiştirmesi sebebi ile hizmet akdinin feshi
- İşçinin, bir hizmet akdinin işveren tarafından feshi veya belirli süreli hizmet akdinin süresinin dolması ile sona ermesini takiben iş arama başvurusunda bulunmamış olması şartı ile, yeni bir çalışma ilişkisini 91 günü geçmeyecek şekilde deneme süresi içinde sona erdirmesi,
- İşçinin, hizmet akdinin 91 günlük deneme süresi sona ermeden evvel işveren tarafından sona erdirildiği belirsiz süreli yeni bir hizmet akdinde çalışmak üzere önceki en az 3 yıllık kıdemli olduğu sözleşmesini fesih etmesi,
- Bölünmez veya çift sözleşmeleri<sup>249</sup> olarak adlandırılan ve içinde bir sözleşmenin sona ermesinin diğerini de otomatik olarak sona erdireceğine ilişkin hüküm bulunan sözleşme ile çalışan kişinin hizmet akdinin, eşinin sözleşmesinin işveren tarafından sona erdirilmesi veya bu kişinin emekliye ayrılması halinde sona ermesi
- Hizmet sözleşmesinin çalışan tarafından Çalışma Kanunu'nun basın çalışanlarının hizmet akitlerini düzenleyen ve
  1. gazetenin veya sürekli yayının durdurulması

---

<sup>249</sup> Fransızcası “le contrat de travail de couple” “le contrat de travail indivisible” olarak geçmektedir

2. kapsamdaki yayınların herhangi bir sebeple yayımının durdurulması
  3. yayının karakterinde gözle görülür ve çalışanın onuru, ismini veya manevi değerlerini zedeleyen bir değişikliğin olması halinde sözleşmeyi fesih yetkisi veren L. 761-7 maddesi uyarınca fesih edilmesi
- çalışanın hizmet sözleşmesini, en az bir yıllık olan uluslararası dayanışma gönüllüğü projelerinde<sup>250</sup> çalışmak amacıyla fesih etmesi,
  - çalışanın, bağımsız çalışmak amacıyla hizmet akdini feshedip, yeni kuracağı işin kendisinin iradesi dışında gerçekleşecek olaylar sonucu durması hali.

İşte bütün bu yukarıda sayılan hallerde, hizmet akdinin feshi aslen iradi nitelik taşısa ve genel olarak çalışan tarafından feshedilse dahi, bu sona erme şekli çalışanın işsizlik sigortasından faydalanma hakkını etkilemeyecektir.

#### **d. Hizmet akdinin ekonomik sebeple fesih edilmesi**

Yukarıda belirtilen şartlar dışında, 2006 tarihli Konvansiyonun uygulama yönetmeliği 2. maddesinin 4 numaralı paragrafı ile Çalışma Kanunu'nun L. 321-1 maddesine atıfta bulunularak, ekonomik sebebe dayanılarak hizmet akdinin feshinin dahi işçiye işsizlik sigortasından yararlanma hakkını vereceğini düzenlemiştir. Çalışma Kanunu'nun numarası yazılı maddesi, ekonomik sebeplerle hizmet akdi feshini, diğer hizmet akitlerinin feshinden ayırarak, bu tür bir feshin hizmet akdinin sona erdirilmesi için geçerli bir sebebe dayanacağını belirtmiştir. Madde uyarınca, ekonomik veya teknolojik şartların değişmesi sonucu, işyerindeki çalışanlardan belirli bir tanesi ile süregelen hizmet akdi şartları çerçevesinde

---

<sup>250</sup> Fransızcası "le contrat de volontariat de colidarite internationale" olup, Fransız hukukunda son olarak 23 şubat 2005 tarihli 2005-109 sayılı kanun ile düzenlenmiştir. Kişilerin insani amaçlarla hükümet dışı organizasyonlar (NGO) aracılığı ile yurtdışında gerçekleştirilen projelere katılımını öngörmektedir.

çalışmak işverenden beklenemeyecek bir hal aldı ise, işverene o hizmet akdinin esaslı hükümlerini değiştirme teklifini işçiye iletmesi şansı düzenlenmiştir. İşçinin, hizmet akdinin esaslı hükümlerinde yapılan bu değişiklikleri kabul etmemesi halinde, hizmet akdinin işverence sona erdirilmesi mümkündür. Ancak, işverenin bu sebeple hizmet akdini feshetmesi için, değişen şartlara uyum sağlaması için işçiye gerekli eğitimi ve adaptasyon şansını verdiğini, o işyerinde veya grup işyerlerinin herhangi birinde eski çalışma şartlarına uygun yeni bir iş teklif ettiğini, veya o işyerinde veya grup işyerlerinin herhangi birinde bu şartlarda veya daha düşük seviyede o kişiyi çalıştırma imkanı olmadığını ispatlaması gerekmektedir.

Kanımca, sayılan koşulların daha ilkinde işverenin hizmet akdini feshinde hiçbir ayırma gidilmeden çalışanların işsizlik sigortasından yararlanabileceğini düzenlemek aslında bu şartı da içine almaktadır. Yani uygulama gereği ağır kusurunun bulunması halinde dahi işçinin hizmet akdinin feshinde işsizlik sigortasından yararlanma hakkının elinden alınmadığı bir sistemde, işverenin ekonomik sebepler ile hizmet akdini feshetmesi halinde çalışanın işsizlik sigortasından yararlanamayacağını düşünmek pek mantıklı olmaz.

İşte, yukarıda belirtilen dört koşul halinde hizmet akdinin feshi, Fransız işsizlik sigortası mevzuatı uyarınca, işçinin hizmet akdinin isteği dışında sona erdiği hallerden sayılmakla, bu hallerin gerçekleşmesi halinde, çalışan için işsizlik sigortasının gerekli şartının oluştuğu kabul edilecektir.

İşçinin hizmet akdinin hangi sebeple ve nasıl sona erdiğine ilişkin bilgi, işveren tarafından Çalışma Kanunu'nun yönetmelik maddeleri arasında bulunan R. 351-5 maddesi ile hizmet akdinin sona ermesi sırasında işçiye verilmesi zorunlu olan bir bildirme çerçevesinde incelenecektir. İşveren tarafından bu belgenin verilmemesi idari ceza yaptırımına tabi olup, gerekli zamanlarda araştırma Assedic tarafından yapılacaktır.

Tarafların, anlaşmaları ile hizmet sözleşmesinin sona ermesi durumunda, yukarıdaki şartlardan birinin bulunmaması neticesi, yapılan fesih

işçinin de isteğinin olması, kişinin işsizlik sigortasından yararlanmasını engelleyecektir.

Çalışanın kendi isteği ile hizmet akdini sona erdirdiği durumlarda işsizlik sigortasından yararlanamamasına bir tek istisna getirilmiş olup, bu halde işsizliği 4 ay sürmüş kişiye Assedic'e başvurup durumunun yeniden değerlendirilmesini talep etmek hakkı tanınmıştır. Bu durumda Assedic, kişinin bu 4 aylık süre boyunca iş aramada ciddi çabalar sarfettiği sonucuna varırsa kişiye ödenek bağlanmasına karar verebilecektir<sup>251</sup>.

### 3. Fiziksel Olarak Çalışabilir Olmak

Belirli bir süre çalışma geçmişi olan ve hizmet akdi yukarıda belirttiğimiz şartlar çerçevesinde isteği dışında sona ermiş bulunan işsizlerin işsizlik sigortasından yararlanabilmek için uymaları gereken bir başka şart da çalışabilir durumda olmalarıdır. 18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyon'un uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin hak kazanma şartlarını düzenleyen 4. maddesi'nin d) paragrafında bu durum "fiziksel olarak bir işte çalışmaya yetenekli olmak" kavramı ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme yeni olmayıp bundan önceki Konvansiyonlarda da yer almıştır. Düzenlemede fiziksel yapıdan bahsetmekle, bu anlamda yapılacak iş çerçevesinde bir özrünün bulunmaması halinde bu koşul gerçekleşmiş sayılacağı ileri sürülebilir. Ancak bu konunun her bir işin kendi içeriğine göre belirlenecek olması sorunlar yaratır. Örnek vermek gerekirse, ayaklarındaki özründen dolayı bir kişinin ayakta yapılacak işler veya ayak kullanarak yapılacak işler bakımından durumu fiziksel açıdan yeterli değildir. Fakat bu kişi başka işleri çok başarılı bir şekilde yerine getirebilir. Assedic, kendisine yapılan başvuruyu incelerken her bir işin özelliğine göre bu durumu değerlendirmeye alamaz. Çünkü kişinin özrü bulunsa bile iş bulma şansı olabilir. Bu durumda, düzenleme maddesinden anlaşılması gereken, kişinin çalışmasını her koşul altında ortadan kaldıracak fiziksel engelin bulunmasıdır. Örneğin, bir kişinin hizmet akdinin feshedilmesinden sonra ciddi bir rahatsızlık geçirip belirli bir süre sürekli tedavi görmesi gereken hallerde kişi hiçbir işi

<sup>251</sup> Assedic tarafından yayınlanan İş Kaybına Karşı Fransız Sosyal Güvenlik Sistemi adlı tanıtım broşüründen

yapamayacak durumdadır. Bu durum söz konusu iken kişinin işsizlik sigortasından yararlanması mümkün olmayacaktır. Yine bir başka örnek olarak hamile kişinin işsiz kalmasından sonra doğum evresine girmesi gösterilebilir. Doğum gerçekleşip de fiziksel olarak çalışma imkanını kazanıncaya kadar bu kişinin de işsizlik sigortasından faydalanması kabul edilmeyecektir. Kaldı ki, zaten bu tür durumlarda başka sosyal korumalar yürürlüğe girmektedir.

#### **4. İş Arama Başvurusunda Bulunmak veya Eğitim Sürecinde Olmak**

18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyon yönetmeliğinin 4. maddesinde, işsizlik sigortasına hak kazanılabilmesi için aranan bir başka şart da, kişinin iş aramak için başvuruda bulunmuş olması ya da kendisi için özel olarak hazırlanmış istihdama geçiş projesi kapsamında bir eğitime yazılmış olması gereğidir.

İş arama başvurusu Assedic'e yapılmaktadır. Kendi yöresinde Assedic şubesi bulunmayan işçilerin ise bu başvuruyu Belediyelerde yapması düzenlenmiştir. Bu yönde bir başvuru İstihdama Geri Dönüş Yardım Planı (Pare – Plan d'aide au retour a l'emploi) denen bir planın imzalanması ile olur.

Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca bu başvurunun hizmet akdinin sona ermesinden sonra 12 ay içinde yapılması gerekmektedir. Ancak başka bir sosyal güvenlik yardımı aldığı günler, ulusal hizmetlerde görevli olduğu günler, bu süre içinde yaptığı staj sırasında çalıştığı günler, hapiste geçirdiği günler, ebeveynlik izni sırasında geçen günler, uluslararası dayanışma projeleri gönüllülüğü içinde geçirdiği günler gibi zamanlar bu 12 ayın hesabında dikkate alınmayacaktır.

Assedic'e başvuran ve işe dönüş yardım planı imzalayan işsizler her şeyden önce mesleki durumları ve becerilerinin tespit edileceği bir teste tabi tutulurlar ve kişinin iş bulmasına yarayacak şekilde hangi yetenekleri kazanması gerektiği belirlenerek, bu doğrultuda hazırlanacak eğitim programlarına katılması sağlanır. Bu programlar testler sonucu hazırlanan Kişisel Eylem Projesi (PAP –

Projet d'action personnalisée) çerçevesinde düzenlenir. Assedic, iş arama başvurularını almak ile görevli kurum olmasına rağmen, esas olarak bu görevi ifa etmesinde kendisine yardımcı olan kurum, Türkiye'de İş Kurumu karşılığında olan Ulusal İstihdam Ofisi (ANPE – L'Agence Nationale Pour l'Emploi)'dir. Fransa'da tüm iş bulma, işe yerleştirme ile görevli kamu kurumu olarak ANPE'nin Assedic'in çalışması içinde rolü çok önemlidir. 1996 yılına kadar iş başvurularını da kabul etmekle yükümlü olan ANPE'nin bu görevi, bu tarihten sonra Assedic'e verilmiştir<sup>252</sup>.

Bahsi geçen planın imzalanması ile, iş arayan kimse Assedic, ANPE veya bu konuda başka kurumların çağrılarına zamanında cevap verme, kişisel eylem projesi çerçevesinde Ulusal İstihdam Ofisi tarafından gerçekleştirilen eylemlere katılma, aktif olarak iş arama ve kendisine bildirilen iş fırsatına başvuruda bulunma taahhüdü altına girer<sup>253</sup>. Bunun karşılığında ise Assedic, iş başvurusunda bulunan kişinin diğer hak kazanma şartlarını da taşıması halinde kendisine işsizlik ödeneği ödeme, Ulusal İstihdam Ofisi ile işbirliği yaparak kişinin kişisel eylem projesi dahilinde kendisine yeniden iş bulma imkanının yaratma ve gerek ödenekler gerekse diğer hizmetler konusunda kendisine bilgi verme taahhüdünü vermektedir.

Böylelikle işsizlik sigortasına hak kazanma şartları arasında olan İstihdama Geri Dönüş Yardım Planı imzalama zorunluluğu 2001 yılındaki Konvansiyon ile getirilmiştir. Yapılan düzenlemenin bir zorunluluk oluşturmadığı ilk önceleri Danıştay görüşü olarak açıklanmış ve bunun üzerine İşçi Gücü – Genel Çalışma Konfederasyonu (CGT-FO) tarafından bu plana imza atma şartını getiren maddenin iptali için dava açılmıştır. Yapılan yargılama neticesinde Paris Mahkemesi tarafından<sup>254</sup> verilen 2 temmuz 2002 tarihli karar<sup>255</sup> ile yapılan düzenleme ile bir zorunluluk getirildiğini ve bu zorunluluğun kanunlara aykırı olmadığı sonucuna

<sup>252</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 83

<sup>253</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 28

<sup>254</sup> Fransa'da yerel mahkemeler hukuki davalarda yetki açısından üçe ayrılırlar. Buna göre maddi değeri 4.000 €'nin altında olan uyuşmazlıklarda juridiction de proximité, maddi değeri 4.000 €'nin üzerinde olmakla birlikte 10.000 €'nin altında olan uyuşmazlıklarda Tribunal d'instance ve maddi değeri 10.000 €'nin üzerinde olan uyuşmazlıklarda Tribunal de grande instance yetkili kabul edilmişlerdir. Söz konusu olayda yargılamayı yapan Paris Tribunal de grande instance'dır.

<sup>255</sup> Dosya numarası 2001/04452 olup, kararın daha detaylı incelemesi için bkz. Gérard Couturier, Droit de l'Emploi, Université Pantheon-Sorbonne (Paris 1), 2005, s. 29

varmıştır. Açılan dava neticesinde 2001 tarihli Konvansiyon'da bazı maddelerin ise iptali gerektiğine hükmedilmiş olup, Konvansiyon'da eksik kalan kısımlar sonradan düzenlemeler ile doldurulmuştur.

## 5. Aktif Olarak İş Arıyor Olmak

Fransa işsizlik sigortası uygulamasında, Assedic bünyesinde iş arıyor olarak kayıtlı olup, istihdama geri dönüş yardım planı imzalamış olmak, kişinin aktif olarak iş aradığının kabulü olarak benimsenmemiş ve bu şart, yukarıdaki kayıtlı olmak şartından ayrı olarak düzenlemede kendine yer bulmuştur. Fransız hukukunda çalışanın aktif olarak iş arama yükümlülüğü Çalışma Kanunu'nun L. 311-5 ve R. 311-3-4 maddelerinden doğmaktadır<sup>256</sup>. Bu itibarla işsiz kalan kişinin aktif olarak iş aradığının ispatı olarak bazı ek düzenlemelere gidilmiştir.

Bunlardan ilki her ayın sonunda veya en geç ertesi günü Assedic'e kişisel olarak gelerek, işsiz kişi yapmış olduğu iş arama başvurusunu yinelemek zorunda tutulmasıdır. Böylelikle kişinin içindeki çalışma isteğinin halen devam ettiği ve bu süre zarfındaki gelişmeler kontrol edilebilmektedir. İş arama başvurusu yenilenirken bir aylık çalışma karşılığı ne gibi şeyler yapıldığı konusunda da bilgi verilmelidir. Bu sebeple bu bir aylık dönem içinde yapılan iş başvuruları ve görüşmelerinin kayıtlarının tutulması gerekir.

İkinci olarak, kişinin ilk başvurusu sırasında yapılan test neticesi hazırlanan kişisel eylem projesine uyum kontrolü yapılmaktadır. Kontrol mekanizması 6 ayda bir yapılan sınava bağlanmıştır. Sınav şahsa özel bir inceleme olup, gerekildiğinde kişinin mülakata çağırılması yöntemi de benimsenmiştir. İş arayan kişinin bu sınava katılmaması, mülakata gelmemesi veya kendisinden bu aşamada istenen diğer belgeleri sunmaması halinde kendisine tanınan ödenek hakkı durdurulabilir.

---

<sup>256</sup> Fransız Hukukunda kanunların düzenlenme şematığı içinde maddeler L. ve R. başa gelecek şekilde ayrılmakta olup, L. bizdeki anlamı ile kanun maddesi R. ise yönetmelik maddesini belirtmektedir.

Buna ek olarak Ulusal İstihdam Ofisi de kendisine göre bir inceleme yapmakta ve iş arayan olarak kayıtlı kişinin yeterli eforu sarfetmediği sonucuna varırsa kişiyi 6 aya kadar varabilecek sürede<sup>257</sup> iş bulma hizmeti dışına çıkartabilmektedir. Kısacası kendisinde var olan başvuruyu askıya alma hakkı bu kuruma tanınmıştır. İşsiz kişinin Ulusal İstihdam Ofisinde askıya alındığı bu süre zarfında da işsizlik ödeneği alma hakkı ortadan kalkmaktadır.

Kişinin aktif çalışması ile ilgili son bir inceleme kurumu da Bölgesel olarak kurulmuş bulunan Çalışma, İstihdam ve Mesleki Eğitim İdaresi (Direction Departementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle – DDTEFP)'dir. Kamu kurumu niteliğinde olan İdare'nin görevi çalışma hukuku kurallarının işyerlerinde ve istihdam ilişkilerinde uygulanmasının kontrolü, mesleki eğitim ve istihdam politikalarının hayata geçirilmesi ve şirket içi çalışma koşulları ve ilişkilerinin iyileştirilmesidir. Bu görevleri ile İdarenin bizdeki Çalışma Bakanlığı'nın İl Müdürlükleri seviyesinde bir kurum olduğu görülmektedir. İdare'ye bu görevlerinin yanında tanınan yetki ile, işsizlik sigortası faydalarından yararlanan kişinin gerçek anlamda iş arayıp aramadığını kontrol hakkı da tanınmıştır. İdarenin bu incelemeyi yapıp da kişinin iş aramadığı sonucuna varması halinde kişinin işsizlik sigortası ödeneğinin durması söz konusu olacaktır.

Bütün bu incelemelerde esas olan ilke ise, kişinin gerçek anlamda yapabileceği bir iş ile ilgilenmiş olmasıdır<sup>258</sup>. Bu kavram aslen çok geniş yorumlanabilecek olup, algılanması tamamıyla Kuruma kalmıştır. Böylelikle, örneğin hiçbir eğitimi ve çok az tecrübesi olan mavi yakalı bir işçinin evinden oturup, yöneticilik pozisyonlarına özgeçmiş göndermesinin gerçek anlamda iş arama kriterine uymadığı sonucu çıkartılacaktır.

Yukarıda bahsedilen şekli ile kişinin gerçek veya aktif anlamda iş aradığının kontrolünün üç kuruma (Assedic – ANPE – DDTEFP) bağlı olarak yapılmasının, işlevsel ve organizasyonel zorluklar çıkarmasının yanında, özellikle

---

<sup>257</sup> Kayıtlı kişinin kurumu kandırmaya yönelik bilgi vermesi neticesi bu süre 12 aya kadar çıkabilmektedir.

<sup>258</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 84



zaten işsiz kalmış ve iş arama sıkıntısında olan kişi için belirsizlik yarattığı savunulmaktadır<sup>259</sup>.

En son olarak belirtmek gerekir ki, Çalışma Kanunu'nun R. 351-26 maddesi uyarınca 1985 yılından bu yana sigorta rejiminden yararlanacaklar için 57,5 yaşından büyükler ve dayanışma rejiminden yararlanacaklar için ise 55 yaşından büyükler için yukarıda bahsedilen aktif olarak iş arama yükümlülüğünün aranmayacağı belirtilmiştir<sup>260</sup>. Bu itibarla bu kriterlerdeki kişiler iş arayanlar listesinin de dışına çıkartılacaklardır.

## **6. 60 Yaşından Gün Almamış Olmak**

18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyon ve bağlı mevzuat çerçevesinde, işsizlik sigortasından hak kazanma şartlarının sonuncusu, bu amaçla başvuracak kişinin 60 yaşının altında olmasıdır. Durum bu olmakla birlikte, Konvansiyon yönetmeliğinin bu konuyu düzenleyen 4. maddesi hemen devamında istisnai bir durumda belirtmiştir.

Maddenin düzenlenme amacı çok açıktır. Fransa Sosyal Güvenlik Kanunu'nun R. 351-45 maddesi uyarınca emeklilik yaşı 60 olarak belirlenmiştir. Kanun kapsamında belirtilen diğer şartları taşıyan 60 yaşını dolduran her kişi, emeklilik ödeneği almaya hak kazanacaktır. Her ne kadar işsizlik sigortası düzenlemesi dahilinde, başka bir sosyal güvenlik ödemesinden yararlanmamak bir şart olarak açıkça belirtilmemiş ise de, yukarıda belirtilen şartlardan anlaşılacağı üzere, kişinin başka bir sosyal güvenceden yararlandığı her durumda işsizlik sigortası ödeneği kesilmektedir. Bu düzenlemeye paralel olarak, emekliye ayrılan kişi içinde benzer düzenleme getirilmiştir. Bu itibarla, geçimini idare ettirecek gelirini emeklilik aylığı olarak alan 60 yaşını aşkın kişiler işsizlik ödeneğinden yararlanamayacaklardır. Bu açıklamanın yanında yaş kriterine göre Fransız işsizlik sigortası hukukunda bu kişilerin çalışmaya elverişli olmadıkları şeklinde de bir yorum getirilebilir. Özellikle 55 yaşından sonra (bazı şartlarda 57,5) kişinin

<sup>259</sup> Gérard Couturier, a.g.e., s. 31

<sup>260</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 85

sigortadan yararlanması için iş arama zorunluluğu da kaldırıldığına bakılırsa, kanun koyucu bu kişiler için hem iş bulma zorluğu hem de emeklilik yaşlarına yakın olmaları açısından bu muafiyeti tanıdığı ortadadır.

Bununla birlikte, sosyal güvenlik rejimi içinde kapsamdaki herkese 60 yaşında emekli olmak hakkı tanınmamaktadır. 60 yaşını doldurup da emekli olabilmek için bir diğer şart da 160 çeyrek yıllık emeklilik primi ödemiş olmak gerekir. Bazı kişiler için bu şartın gerçekleşmemiş olması olağandır. İşte yasa koyucu bu haldeki çalışanların işsizlik sigortalarının kesilmesi halinde, emekli aylığı da almaya daha hak kazanmamalarından dolayı, mağduriyetlerinin doğacağını öngörüp, bu kurala bir istisna getirmiştir. Buna göre, 60 yaşını doldurmuş olmasına rağmen prim ödeme yükümlülüğünü tam olarak yerine getirmemesinden dolayı emeklilik aylığı kazanmamış olanların, 160 çeyrek yıllık prim ödeme koşulunu dolduruncaya kadar veya her halükarda 65 yaşını dolduruncaya kadar (hangisi önce gerçekleşirse) işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanacakları düzenlenmiştir. Buradaki 65 yaş sınırının sebebi de, prim ödeme şartı tam olarak yerine getirilsin veya getirilmesin kişinin bu yaşta emekli olacağına ilişkin yasal düzenlemedir (Çalışma Kanunu R. 351-27)

Görüldüğü üzere, işsizlik sigortasından yararlanmak için Fransız mevzuatında belirtilen 6 ayrı şart gözükmektedir. Bu 6 şartın hepsini taşıyan kişiler gerekli yardımlardan yararlanacaklar, bu şartlardan birinin kaybedilmesi halinde hak kazanma statüleri ellerinde alınacaktır. Sayılan bu şartlar arasında diğer sosyal güvenlik kurumlarından yararlanmamak açık olarak yazmamakla birlikte, düzenlemenin içeriğinden aslen bununda bir şart olduğu ortaya çıkmaktadır. En son 60 yaş sınırında da bahsedildiği üzere, her şeyden önce emeklilik aylığı alan bir kişi işsizlik sigortasından yararlanamamaktadır. Bunun gibi, fiziksel olarak çalışamaz durumda olan her kişinin de bu durum süresince işsizlik sigortasından faydalanamayacağı düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin arkasında da aynı düşünce yatmaktadır. Fiziksel olarak çalışamaz durumda olanlara başka sosyal güvenceler sağlandığından aynı zamanda işsizlik ödeneği ile ek bir gelir sağlanmasının kanunun amacını aştığı düşünülmektedir. Tüm bunların yanında örneğin hasta olan birini her

ay Assedic'e başvurup aktif olarak iş aradığını ispatlamaya zorlamanın da mantığı yoktur. Bu itibarla, değinildiği gibi, şartlar arasında sayılmamakla birlikte, yukarıdaki 6 şartın uygulanması sonucu başka sosyal güvenlik yardımlarından yararlanan bir kişinin işsizlik sigortasına hak kazanamayacağı ortadadır.

## **F. İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI YARARLAR**

İşsizlik sigortası sisteminde, yukarıda bahsedilen şartları taşıyan kişilere sağlanan faydalar,

1. İşsizlik ödeneği
2. Dayanışma ödeneği
3. Yeniden İş Bulma Yardımları
4. Sosyal Güvence (Hastalık, Analık ve Ölüm) yardımları
5. Erken emeklilik imkanı
6. Mevsimlik İşçilerin İşsizlik Yardımları

olarak sayılabilir.

### **1. İşsizlik Ödeneği**

Tüm işsizlik sigortası sistemlerinde olduğu gibi Fransa'da da işsizlik sigortası sisteminin sağladığı en önemli fayda işsizlik ödeneğidir.

1958 tarihli ilk Konvansiyon'da işsiz kalan kişiye son ücretinin % 35'i oranında bir ödeneğin 270 gün boyunca ödenmesi kararlaştırılmıştı. Ancak o zamanki düzenleme çerçevesinde işsizlik sigortası ödeneği devlet yardımını tamamlayıcı nitelikte olduğundan, kişinin sigorta rejimi ve devlet yardımı neticesi en son ücretine yakın bir gelir elde etmesi söz konusu olmaktaydı<sup>261</sup>.

İlk uygulamanın başlamasından sonra yapılan araştırmalarda, 270 günlük işsizlik ödeneği haklarını dolduran işsizlerin % 63'ünün 50 yaşının üzerinde olduğu ortaya çıkınca, durumun sisteme uyarlanması için çalışmalar başlamıştır.

---

<sup>261</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 74

Böylelikle işsizlik ödeneği sisteminde tarihte yapılan ilk değişiklik 1960 senesinde gerçekleşmiş olur. Buna göre kişilerin yaşına ve çalışma tecrübesine göre kademeli bir sistem esası benimsenmiştir. 270 günlük normal ödenek süresi 300 güne çıkartılmış, bu süre 40 yaşının üstündekiler için 360 gün, 50 yaşının üstündekiler için 510 gün ve 60 yaşının üstündekiler için 600 gün olarak tespit edilmiştir. Yine kişinin en az 10 senelik kıdemini olması halinde bu süreye 30 gün, en az 15 senelik kıdemini olması halinde ise 60 gün eklenmesi kararlaştırılmıştır.

Bu uygulama çok kısa süreli olmuş ve bir sene sonra yapılan bir değişiklik ile genel ödenek süresi 30 gün uzatılmıştır. Bununla birlikte 50 yaşının üzerindeki için ödenek süresi 600 güne ve 60 yaşının üzerindeki için ise süre 2 yılı aşarak 720 güne çıkartılmıştır. Buna ilaveten emekliliklerine en çok bir sene kalmış kişiler için sona eren işsizlik ödeneğinin emeklilik yaşına kadar devam etmesi kabul edilmiştir.

Ödenek sürelerindeki uzama ileriki yıllarda da devam etmiştir. 1963 yılında genel sürede 40 yaş sınırlaması kaldırılmış ve 50 yaşına kadar olan işsizlerde süre tam bir yıla çıkartılmıştır. 50 yaşının üzerindeki işsizler içinse sürede sadece 9 günlük bir artış gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde yapılan en önemli değişiklik, 61 sene 8 aylık yaşını doldurmuş ve işsiz kalmış sigortalıların emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar ödenek alma hakkının tanınmasıdır. Aradaki sürenin 3 yıl 4 ay ya da başka bir ifade ile 1217 gün olması<sup>262</sup> ilgi çekicidir. Aradan geçen bu dönem içerisinde işsizlik ödeneğinin miktarında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Ödenek miktarındaki yapılan ilk değişiklik ise 1967 yılına rastlar. Bu tarihte sadece miktarda değişiklik yapılmakla kalmamış, ve tarihinde ilk kez (süreye göre) azalan oranlarda ödenek tespiti sistemi de kabul edilmiştir. Buna göre ödeneğin miktarı ilk 3 ay için son ücretin % 40,25'i ve devamında eski sistem gibi % 35 olarak belirlenmiştir.

---

<sup>262</sup> Fransız işsizlik sigortası hukukunda, bizim hukukumuzda olduğu gibi ay hesabının 30 gün kabul edilmesi şeklinde bir uygulama bulunmamaktadır. Ay hesabında bir ay 30 gün diğer ay 31 gün gelecek şekilde hesap yapılmaktadır. Birden çok ay söz konusu ise ilk ay hesabı hep 30 gün ile başlar. Buna ilave olarak, son yapılan düzenlemede işçilerin çalışması ile ilgili olarak Şubat ayının dahi 31 gün kabul edileceği hükmü bulunmaktadır.

7 senelik bir uygulamadan sonra ise azalan oranlarda ödenek tespiti sistemine yaş unsuru da dahil edilmiştir. Buna göre, 50 yaşının altında ödeneğe hak kazananlara 3 ay ya da 91 gün boyunca % 40,25'lik sonra gelen 274 gün boyunca % 35'lik oranlar ödenek ödenmesi kararlaştırılmıştır. 50 yaşının üzerindeki sigortalılar açısından ise yaş grupları 50 – 55, 55 – 58 ve 58 ve üzeri şeklinde belirlenerek;

- 50 – 55 yaş grubunda olanlar için ilk 182 gün % 40,25, sonra gelen 427 gün için % 35

- 55 – 58 yaş grubunda olanlar için ilk 365 gün % 40,25, sonra gelen 365 gün için % 35

- 58 ve üzeri yaş grubu içinse ilk 730 gün boyunca % 40,25 ve 65 yaşına kadar bu ödene hak kazananlar için ise sonrasında % 35

oranında ödenek ödenmesi sistemi getirilmiştir. Buna göre değerlendirildiğinde 1974 yılındaki bu değişiklik ile 50 yaş ve altındakiler için 365 günlük ödenek süresi muhafaza edilmiş, 50 ile 60 yaş arasında kabul edilmiş olan 609 günlük süre 50 – 55 yaş grubu olarak değiştirilmiş ve 55 yaşından sonrakiler için, emekliliğe kadar hak kazananlar hariç olmak üzere, 730 günlük ödenek süresi benimsenmiştir.

Bu süreye kadar, işsizlik sigortası sisteminde sigortalı işsiz hem işsizlik ödeneğini hem de devlet yardımını eş zamanlı olarak almış ve böylelikle, işsiz kalan kişiye eski ücretinin % 90'ı civarında bir gelir desteği sağlanmıştır. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz ile birlikte artan işsizliğin sonucu olarak 1977 yılında 77-1280 numaralı kararname ile İlave Bekleme Ödeneği (ASA – Allocation Supplémentaire d'Attente) adı altında yeni bir ödeneğin, işsizlik ödeneği ve devlet yardımına ek olacak şekilde ödenmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle, bu ödenekten de yararlanan kişiler işsiz kalmadan evvelki ücretlerine eş bir gelir desteğine sahip olmuşlardır. Hatta 1979 yılında bu ödenekte de azalan oranlarda miktar tespit sistemine geçilirken yapılan değişiklik ile bazı işçiler için eski ücretinin % 110'una varan şekilde gelir desteği imkanı doğmuştur.

Bu noktada, işsizlik sigortasının finansmanı bölümüne geri dönerek, başlangıcından 1973 yılına kadar prim oranlarının işçi son ücretinin % 1'i olarak

kaldığını, 1973 yılında oranın % 0,70'e çekildiğini ve 1979 yılında sistemin çöktüğü ve devletin 6 milyar Frank yardımda bulunduğunu, bu sırada primlerin % 3'e yükseltildiğini ancak finansmanda gerekli düzenleme olmadığı ve taraflar da uzlaşmaya yanaşmadığı için devletin kamu gücünü tek yanlı kullanması ile 1982 yılında düzenlemeye gittiğini hatırlamakta fayda vardır.

1979 tarihli düzenlemenin Fransız işsizlik sigortası tarihi içinde yeri önemlidir. Bunun sebebi de ilk defa bu düzenleme ile ikili ödenek ayırımından çıkılıp, ödenek sayısının çoğaltılmasıdır. Her şeyden önce geleneksel olarak dağıtılan ödeneye "temel ödenek" (allocation de base) adı verilmiştir. Bunun yanına Çalışma Kanunu'nda belirtilen ekonomik sebepler ile hizmet akdinin feshi halinde ödenek yardımı sağlayan "özel ödenek" (allocation spéciale) getirilmiştir. Özel ödenekten faydalanmak için ise sistemde 6 aylık bir kıdem aranacaktır. Yine bu düzenleme ile önceki iki ödeneği tüketen işsizlere verilmek üzere bir hak sonu ödeneği (allocation de fin de droit) düzenlemesi yapılmıştır. Düzenlenen bir başka ödenek türü de "sabit fiyat ödeneği" (allocation forfaitaire)dir. Bu ödenek de genel yapısı itibarı ile gençlere ve çalışan yalnız bayanlara verilen özel bir ödenek olup, miktarı adı gibi sabit ve süresi de bir yıldır. "Kaynak garantisi" (la garantie de ressources) adı altında verilen bir başka ödenek de 60 yaş üzerinde olup en az sistem içinde 10 yıl kıdemi olan kişilere sağlanan ve önceki ücretlerinin % 70'ine denk gelen bir ödenektir.

Bu ödenek türlerine 1981 yılında bütün ödeneklerini tüketenler için "istisnai refah yardımı" (aide de secours exceptionnel) eklenmiştir.

24 Kasım 1982 tarihli 82-991 sayılı kararname ile getirilen düzenlemede, ilk olarak 60 yaşının üzerindeki emeklilere kadar sigortadan yararlanma hakkı sağlayan düzenleme ortadan kaldırılmıştır. Bunun yanında, yapılan düzenleme ile sigortalıların sisteme yaptıkları katkı ile orantılı sistemden ödenek almaları esası benimsenmiştir.

- Son on iki ay içinde 91 gün 182 arasında sisteme bağlı çalışanlar için ödenek süresi 91 gün ile kısıtlanmış ve herhangi bir uzatmanın söz konusu olmadığı belirtilmiştir.

- Son on iki ay içinde sisteme 182 günden fazla bağlı çalışanlar için ise temel ödenek hakkının 274 gün olduğu ve bunun 182 gün uzatılabileceği, bunun dışında temel ödenek hakkının yitirilmesi ve başka bir haktan yararlanıyor olmamak şartı ile 274 günlük bir hak sonu ödeneğine (allocation de fin de droit) hak kazanılabileceği ve bunun da azami 182 gün uzatılabileceği düzenlenmiştir. Kaldı ki, toplamda bir kişinin ödenekten yararlanma gün sayısının 639 günü geçemeyeceği de düzenlemede yer almaktadır.

- Son 24 ay içinde sistemde 365 günden fazla kalmış olanlar için ise yaşa bağlı bir düzenleme getirilerek,

\* Kişinin 50 yaşından küçük olması halinde, temel ödemenin 365 gün, uzatma süresinin 274 gün, hak sonu ödeneğinin 365 gün ve bunun uzatma süresinin de 365 gün olacağı, ancak toplam sürenin 912 günü geçemeyeceği

\* Kişinin 50 yaşının üzerinde olması halinde ise temel ödemenin 639 gün, uzatma süresinin 365 gün, hak sonu ödeneğinin 456 gün ve bunun uzatma süresinin de 365 gün olacağı, ancak toplam sürenin 1369 günü geçemeyeceği düzenlenmiştir

- Yine kişinin 50 yaşından yukarıda olması ve son 36 ay içinde 730 günden fazla çalışmasının bulunması halinde temel ödemenin 912 gün, uzatma süresinin 365 gün, hak sonu ödeneğinin 456 gün ve bunun uzatma süresinin de 456 gün olacağı, ancak toplam sürenin 1825 günü geçemeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan düzenlemede işsizlik ödeneği miktarında herhangi bir değişim yapılmamıştır. Yine işsizlik sigortasından yararlanma kapsamının oldukça genişlediği görülebilir. Ancak bu değişim sistemin finansal yapısındaki krizi çözmeye yeterli olmamıştır. 1983 yılında sistemin finansal açığının 10 milyar Franka ulaştığı bilinmektedir<sup>263</sup>.

Bu şartlar altında bir önemli değişiklik de 1984 yılında dayanışma rejiminin oluşturulmasıdır. Bu zamana kadar devlet yardımı ve işsizlik sigortası

---

<sup>263</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 74

ödeneği birlikte ve birbirinin tamamlayıcısı şeklinde sağlanırken, dayanışma rejimi işsizlik sigortası ödeneğini bitirmiş ve bazı şartları taşıyan sigortalılara verilmektedir. Dayanışma rejiminin bir önemli noktasıda finansal yapısıdır. Rejimin finansmanı tamamı ile devlet bütçesinden ve buna ödenen vergilerden karşılanmaktadır. Oysa ki bundan önceki dönemde, devlet yardımı ile işsizlik sigortası ödeneği iç içe geçmiş bir yapı taşıdığından, ve bu yöntemde devlet sabit bir miktar para koyduğundan üçlü finansman yöntemi diyebileceğimiz bir sistem mevcut olmuştur<sup>264</sup>. Dayanışma rejiminin kurulması ile bu sistem tamamen değiştirilmiş ve sigorta rejimi için işçi ve işverenin prim katkısı koyacağı, dayanışma rejimi için ise devlet katkısının benimsendiği karışık bir sistem yaratılmıştır.

1984 yılındaki değişiklik ile ayrıca, “özel ödenek” ve “kaynak garantisi” kaldırılmış, “sabit fiyat ödeneği” yerini “dahil etme ödeneği” (allocation d’insertion)ne, “istisnai refah yardımı” da yerini “Spesifik dayanışma ödeneği” (allocation de solidarite specifique)ne bırakmıştır.

19 Kasım 1985 tarihli Konvansiyon ile temel ödenek 50 yaşının altındaki kişiler için 2 ay, 50 yaşının üzerindeki kişiler için ise 3 ay uzatılmış, bununla birlikte bunların ek uzatılma sürelerinde ise 1 ay kısaltmaya gidilmiştir. Aynı düzenleme hak sonu ödeneği için de geçerlidir. 1986 yılında Konvansiyon muhteviyatında yapılan değişiklik ile ödenek oranı % 40 olarak belirlenmiştir<sup>265</sup>.

1990 yılında ödenek oranı binde 4’lük bir artış ile % 40,4’e yükseltilmiş, ayrıca hak sonu ödeneğine hak kazanmak için belirtilen 55 yaş sınırı 52’ye indirilmiştir.

1992 yılında sistemde yine esaslı bir değişikliğe gidilmiştir<sup>266</sup>. Buna göre temel ödenek ve hak sonu ödeneği birleştirilmiş ve tek bir işsizlik ödeneğine dönüştürülmüştür. Yine temel ödenekteki uzatma imkanı kaldırılmıştır. Hak sonu

<sup>264</sup> Christine Daniel, L’indemnisation du chômage depuis 1979 différenciation des droits, éclatement des statuts, Revues de l’IRES, No. 29, hiver 1998 – 1999, s. 7

<sup>265</sup> Christine Daniel, L’indemnisation du chômage depuis 1979 – Une Analyse Par Cas-Types, IRES, Mart 1999, s. 31

<sup>266</sup> 18 Temmuz 1992 ve 22/23 Temmuz 1992 tarihli Uyum paketleri



ödeneği ile benzer bir düzenleme yaratabilecek “işsizlik ödeneği tabanı” (Plancher de l’Allocation d’Unique Degressive) denilen bir ödenek türü benimsenmiştir. Bunun yanında “tanıtım ödeneği” ile “spesifik danışma ödeneği” devam etmektedir. İşsizlik sigortasından hak kazanmak için önceden var olan son 12 ayda 3 aylık asgari sisteme bağlı çalışma süresi şartı değiştirilerek son 8 ayda 4 ay çalışma şartı getirilmiştir. Son bir sene içinde 12 ay çalışıp da ödeneye hak kazanalar için ödenek süresi 7 aya düşürülmüştür. 50 yaşının altında işsiz kalanlara 30 aylık ödenek süresi öngören son 24 ayda 12 ay çalışma şartı son 24 ayda 14 ay çalışmak olarak değiştirilmiştir.

Yine 1992 yılındaki düzenlemede günlük referans ücretten (salaire journalier de référence – SJR) bahsedildiğini görmekteyiz. Günlük referans ücret kişinin son bir yıl içinde çalıştığı dönemde kazandığı tüm paranın çalıştığı gün sayısına bölünmesi ile elde edilir<sup>267</sup>. Bu hesaba göre kişilere ödenecek ödenek miktarı da günlük referans ücretinin % 40,4’ü ve buna eklenen sabit günlük bir ücretten oluşmaktadır. Kaldı ki, bu iki rakamın toplamının günlük referans ücretinin % 57,4’ünü geçmemesi halinde, kişiye otomatik olarak % 57,4’e isabet eden ücret ödenip sabit günlük ücret ödemesi yapılmayacaktır.

1993 yılında devletin sisteme 33 milyar Frank’lık destekte bulunmasından ve prim oranlarının artırılmasından sonra yukarıdaki değişikliklerin de etkisi ile finansal yapının 1997 yılına kadar olan dönemde kara geçtiğini hatırlatmakta fayda vardır. Gerçekten de 1992 yılında yapılan değişiklikler özellikle sigortadan yararlanacakların kapsamının daraltmak bakımından önemli adımlardır. Sadece kapsam daraltılması değil ancak ödenek sürelerinin kısaltılması yolu ile sistemden çıkacak para da daha az olacaktır.

1 Ocak 1997 tarihli Konvansiyon ve ekleri ile düzenlemede yeni değişiklikler olmuştur<sup>268</sup>. Her hangi bir yaş şartı aranmadan 160 çeyrek yıllık emeklilik katkı payı ödeyenler için 60 yaşına kadar ödenekten yararlanma hakkı getirilmiştir. 25 yaşından küçük çalışanlar ise son 24 ayda 14 aylık çalışmalarının bulunması şartı ile 2 ay daha fazla ödenek alma hakkını kazanmışlardır. Yine

<sup>267</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 88

<sup>268</sup> Christine Daniel, a.g.e., s. 34

sistemde son 8 ayda 4 aylık çalışması bulunanlar için var olan % 25 daha az süre ödenek alma şartı kaldırılmıştır. Bu Konvansiyonun yukarıda sayılan özelliklerinden dolayı, yaşlılar, gençler ve sisteme az bağlı kalanlar için avantaj sağladığı ileri sürülmüştür<sup>269</sup>. Bunun yanında 1 Ocak 1998'den başlamak üzere ödenek miktarı olan günlük referans ücretin % 40,4'lük oran korunurken, ek sabit ödenek 60,70 Frank'a yükseltilmiş ve toplamın % 57,4'lük sınırdan düşük olmaması prensibi korunmuştur. Yine 1998 tarihi itibarı ile ödenek miktarınının 148,13 Frank'tan az ve 1048,08 Frank ile sınırlı olmak üzere günlük referans ücretin % 75'inden çok olamayacağı da düzenlenmiştir<sup>270</sup>.

1997'de yapılan bu değişiklikler neticesi önceki üç senedir süren sistem karlılığının sona erdiği ve 1999 yılına kadar sistemin az da olsa açık verdiği görülmüştür.

Bu aşamada bakarsak 1997 yılında akdedilen Konvansiyonun sonradan 2001 yılındaki uygulamaya da baz olduğunu görürüz. Bu aşamada;

- son 8 ay içinde 4 aylık çalışması bulunan kişilere 4 ay
- son 12 ay içinde 6 aylık çalışması bulunan kişilere 7 ay
- son 12 ay içinde 8 aylık çalışması bulunan kişilerden 50 yaşının altındakiler için 15 ay, 50 yaşının üstündekiler için 21 ay
- son 24 ay içinde 14 aylık çalışması bulunan kişilerden 50 yaşının altındakiler için 30 ay, 50 yaşının üstündekiler için 45 ay
- son 36 ay içinde 27 aylık çalışması bulunan kişilerden 50 yaşının altındakiler için 45 ay, 50 yaşının üstündekiler için ise 60 ay

ödenek süresi belirlenmiştir.

---

<sup>269</sup> Christine Daniel, a.g.e., s. 34

<sup>270</sup> Jacques Boutault, a.g.e., s. 89

1 Ocak 2001 tarihli Konvansiyon ise orijinalinde yukarıdaki düzenlemenin aynısını taşımakla 27 aralık 2002 tarihli ek uyarlama ile sigortaya hak kazanma koşullarının kolaylaştırması amacıyla değişiklik getirilmiştir. Böylece;

- son 22 ay içinde 6 aylık çalışması bulunan kişilere 7 ay
- son 24 ay içinde 14 aylık çalışması bulunan kişilere 23 ay
- son 36 ay içinde 27 aylık çalışması bulunan 50 yaşının üstündeki kişilere 36 ay ve yine bu şartı taşıyıp 57 yaşının üzerinde olan ve aynı zamanda 100 çeyrek yıllık emeklilik primi ödeyen kişilere de 42 ay ödenek süresi belirlenmiştir.

İşsizlik ödeneği oranlarında bir değişiklik yapılmamakla birlikte, bu süreçte para biriminin değişmesi sebebi ile sabit ödenek 10,15 Euro olarak benimsenmiş, asgari toplam ödenek miktarının da 24,36 Euro olabileceği düzenlenmiştir.

2004 tarihli Konvansiyonda da yukarıdaki süreler aynen korunmuştur. Bunun dışında yine önceki düzenlemede var olduğu şekli ile 60 yaşının üzerindeki kişilerden 12 aydan fazla olacak şekilde herhangi bir sosyal güvenlik rejimine bağlı çalışanlar ile 100 çeyrek yıllık emeklilik primi ödemiş olanlardan, işsizlik sigortasına hak kazanma zamanları 1 yıldan fazla olmuş olmak kaydı ile emekliliğe hak kazanıncaya kadar veya her halükarda 65 yaşına gelinceye kadar ödenekten yararlanma haklarının bulunduğu düzenlenmiştir. Bu ödenek her ne kadar işsizlik ödeneği kapsamında olsa da, adı “istihdama geri dönüş ödeneği”dir (allocation de retour a l’emploi) Ödenek miktarı konusundaki düzenlemede aynen korunmak ile birlikte asgari tutar 24,76 Euro’ya çıkartılmıştır.

Son Konvansiyon olan 2006 tarihli düzenlemede ise ödenek süreleri ve esas alınan bağlılık süresi yeniden değiştirilmiştir. Bu yeni tarihli düzenleme uyarınca;

- son 22 ay içinde 6 aylık çalışması bulunan kişilere 7 ay

- son 20 ay içinde 12 aylık çalışması bulunan kişilere 12 ay
- son 26 ay içinde 16 aylık çalışması bulunan kişilere 23 ay
- son 36 ay içinde 27 aylık çalışması bulunan 50 yaşının üzerindeki kişilere de 36 ay

ödenek ödenmesi kararlaştırılmıştır. Bu şartları taşıyan kişilere günlük referans ücretinin % 40,4'ü oranında ödenek ile birlikte 10,25 Euro sabit ödenek ödenecek, bu rakamların toplamı kişinin günlük referans ücretinin % 57,4'ünden az olamayacak ve yine asgari ödenek miktarı da 25,01 Euro ile sabit olacaktır. Dikkate alınacak günlük referans ücret, kişinin brüt ücretidir. Bu sebeple kişiye ödenen primler ve diğer yan ödemelerde bu hesaba dahil edilirler<sup>271</sup>. Yine referans günlük ücret belirlenirken hesaba katılan yıl içindeki çalışmalara ücret kazanılmayan günler dahil edilmeyecektir. Kısmi çalışanlar için ise yukarıda belirtilen 10,25 Euro sabit ödenek ile 25,01 Euro'luk asgari ödenekler kişinin çalışması ile orantılı belirlenecektir. İstihdama geri dönüş ödeneği uygulaması da devam etmekte olup yaş sınırı 60 yaş 6 aya çıkartılmıştır.

Düzenlemeler çerçevesinde 2006 yılı itibarı ile sosyal güvenlik asgari ücretinin 4 katı üzerinde ücret kazananlar kapsam dışında olmakla bu ücret miktarı 10.064 Euro'dur. Ödenek sınırlamasında sistemde iki ayrı ölçü mevcuttur. Bunlardan birincisi asgari olarak 25,01 Euro ödenek ödeneceğinin belirtilmiş olmasıdır. İkincisi ise ödenek miktarının referans günlük ücretin % 75'ini geçemeyeceğinin düzenlenmiş olmasıdır. Bu durumda özellikle düşük ücret kazanan kişilerin hangi ölçüye göre ödenek alacakları tartışma yaratabilir. Örneğin 750 Euro aylık ücret kazanan birisi için günlük referans ücret 25 Euro olarak hesaplanabilir. Bu halde kişinin % 40,4 oranında + 10,25 Euro ödenek alması durumunda eline geçecek para 20,35 Euro olup, bu meblağ kişinin günlük referans ücretinin % 75'inden fazladır. Bu durumda Assedic kişinin günlük referans ücretinin % 75'ini alacağını bildirmiştir. 2006 tarihli olarak belirlenen ödenek hadlerini gösteren tablo aşağıda sunulmuştur.

---

<sup>271</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 41

**Tablo 38 : Ödenek Miktarı Hesabı**

<b>Aylık brüt kazanç</b>	<b>Günlük Ödenek miktarı</b>
1.000,40 Euro'dan az	GRÜ'in % 75'i
1.000,40 - 1.096,01 Euro arası	25,01 Euro asgari ödenek
1.096,01 - 1.808,82 Euro arası	GRÜ % 40,4 + 10,25 Euro
1.808,32 - 10.064 Euro arası	GRÜ % 57,4

Kaynak : Assedic

GRÜ = Günlük referans ücret

Bu düzenlemeler arasında bahsedilmesi gereken bir husus da diğer bir çok ülke uygulamasında var olduğu gibi Fransız işsizlik sigortası sisteminin de işsiz kalan kişinin başvurusu ile ilk ödeneğe hak kazanması süresi arasında bir bekleme süresinin öngörülmüş olmasıdır. 18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyon uyarınca kabul edilen yönetmelikte 30. madde kapsamında bu bekleme süresinin 7 gün olacağı yazılmıştır. Ancak iki halde bu 7 günlük bekleme süresi uzatılacaktır. Bunlardan ilki kişinin işten ayrılırken kullanmadığı yıllık izin hakkına binaen bir ücret alması halidir ki bu durumda bekleme süresi bu izin süresi kadar uzatılacaktır. İkinci hal ise kişinin işten ayrılırken kanunun belirlediği kıdem haklarından fazlasını almasıdır. Bu durumda da aldığı ücretin fazlalığı oranında bekleme süresi uygulanacaktır<sup>272</sup>. Her halükarda bu süre 75 günü geçemez.

İşsizlik ödeneğine hak kazanma ve ödeme koşullarını belirleyen düzenleme, aynı zamanda bazı koşulların gerçekleşmesi halinde işsizlik ödeneğinin kesileceğini de düzenlemiştir. Buna göre kişinin başka bir sosyal koruma kapsamında ödeneğe hak kazanması, yeni bir iş bulması, kişinin Avrupa Birliği sınırları dışına taşınması, Assedic'in kişinin yanlış beyanda bulunduğunu tespit etmesi halinde ödenek kesilecektir. Önceki düzenlemelerde ödenekten yararlanan kişinin Fransa dışına taşınması ödeneği kesmesi kabul edilmiş iken, 2006 tarihli düzenlemede Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde yeni hüküm konmuştur.

<sup>272</sup> Kanunen belirlenen meblağın üzerinde aldığı ücret günlük ücretine bölünerek bulunan gün sayısı kadar ertelenir.

Bunun dışında, işsiz kalan kişinin ödenek alması ile birlikte iş bulması arzulandığından, kişinin bu süre içinde yeni bir işe girmesindeki şüphelerini yok etmek amacıyla, bir prensip benimsenerek, kişinin yeni işinden ayrılması neticesinde bu yeni işi ile yeni bir ödeneye hak kazanmamış ise eski ödeneğinin devam edeceği, kişinin yeni işinden ayrılması neticesi yeni bir ödeneye hak kazanması halinde ise, eski ödenek hakkı daha lehine ise bu lehe olan ödenek hakkının kullanılacağı düzenlenmiştir<sup>273</sup>.

## 2. Dayanışma Ödeneği

Dayanışma ödeneği, devlet bütçesinden karşılanmaktadır. İşçi ve işveren kesiminin herhangi bir prim katkısı olmadığı gibi, işsizlik ödeneğinde olduğu gibi bir sosyal konvansiyon ile de düzenlenmemektedir. Tarafların bu ödeneye katkısının bulunmamasından dolayı işsizlik yardımı olarak adlandırılmaktadır<sup>274</sup>.

Dayanışma ödeneği, 1984 yılında yapılan düzenleme çerçevesinde sisteme dahil edilmiş olup, o döneme kadar işsizlik ödeneği ve devletin yapmış olduğu katkı eş zamanlı olarak işsizlere verilmekteydi. Dayanışma ödeneği rejiminin kabulü ile devletin kişilere yardımı özellikle işsizlik ödeneğini tüketmiş ve halen iş bulamamış kişilere veya yaşından dolayı iş bulması da mümkün gözükmeyen kişilere uygulanma amacı güdülmüştür.

Bu kapsam altında dayanışma rejiminde 3 ayrı ödenek görülmektedir.

Bunlar;

- Spesifik Dayanışma Ödeneği
- Dahil Etme Ödeneği
- Emeklilik Eşdeğer Ödeneği'dir.

---

<sup>273</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 56

<sup>274</sup> İmmihan Gülpınar, a.g.e., s. 87; Yılmaz Tanrısever, a.g.e., s. 59; İrfan Akkoç, a.g.e., s. 53 vd.; İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 99

**a. Spesifik Dayanışma Ödeneği (Allocation Spécifique de Solidarité - ASS)**

Spesifik Dayanışma Ödeneği, işsizlik ödeneğine hak kazanmış olmasına rağmen bu ödeneği sonuna kadar tüketmiş ve iş bulamamış kimseler ile 50 yaşının üzerinde olup, yaşından dolayı hayatının bundan sonraki devresinde iş bulma şansı oldukça az olan kişiler için düzenlenmiştir. Ödeme süreleri altı aylık periyodlar ile kontrol edilip, kişinin bu ödenek için şartları taşıyıp taşımadığı ve özellikle iş arama çabasının yeteri düzeyde olup olmadığı değerlendirilir. Bu ödeneye hak kazanmanın şartları şunlardır :

- Tek başına yaşayanlar için 997,50 €, çift olarak yaşayanlar için 1.567,50 €'dan az gelir sahibi olmak<sup>275</sup>. Bu rakamlar 1 Ocak 2006'dan itibaren geçerli olan rakamlardır. 2005 yılında rakamlar 980 € ve 1.540 €, 2004 yılında ise 963,20 € ve 1.513,60 €'dur.

- İş arama koşuluna uymak. İşsizlik ödeneğinde olduğu gibi 55 yaşının üzerindeki kişiler için bu şarttan muafiyet başvurusunda bulunmak hakkı vardır.

- Çalışabilir durumda olmak

- Son 10 sene içinde 5 yıl çalışmış olmak. Bu süreçte en az 1 yıl boyunca çocuk büyüten kişiler için geçen süre 5 senelik çalışma süresi içinde kabul edilir. Toplamda 3 sene ile sınırlı olmak koşulu ile her çocuk için 1 yıllık çalışma süresi değerlendirilir. Yine, Fransa'da veya başka bir Avrupa Birliği ülkesinde çalışmak ya da hizmet akdi bu ülkelerden birine bağlı olmak kaydı ile belirtilen sınırın dışında çalışmak kapsamında kabul edilmektedir. Hastalık, kaza, doğum gibi sosyal güvence altında geçirilen günler ile mesleki eğitim ve ulusal hizmette geçen süreler de çalışılmış gibi değerlendirilmektedir<sup>276</sup>.

Bu koşulları taşıyan işsizler aşağıdaki tabloda belirlenen tutarlarda dayanışma ödeneğine hak kazanırlar.

<sup>275</sup> Tek başına yaşayanlar için bu rakam basit oranlı dayanışma aidatınının 70 katı, çift olarak yaşayanlar için ise 110 katı olup, 2006 itibarı ile basit oranlı dayanışma aidatı 14,25 €'dur.

<sup>276</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 78

**Tablo 39 : Ödenek Miktarı Hesabı**

<b>Tek Başına Yaşayan Kişi İçin</b>	
Aylık Gelir	Aylık Ödenek
0 - 570 € arası	427,50 €
570 € - 997,50 € arası	997,50 € ile gelir arasındaki fark tutarı
997,50 € ve üzeri	ödenek yok
<b>Çift Olarak Yaşayanlar İçin</b>	
Aylık Gelir	Aylık Ödenek
0 € - 1.140 € arası	427,50 €
1.140 € - 1.567,50 € arası	1.567,50 € ile gelir arasındaki fark tutarı
1.567,50 € üzeri	ödenek yok

Kaynak : Assedic

Görüldüğü üzere, devlet kişiye durumuna göre azami 427,50 € ile sınırlı bir yardımda bulunmayı kararlaştırmıştır. Kişinin hiçbir başka gelire sahip olmaması halinde dahi bu yardım 427,50 € ile sınırlı olup, gelirin artması ile birlikte kişi ya da çiftler için belirlenmiş sınır ile kazanç arasındaki farka göre bu rakam belirlenmekte fakat hiçbir zaman sabit yardım tutarını geçmemektedir.

Bazı şartlar dahilinde, kişinin yeni bir iş bulması halinde dahi spesifik dayanışma ödeneğinden 2 defa ile sınırlı olmak kaydı ile 6 aylık periyodlarla (azami 12 ay) için yararlanabileceği düzenlenmiştir. Ancak bunun için kişinin kesinlikle 50 yaşının üzerinde olmaması gerekmektedir.

Buna göre yeni bir iş bulan kişinin ilk altı ay boyunca, kanuni asgari ücretin yarısından az bir ücret kazanması halinde kişiye yukarıda belirtilen 427,50 € ödenek ödenmeye devam edecek, kanuni asgari ücretin yarısından fazla kazanıyor ise 427,50 €'luk ödenek bu fazla miktarın % 40'ı kadar azaltılarak verilecektir. Örneğin 2006 yılı asgari ücreti 1.357,06 € olup<sup>277</sup> bunun yarısı 678,53 €'dur. Bu hali ile şayet bir kişi 678,53 €'nun altında bir gelir elde edecek şekilde çalışıyorsa (kısmi süreli çalışma, parça başına çalışma, saat başına çalışma vs.)

<sup>277</sup> 1 Temmuz 2005 itibarı ile geçerli olan asgari ücrettir (Salaire minimum de croissance – SMIC)



dayanışma aidatı 427,50 € olarak ödenmeye devam edecektir. Kişinin bir an için 750 € para kazandığını düşünelim. Bu halde kişi asgari ücretin yarısından 71,47 € daha fazla para kazanıyor olacağından, 427,50 €'luk ödenek, 71,47 €'nun yüzde kırkı yani 28,59 € azaltılarak her ay 398,91 € olarak ödenmeye devam edecektir.

İkinci altı aylık dönemde ise kişinin kazandığı ücret ne olursa olsun 427,50 €'luk ödenek, kişinin kazandığı brüt ücretin % 40'ı oranında azaltılarak ödenecektir. Yukarıdaki örnekten devam edersek ve kişinin 750 € kazandığını düşünersek, bu meblağın % 40'ı 300 € olmakla 427,50 €'luk ödenek bu oranda azaltılıp kişiye her ay 127,50 € dayanışma ödeneği ödenecektir.

Spesifik dayanışma ödeneğinin 55 yaşının üzerindeki işsizler için şartların devam etmesi koşulu ile süresizdir. 55 yaşından küçükler için ise 6 ayda bir yenilenecek şekilde azami olarak 2 sene ile sınırlıdır. 2 senelik süre bir kereye mahsus 3 ay uzatılabilir. 1994 yılına kadar ödenek kapsamında var olan hem 55 yaşını aşkın ve 20 senelik kıdemi olan işsizler için hem de 57,5 yaşını aşkın olup 10 senelik kıdemi olan işsizler için ek bir sabit ödenek uygulaması, bu tarihten itibaren kaldırılmıştır. Her ne kadar düzenlenme aşamasında, işsizlik ödeneğini tüketen işsizlere gelir yardım amacı da belirtilmiş ise de, bu ödene hak kazanabilmek için son 10 sene içinde 5 sene çalışma koşulunun bulunması, genç, çalışma hayatının başında işsiz kalanlar için bir gelir garantisi sağlamadığı ortadadır. Ancak bir kere hak kazanıldı mı, yeni bir iş buluncaya kadar bu gelirin devam etmesi sosyal devlet olgusu açısından olumlu bir gelişmedir. Özellikle kişinin yeni bir iş bulup da bunun asgari ücretin altında gelir getirmesi halinde ona 1 yıla kadar belirli oranda katkı sağlanmasının devam etmesi, özellikle iş arayan kişinin tecrübe edinmesi ve ileride daha iyi bir iş bulması ya da çalıştığı yerde göz doldurup orada daha iyi bir iş bulması için iyi bir fırsat olup, sırf ücretin çok düşük olması sebebi ile bu işin reddedilmesini engelleme amacı taşıdığı ortadadır.

## b. Dahil Etme Ödeneği (Allocation d'Insertion – AI)

Dahil etme ödeneği, sistemde ilk defa 1979 yılında hayata geçirilen “sabit fiyat ödeneği” (allocation forfaitaire)’nin 1984 yılında yerine alan bir ödenek türüdür. Aynen spesifik dayanışma ödeneğinde olduğu gibi finansman bakımından sadece devlete bağlı olup, işçi ve işverenlerin bu ödenekte herhangi bir katkısı bulunmamaktadır. 25 yaşından ufak olan genç iş arayanlar ile ilk işini arayanlara, bazı şartlar dahilinde yalnız yaşayan ve aile geçindiren kadınlara ve yine bazı şartlarda daha önceden hiçbir referansı bulunmayan işsizlere yönelik bir program olarak ortaya çıkmıştır. Kendinden önce gelen ödeneğin adı gibi, dahil etme ödeneğinde ödenekler sabit bir miktar olarak belirlenir ve azami olarak 1 yıl süre ile verilir (2 defa 6 aylık süreler ile). Ödemeye başlanılmadan önce işsizlik ödeneğinde olduğu gibi bir bekleme süresi mevcuttur.

Kuruluşundan bu yana dahil etme ödeneğine getirilen en büyük eleştiri, ödenek miktarının çok düşük tutulmasıdır<sup>278</sup>. Gerçekten de 1998 yılında bu ödenekte yapılan büyük iyileştirmeye rağmen, ödenek miktarı asgari ücretin ancak % 25’ine ulaşmıştır. Bunun haricinde özellikle 1992 yılının başında gençler ve yalnız bayanlar için bu ödeneğin sona erdirilmesi, ödenek kapsamını oldukça daraltmıştır. Christine Daniel, 1979’dan Buyana İşsizlik Ödeneği adlı eserinde 1991 yılında bu ödenekten yararlananların sayısı 110.000 iken, 1992 tarihli bu değişiklik ile sene sonunda bu sayının 29.000’e, 1995 yılı sonunda da 17.000 kişiye düştüğünü belirtir.

En son olarak bu ödenekten yararlanacak olan işsizler şunlardır :

- Yurt dışında çalışan ve işsizlik ödeneği rejimine tabi olmayıp 6 aylık çalışması bulunan işsizler
- Bir iş kazası veya meslek hastalığı sebebi ile hizmet akdi sona erip eğitim sürecinde olanlar

---

<sup>278</sup> Christine Daniel, a.g.e., s. 35

- Vatansız veya mülteci olup iltica talebinde bulunanlar ile Fransız kanunlar çerçevesinde mülteci statüsünde sayılanlar
- 2 aydan fazla hapis yatıp salıverilmiş olanlar

Yukarıda sayılan bu kişiler için, bahsi geçen dahil etme ödeneğine hak kazanabilmeleri için daha önceden bu ödeneye hak kazanmamış olmaları, işsizlik ödeneğine hak kazanmamış olmaları, iş aramakta olmaları ve 1 Ocak 2006 tarihi itibarı ile tek kişi için 903,60 €, çiftler içinse 1.807,20 €'dan az gelirlerinin olması gerekmektedir.

**Tablo 40 : Ödenek Miktarı Hesabı**

<b>Tek Başına Yaşayan Kişi İçin</b>	
Aylık Gelir	Aylık Ödenek
0 - 602,40 € arası	301,20 €
602,40 € - 903,60 € arası	903,60 € ile gelir arasındaki fark tutarı
903,60 € ve üzeri	ödenek yok
<b>Çift Olarak Yaşayanlar İçin</b>	
Aylık Gelir	Aylık Ödenek
0 € - 1.506 € arası	301,20 €
1.506 € - 1.807,20 € arası	1.807,20 € ile gelir arasındaki fark tutarı
1.807,20 € üzeri	ödenek yok

Kaynak : Assedic

Bu kapsama giren işsizlere ödenecek olan maddi yardım meblağı yukarıdaki tabloda gösterilmiştir.

2006 Bütçe Kanunu'nun 154. maddesi dahil etme ödeneğinin “geçici bekleme ödeneği” (allocation temporaire d'attente - ATA) ile değiştirileceğini öngörmüştür. Bu düzenleme çerçevesinde ödeneğin özellikle Fransa'ya mülteci olarak gelenlere özgü olması sistemi benimsenmektedir. Ancak bunla ilgili Kanunda belirtilen düzenleme halen gerçekleşmemiştir.

**c. Emeklilik Eşdeğer Ödeneği (Allocation équivalent retraite - AER)**

Dayanışma rejimi içinde üçüncü ödenek türü adından da anlaşılacağı üzere, yaşı emeklilik yaşına yaklaşmış olan işsizlere, iş bulma güçlüklerinden dolayı finansal gelir sağlamayı amaçlamaktadır. Bundan önceki diğer iki ödenek gibi tamamıyla devlet tarafından tek yanlı olarak finanse edilmektedir.

İki tür emeklilik eşdeğer ödeneği bulunmaktadır. Bunlar yeniden işe yerleşme emeklilik eşdeğer ödeneği ile tamamlayıcı emeklilik eşdeğer ödeneğidir. Bu ödeneklerden yararlanabilmek için, her şeyden önce 60 yaşından küçük olup, 160 çeyrek yıllık emeklilik primi ödemiş olmak gerekmektedir. Buna ilave olarak, ilk türde yardıma hak kazanmak isteyenlerin, dahil etme asgari geliri (revenu minimum d'insertion) ödeneği veya spesifik dayanışma ödeneği almaları ve başka hiçbir yardıma hak kazanmamış olmaları gerekmektedir. İkinci türde yardıma hak kazanmak isteyenlerin ise istihdama geri dönüş yardım ödeneğinden ('allocation d'aide au retour à l'emploi - ARE), yaşlı işsizler ödeneğinden (allocation chômeur âgé - ACA)<sup>279</sup>, işsizlik ödeneğinden yararlanıyor olmaları da şarttır. Aktif olarak iş arama burada da şart tutulduysa da, bu ödenekten yararlanacak kişilerin yaşı göz önüne alındığında, iş aramaktan muaf tutulabilecekleri açıktır. Tabi ki hak kazanmak için gereken bir başka şart da kişinin gelirinin belirli bir seviyenin altında olmasıdır.

Bu program dahilinde yapılacak ödeneğin hesabında da türlere göre bir ayırım yapılmaktadır. Buna göre yeniden işe yerleşme ödeneği için tek kişi ise ayda 1.476,96 €, çift kişi ise 2.123,13 €'dan az gelir sahibi olunup, tamamlayıcı ödenek için ise tek kişide 935,92 € çift kişi ise 2.123,13 €'dan az gelir elde etmek gerekmektedir.

1 Ocak 2006 tarihi itibarı ile bu ödeneklerde dikkate alınacak temel günlük ödenek miktarı 30,77 € olup, bunun aylık karşılığı 935,92 €'dur. Bu

---

<sup>279</sup> Emeklilik eşdeğer ödeneği benzeri önceki program.

kapsamda yapılacak yeniden işe yerleştirme ödemeleri gösterir tablo aşağıda bilgimize sunulmuştur.

**Tablo 41 : Ödenek Miktarı Hesabı**

<b>Tek Başına Yaşayan Kişi İçin</b>	
Aylık Gelir	Aylık Ödenek
0 - 541,04 € arası	935,92 €
541,04 € - 903,60 € arası	1.476,96 € ile gelir arasındaki fark tutarı
1.476,96 € ve üzeri	ödenek yok
<b>Çift Olarak Yaşayanlar İçin</b>	
Aylık Gelir	Aylık Ödenek
0 € - 1.187,21 € arası	935,92 €
1.187,21 € - 2.123,13 € arası	ödenek gelire göre orantılı hesaplanır
2.123,13 € üzeri	ödenek yok

Kaynak : Assedic

Görüldüğü gibi çift olarak yaşayanlar için aylık ödenek tutarı tam olarak belirtilmemiştir. Burada çiftin gelirleri arasında eşin para kazanıp kazanmadığı önem taşımaktadır. Şayet eşin kazandığı bir para söz konusu değil ise, verilecek aylık ödenek 2.123,13 € ile gelir arasındaki fark kadar olacaktır. Şayet eşin kazandığı para var ise bu halde de eşin kazandığı para toplam aile gelirinden düşülerek sigortalının kazandığı para belirlenecek ve bu ödenek miktarından düşülecektir.

Tamamlayıcı emeklilik eşdeğer ödeneğinde ise, yukarıda da belirtilen aylık ödenek miktarı kişinin almakta olduğu başka ödeneklerden arta kalan kısım kadar olacaktır. Örneğin kişi 500 € işsizlik ödeneği alıyor ise bu takdirde kendisine verilecek ödenek miktarı  $935,92 - 500 = 435,92$  € olacaktır.

Aşağıdaki tabloda 1992 – 2004 yılları arasında buraya kadar görülen işsizlik ödeneği ve dayanışma rejimi ödeneklerinden yararlanma rakamları verilmektedir.

**Tablo 42 : Ödeneklerden Yararlanan Kişi Sayıları**

Yıl	İşsizlik Ödeneği	Spesifik Dayanışma Ödeneği	Dahil Etme Ödeneği	Emeklilik Eşdeğer Ödeneği
1992	1 922 722	337 102	29 393	61 901
1993	2 070 754	390 407	21 290	84 086
1994	1 875 993	449 036	19 502	60 543
1995	1 808 687	480 958	17 120	54 177
1996	1 846 788	511 598	15 000	61 508
1997	1 830 770	464 495	15 971	54 301
1998	1 845 277	477 975	21 379	42 154
1999	1 778 783	458 836	26 631	39 423
2000	1 672 367	409 862	31 806	29 452
2001	1 889 059	377 962	36 699	10 304
2002	2 113 002	359 163	43 154	2 552
2003	2 265 725	338 550	46 622	26 165
2004	2 257 147	334 217	46 885	31 109

Kaynak : Assedic

### 3. Yeniden İş Bulma Yardımları

Sigortadan yararlanma hakkı bulunan bir kişinin bu süreç içinde herhangi bir eğitim programına yazılması, işsizlik ödeneğine hak kazandıran şartlardan birisi olan çalışmaya elverişli olmayı ortadan kaldırır. Kişi eğitim süresince bir yere bağlı olduğundan işi olsa bile çalışamayacağı düşünüleceğinden kural olarak hak kaybından dolayı ödeneğinin kesilmesi gerekecektir. Oysa ki eğitim kişinin yeni bir iş bulmasında yardımcı olacak en büyük silahtır. İşte bu durumun oluşturabileceği zararları düşünen düzenleyiciler de sigortalı işsizlere eğitimleri sırasında bir takım yardımlar sağlayarak oluşabilecek olumsuz etkileri ortadan kaldırmayı düşünmüşlerdir.

Eğitim dışında, sistem düzenlenişi bakımında işsiz kalan kişinin bir an önce yeniden istihdam piyasasına dönüşü arzulandığından Kişisel Eylem Planı çerçevesinde kişiye bir takım daha hizmetlerin verilmesi uygun görülmektedir.

Kişinin alacağı eğitimler, hem Kişisel Eylem Planı çerçevesinde hem de kendi çalışmaları ile sağlanan eğitimler olabileceğinden her iki durumunda bu çerçevede değerlendirilerek yardım sağlanması gerekmektedir. Kaldı ki, ilk şekilde eğitim zaten Ulusal İstihdam Ofisi ve Assedic tarafından organize edilmekle, kurumların bundan bilgisi var iken, ikinci şekilde kişinin kendisinin bulunduğu eğitimlere katılması halinde kurumların bilgisi olamayacağından, kişinin 72 saat içinde Ulusal İstihdam Ofisi'ne haber vermesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, kişinin çalışmasına engel etmeyecek şekilde düzenlenen eğitimler, örneğin gece kursları ve benzer durumlarda kişinin çalışmasına engel bir hal olmadığı kabul edilerek normal işsizlik ödeneğinin ve dayanışma ödeneğinin kesilmesi söz konusu olmayacaktır.

Burada bir önemli ayrıntı da, sık sık alınan eğitimler ile ilgilidir. Kişinin aldığı iki eğitim arasında 15 günden az süre var ise bu halde kişinin statüsünde bir değişiklik olmadan işe yerleştirme ödeneklerinden yararlanmaya devam edecek, ancak 15 günden fazla hallerde ise bu sefer eski statüsüne geri dönerek normal işsizlik sigortası ödeneğini almaya başlayacaktır<sup>280</sup>.

#### **a. Eğitim Yardımları**

Fransa'da işsizlik sigortası sistemi kapsamında eğitim alan kişiler için iki tür madde destek alma imkanı mevcuttur. Bunlardan ilki ödeneğin Assedic tarafından sağlanması, ikincisi ise devlet tarafından sağlanmasıdır.

Assedic tarafından sağlanan herhangi bir ödenekten yararlanabilmenin koşulu, kişinin işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olması ve Kişisel Eylem Planı (PAP) çerçevesinde Ulusal İstihdam Ofisi (ANPE) aracılığı ile hazırlanmış bir eğitim programına katılmasıdır. 2006 yılı Konvansiyonu ile birlikte Kişisel Eylem Planı'nın ismi Kişisel İstihdama Ulaşım Projesi (Projet Personnalisé d'Acces a l'Emploi – PPAE) olarak değiştirilmiştir. Bu şartları taşıyan kişilerin

---

<sup>280</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 65

İstihdama Geri Dönüş – Eğitim Yardımı (AREF – aide au retour a l’emploi – formation) ödeneği ve bunun dışında eğitim yardımları alma imkanı vardır.

### **i) İstihdama Geri Dönüş – Eğitim Yardımı**

AREF’ten yararlanmak için yasa koyucu hiçbir yan koşul getirmemiştir. Bununla birlikte alınacak eğitim için ANPE bünyesinde bir başvuru formu doldurularak eğitim kurumuna imzalatılır ve bu ANPE’nin onayından geçtikten sonra Assedic’e gönderilir. Assedic gerekli usuli işlemleri gerçekleştirerek kişiyi stajyer statüsüne alarak işsizlik ödeneğinin kesilip yerine AREF’in başlamasını sağlar.

AREF kapsamındaki ödenek miktarı, işsizlik ödeneği miktarı ile aynıdır. Aradaki tek fark asgari ödenek miktarında bulunup, AREF’te ödeneğin asgari sınırı 2004 yılından bu yana günlük 17,92 €’dır. Eğitimin sona ermesi ile birlikte yukarıda da belirttiğimiz üzere yeni bir eğitime kadar geçecek sürenin 15 günü aşması halinde kişi yeniden normal işsizlik sigortası ödeneğini almaya hak kazanacaktır. AREF ödeneği süresi işsizlik ödeneği süresi ile sınırlı olacaktır.

### **ii) Diğer Eğitim Yardımları<sup>281</sup>**

AREF dışındaki eğitim yardımları ise kişinin eğitim ücretini, yol masraflarını, yemek ve kalacak yer masrafını karşılamaya yöneliktir<sup>282</sup>. Ancak bu yardımlardan yararlanabilmek için eğitimin Assedic tarafından seçilmesi şartı mevcuttur<sup>283</sup>. Buna göre eğitim yeri 10 km’den yakın ise yol masrafı verilmeyecek olup,

- 10 km – 50 km arası ise 2,50 €
- 51 km – 100 km arası ise 5 €

<sup>281</sup> 18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyonun 37. maddesi çerçevesinde hazırlanan 29 numaralı Uyum Metni

<sup>282</sup> Françoise Lagre, a.g.e., s. 67

<sup>283</sup> Assedic’in Nisan 2006 tarihli Eğitim bildirisinden



- 101 km – 150 km arası ise 7 €
- 150 km üzerinde ise 10 €

yol masrafı sağlanacaktır. Bunun yanında günlük olarak sabit ücret şeklinde belirlenmiş 6 € yemek yardımı yapılacak ve yine gecelik en çok 30 € kalma ücreti sigortalıya ödenecektir. Tüm bu yardımların aylık toplamı 665 € ile sınırlanmış olup, Assedic'in takdiri ile 800 €'ya kadar yükseltilebilir. Yine bir eğitim programı süresince de yardım miktarı sınırlandırılmış olup bu sınır özellikli hallerde 3.000 €'ya yükseltilebilmek ile beraber kural olarak 2.000 €'dur.

Bunun haricinde eğitim ücretinin karşılanması anlamında Assedic'in belirlemiş olduğu saat başına 7,70 €'luk ve tüm eğitim için 1.525 €'luk sınırlar mevcuttur.

### iii) Eğitim Sonu Ödeneği

AREF ve diğer yardımlar dışında, eğitim sürecindeki kişinin alabileceği bir yardım türü de Eğitim Sonu ödeneği (allocation de fin de formation - AFF)'dir. Bundan önceki iki yardım türü de sigorta rejimine dahil olmak ve finansmanı işveren ve işçi tarafından karşılanmak ile birlikte AFF tamamıyla devlet tarafından karşılanan bu sebeple dayanışma rejimine tabi bir ödenek türüdür. Bu kapsamda düzenlenmesi de Konvansiyon ile değil ancak Çalışma Kanunu içinde yapılmıştır<sup>284</sup>.

AFF'ye hak kazanma şartları, kişinin 7 ayı aşkın bir süre için işsizlik ödeneğine hak kazanması, bu süre içinde bir eğitim programına başlaması ve eğitim programının işsizlik ödeneği veya AREF'in süre sonunda halen devam ediyor olmasıdır. Böylelikle, eğitim süresinin uzun olmasından dolayı işsizlik ödeneği ve AREF'ten yararlanması kesilecek olan sigortalıların bu korku ile eğitim kararından vazgeçmeleri engellenmek istenmiştir.

---

<sup>284</sup> Çalışma Kanunu madde L. 351-10-2

AFF miktarı kişinin son aldığı AREF ödeneği miktarı seviyesinde olup, azami 4 ay süre ile sınırlıdır. Bununla birlikte, kişinin aldığı eğitimin ekonominin kısa ve orta vadede ihtiyacı olan bir yeteneğin kazanılması için alındığının veya işçi bulmakta zorlanan bir sektörde işe girebilmek için alındığının Ulusal İstihdam Ofisi tarafından onayı halinde, ödenek eğitim süresince uzatılabilmektedir.

## **b. İş Bulma Yardımları**

İşsiz kalan kişinin iş bulmasını kolaylaştırmak için sağlanan eğitim yardımlarının dışında bir takım iş bulma yardımlarının daha sağlanması ilkesi benimsenmiştir.

### **i) Coğrafi Değişim Yardımı**

Bu yardımların belki de en önemlisi Coğrafi Değişim Yardımı<sup>285</sup> (Aide a la Mobilité Géographique)'dır. Bu yardım sayesinde kendi normal ikametgahından uzak bir yerde iş bulan kişinin bu işi kabul etmesi cesaretlendirilmeye çalışılmaktadır. Coğrafi Değişim Yardımı kendi bünyesinde üç farklı ödemeyi kapsar<sup>286</sup>:

- Haftalık ödenen yolculuk ve idare masrafları
- Ev bulma masrafları
- Taşınma masrafları

Bu yardımdan yararlanabilmek için kişinin işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması ve iş aramak üzere kayıtlı olması<sup>287</sup> ve en az 12 ay süreli bir iş bulması gerekmektedir birlikte ayrıca taşınacağı yerin uzaklığı da önem taşımaktadır. Buna göre şayet kişinin yeni iş bulduğu yer, normal ikametgahından gidiş ve dönüş toplamı 50 km'den fazla uzaklıkta bir yerde ise veya yolculuk toplamı

---

<sup>285</sup> 18 ocak 2006 tarihli Konvansiyon yönetmeliği'nin 49. maddesi uyarınca hazırlanmış 11 numaralı Uygulama Uyum Metni ile düzenlenmiştir.

<sup>286</sup> Paris Sanayi ve Ticaret Odası'nın 08.03.2006 tarihli "l'Aide a la Mobilité Geographique" adlı yayını.

<sup>287</sup> Bu zaten işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarından da biridir.

2 saatten fazla sürmekteyse kişi yolculuk ve idare masrafları ile taşınma masraflarına hak kazanacak ancak ev bulma masraflarına hak kazanamayacaktır. Bu sonuncuya hak kazanabilmesi açısından yeni iş bulunan yerin eskisine nazaran geliş ve gidiş dikkate alınarak 3 saatten fazla ve yahut 100 km'den fazla bir mesafede olması gerekmektedir.

Bu koşulları taşıyan kişiye yolculuk ve idare masrafları için (idareden kasıt gittiği yerde gün içi masraflarıdır) azami 1.000 €, kalacak yer bulma yardımı için azami 1.500 € ve tüm taşınma masrafları için 2.000 € yardımda bulunulacak olup, bu yardımın toplamı 3.000 €'yu geçmeyecektir.

## ii) Azalan Oranlı İşveren Yardımı

İkinci iş bulma yardımı aslen sigortalı işsize yönelik değil ancak onu çalıştıracak işverene yönelik bir yardımdır. Buna azalan oranlı işveren yardımı (aide dégressive a l'emploi) adı verilmektedir<sup>288</sup>. Böylelikle işverenlerin iş bulmada güçlük çeken uzun süreli işsizleri veya yaşlı işsizleri işe almaya teşvik edilmeleri sağlanmaktadır. Bu yardımdan yararlanmak için işverenlerin 50 yaş veya daha üzerinde bir kişiyi, daha önceki işvereni olmamak kaydıyla, işe almaları ve yahut işsizlik süresi 12 aydan daha uzun sürmüş bir kişiyi çalıştırmaları, bu kişiler ile imzalanan hizmet sözleşmesinin belirsiz süreli ya da belirli süreli olması halinde asgari 12 azami 18 aylık olması gerekmektedir. Yine işverenin Assedic ile bir sözleşme imzalaması gerekmektedir. İşveren yardımı toplam 3 yıl için verilmekte olup, buna göre belirsiz süreli sözleşme ile hizmet akdi imzalanmış ise,

- ilk yıl için çalışan ücretinin % 40'ı
- ikinci yıl için çalışan ücretinin % 30'u
- üçüncü yıl için çalışan ücretinin % 20'si

belirli süreli hizmet akdi imzalanmış ise,

- ilk 1/3'lük kısmında çalışan ücretinin % 40'ı

---

<sup>288</sup> 18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyonun 47. maddesi ve 10. numaralı uyum metni ile düzenlenmiştir.

- ikinci 1/3'lük kısmında çalışan ücretinin %  
30'u

- üçüncü 1/3'lük kısmında çalışan ücretinin %  
20'si

işverene ödenecektir. Bu yardım işverene aylık olarak ödenip, Konvansiyon içinde düzenlenmek ile birlikte finansmanı sigorta rejiminden sağlanacaktır.

### iii) İş Kurma Yardımı

Üçüncü tür bir iş bulma yardımı da, Konvansiyonun 48. maddesi ve buna bağlı olarak 28 sayılı Uyum Metni ile düzenlenmiş olan iş kurma yardımudur. Burada amaç, daha önceki iki yardımda görüldüğü üzere kişinin bir başkasının yanında bir iş bulması olmayıp, tamamı ile kendi işini kurmasına yöneliktir. İşsizlik ile mücadelede kişilerin kendi işlerini kurmalarının da büyük bir silah olduğu düşüncesi ile, ancak zaten işsiz kalan kişinin buna cesaret edemeyeceği gerçeği karşısında, bu kişilere kendi işlerini kurabilmeleri amacıyla maddi yardımda bulunulması benimsenmiştir.

Kişinin kendi işini kurması, henüz daha işsizliğe ilk adım attığı ve iş arayan olarak kendini kaydettirdiği dönemde, uygulanan testler neticesi hazırlanan kişisel eylem projesi (yeni adı ile Kişisel İstihdama Ulaşım Projesi) içinde yer alabilir. Bu halde kişi Ulusal İstihdam Ofisi ile birlikte bu yönde çalışmalar yaparak bir proje hazırlar. Hazırlanan proje bunu değerlendirme ile yetkilendirilmiş kurum tarafından (çoğu zaman kamu kurumu olan DDTEFP) incelenir ve uygulanabilirliği onaylanır. Kişi onaylanan bu plan dahilinde ilerlediği takdirde yardım hakkı kesintiye uğramaz.

Bu halde kişiye yapılacak olan ödeme, kişinin yararlanmış olduğu ödeneğin kalan kısmının yarısında eşit olup, iki taksit halinde kendisine ödenir. İlk ödeme iş kurma ile ilgili aktiviteye başlama zamanında yapılıp diğer ödemede bundan 6 ay sonra yapılır.

#### iv) Farklı Oranlı Yeniden İstihdam Yardımı

Azalan oranlı işveren yardımı gibi, iş bulmada yaşından dolayı sıkıntı çekecek 50 yaş üstü kişiler ile 12 aydan daha fazla zamandır işsiz olan kişilere yönelik bir dördüncü programda “farklı oranlı yeniden istihdam yardımı”dır (aide différentielle de reclassement)<sup>289</sup>. Böylelikle bu kapsamdaki kişilerin, önceki işverenine ait olmayan başka bir işyerinde iş bulup da, belirli süreli bir hizmet akdi olsa dahi ayda en az 30 gün çalışma şartını içeren bir hizmete akdine bağlı çalışması ve bu hizmet akdi kapsamındaki ücretinin kişinin aylık referans ücretinin % 85’inden az (veya eşit) olması şartı ile yardıma hak kazanmaları mümkündür. Bu takdirde kişiye yapılacak ödeme miktarı, yeni işçinden aldığı ücret ile aylık referans ücreti<sup>290</sup> arasındaki fark kadar olacaktır. Ancak yapılacak ödeme kişinin kalan toplam işsizlik ödeneği miktarının % 50’si ile sınırlıdır.

#### v) İş Bulma Faaliyeti

Tüm bu yukarıda sayılanlar ve içinde bir maddi ödenek ihtiva eden yardımların yanında, kişinin işsiz kalması ile birlikte iş arama başvurusu yapmasının sonucu olarak Ulusal İstihdam Ofisi’nden aldığı bir hizmet bulunmaktadır. Bu hizmet aslen işsizlik sigortasına hak kazanmış olmanın yanı sıra, ülkedeki tüm işsizler için geçerli olduğundan bu rejime özgü bir yardım değildir. Ancak işsizlik sigortasına hak kazanmak için Ulusal İstihdam Ofisi’ne başvurarak iş arama kaydı tutturulmakla birlikte, Ulusal İstihdam Ofisi kanunen kendisine verilen hak ve yetki ile bu kişiler içinde iş bulma faaliyetine girer. Kişilerin yapılan testler sonucu çıkartılan profillerine uygun olan iş teklifleri kişilere düzenli olarak iletilir. Yine yapılan eğitimler sonucu kişinin artan yeteneklerine ilişkin iş teklifleri de işsize bildirilmektedir. Ulusal İstihdam Ofisi’nin sağladığı bu hizmet tek taraflı bir yükümlülük içermemektedir. Bilindiği gibi sigortalı ödeneğinin devamı açısından aktif olarak iş aradığını kanıtlamak ile yükümlü olduğundan, Ulusal İstihdam Ofisi’nin bildirmiş olduğu işverenler ile bağlantı kurmak, iş başvurularında

<sup>289</sup> 18 ocak 2006 tarihli Konvansiyonun 46. maddesi ve buna uygun hazırlanan 27 numaralı uyum metni ile düzenlenmiştir.

<sup>290</sup> Günlük referans ücretin 30 ile çarpımı ile bulunur.

bulunmak zorunluluğundadır. Gerektiğinde bu görüşmeler ile ilgili tüm belgelerini de Ofise sunmalıdır. Aksi bir davranış, Ulusal İstihdam Ofisi'nin iş eşleştirme görevini zedelememekle birlikte, kişinin aldığı ödeneklerin durdurulmasına sebep olabilmektedir.

#### **4. Sosyal Güvence Yardımları**

Sosyal güvenlik korumalarının kişinin prim ödemesi sistemine bağlı olmasının sonucu, işsiz kalan bir kişinin sosyal güvencesinde bazı eksilmeler meydana gelmektedir. Nitekim işsizlik sigortasında da olduğu üzere, bu tür güvencele hak kazanma şartları arasında bazı sürelerde çalışma, prim ödeme vs. maddeler bulunmaktadır. İşte bu sebeple işsiz kalan kişinin sosyal güvencesinde çeşitli aksaklıklar meydana gelmemesi sebebi ile işsizlik sigortası sistemi dahilinde kişilere bir takım sosyal güvenlik hizmetlerinin de verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu sosyal güvenlik hizmetleri değerlendirildiğinde bunların 2 başlık altında toplandığı görülür<sup>291</sup>:

- a. Hastalık, analık, işgöremezlik ve ölüm sigortaları
- b. Emeklilik

##### **a. Hastalık, Analık, İşgöremezlik ve Ölüm Sigortaları**

Aslen işsizlik sigortası kapsamında olsun ya da olmasın tüm işsizlerin, işsizlik süresi boyunca sosyal güvence harcamalarının belirli bir oranı karşılanmaktadır. Ancak bu oran, işsizlik ödeneğine hak kazanma, hak kazanmama veya bu hakkı bitirme, emeklilik öncesi yaşta olma şartlarına bağlı olarak değişiklik gösterir. Bu hali ile konumuzu da ilgilendirdiğinden, işsizlik sigortasına hak kazananlar için bu sigortalar bakımından korumayı açıklamakta fayda vardır.

Hastalık ve analık sigortaları ile ilgili olarak, kişi şayet işsiz kalmadan evvel bu tür rejimlerden birine bağlı ise, bu takdirde işsizlik sigortası süresince bu korumaları aynı şartlar ile devam edecek, ücretli bulunduğu en son

---

<sup>291</sup> Assedic, Mayıs 2006 tarihli “sosyal koruma” adlı yayınından

dönemdeki yararlandığı koruma kapsamı bakımından her türlü hizmeti görecektir ve hatta hak ediyorsa bu sigortalar tarafından kendisine bağlanan aylığı da alacaktır.

İşgöremezlik sigortası bakımından ise, iş göremezlik seviyesinin 2. ve 3. kategorilerinde ödenecek meblağdan kişinin aldığı işsizlik ödeneği meblağı düşülecektir<sup>292</sup>.

Ölüm sigortası halinde ise, işsizlik ödeneği alan kişinin mirasçılara günlük ödenek miktarının 120 katı ve mirasçılar arasında çocuk bulunuyorsa buna ilaveten çocuk başına günlük ödenek miktarının 40 katı daha tutarında meblağ ödenecektir.

Şayet işsiz kalan kişi daha önceden herhangi bir sosyal koruma planına dahil olmamış ise, bu takdirde de yapmış olduğu tüm sağlık harcamaları, yürürlükte bulunan sosyal güvenlik planı dahilinde karşılanacaktır.

Kişinin daha önceden sigorta planlarına dahil olması ancak işsizlik ödeneği azami süresini aşması durumunda ödediği primlerle orantılı şekilde 12 ay ile 4 sene arasında daha sigortalılığının devam ettiği, daha önce böyle bir planda olmaması halinde ise sağlık harcamalarının yürürlükteki sosyal güvenlik planı dahilinde karşılanacağı düzenlenmiştir.

## **b. Emeklilik**

Fransa'da emeklilik sistemi ülkemizde de olduğu gibi belirli bir çalışma yaşına ve belirli bir süre prim ödemeye bağlı olduğundan, işsiz kalan kişinin bu primleri yatıramayacak olması emeklilik hakkının gecikmesine ve zorunlu emeklilik yaşı geldiğinden olabileceğinden daha düşük seviyede emekli olmasına yol açabilecektir. Kaldı ki, kişinin yaşının emeklilik seviyesine yaklaşmış olması da iş bulma şansını zorlaştırdığından, bu kişilerin emeklilik sürelerine kadar geçecek

---

<sup>292</sup> 2. kategori işgöremezlik, kişinin hiçbir işte çalışmayacağı; 3. kategori işgöremezlik ise kişinin hiçbir işte çalışmamasının yanında bir de bakıma muhtaç olduğu anlamını taşır.

zaman içinde bir daha iş bulamaması da muhtemeldir. İşte bu sebeple, işsizlik halinde kişilerin emeklilik haklarına ilişkin düzenleme zorunluluk doğurur.

Bu hali ile, işsiz kalmış bir kişinin işsizlik sigortasından ve dayanışma ödeneğinden yararlanma süreci içinde çalışma süreleri işlemeye devam ettiği kabul edilmektedir.

Bu sosyal koruma yanında işsizlik sigortası sistemi dahilinde olanların bir takım aile ödeneklerinden de yararlanma imkanı mevcuttur.

## **5. Erken Emeklilik Yardımları**

Özellikle emeklilik yaşına yaklaşmış kişiler açısından bir daha istihdam piyasasına dönmelerinin zor oluşu ve onların eğitiminin gençlere nazaran sıkıntılar içermesinden dolayı ve tabii ki gençlere istihdam olanağının sağlanması açısından, emeklilik öncesi programları yürürlüğe sokulmaktadır.

### **a. Özel İşten Çıkarılma Ödeneği (Allocation Spéciale Licenciement)**

Bazı durumlarda işverenlerin ekonomik sebepler ile işçi çıkarmaları gerektiğinde Fransa'da devlet ile bir anlaşma imzalayarak öncelikle yaşlı emeklilik seviyesine yaklaşmış olanları işten çıkardıkları görülür. Bu durumlarda hizmet akdi 57 yaşından sonra sona erenler için 60 yaşından da büyük olmamak kaydı ile özel bir ödenek türü belirlenmiştir. Buna uygulamada özel işten çıkarılma ödeneği denmektedir.

Ancak kişinin bundan yararlanabilmesi için daha önceden emeklilik hakkının tümünün ödenmesini istememiş olması<sup>293</sup> ve yine bu noktadan sonrada istihdam piyasasına geri dönmeyecek olması gerekir.

---

<sup>293</sup> Fransa emeklilik mevzuatı çerçevesinde kişi henüz emeklilik yaşına gelmeden belirli bir iskonto ile emeklilik hakkının tümünün ödenmesini talep edebilmektedir.



Bu şartları taşıyan kişilere sosyal güvenlik tabanı ile sınırlı olarak ücretlerinin % 65'i oranında ve yine sosyal güvenlik tabanının iki katı ile sınırlı olmak kaydı ile ücretlerinin % 50'si oranında ödenek verilmektedir. Her halükarda en düşük günlük ücret 2006 yılı itibarı ile 28,40 € olabilir. Bu ödenek genel olarak 60 yaşına kadar ancak kişinin bu tarihte emekli olmaması halinde en geç 65 yaşına kadar devam eder. Kişinin işe başlaması ile sona erer ve yeniden işsiz kalması halinde tekrar başlama imkanı vardır.

**b. Gelişen Erken Emeklilik Ödeneği (Allocation Préretraite Progressive)**

1 Ocak 2005 tarihinden itibaren ortadan kalkmakla birlikte ödenek ödemesi hala yapılması itibarı ile ikinci bir erken emeklilik yöntemi olan gelişen erken emeklilik ödeneğinden de bahsetmekte fayda vardır.

Bu ödeneğinde ana amacı özel işten çıkartılma ödeneğine paraleldir. Burada da uygulama için işyeri ile devlet arasında bir uygulama sözleşmesinin imzalanmış olması gerekmektedir. İki uygulama arasındaki fark ise, bu yöntemde işçi tamamıyla işten çıkartılmamakta fakat kendisine kısmi süreli bir hizmet akdi teklifi yapılmaktadır. Böylelikle işçi tam süreli çalışmayacak fakat kısmi çalışacağı için eksik ücret de alacaktır. Bu haktan yararlanabilmesi için kişinin 55 yaşından büyük olması ve kişinin asgari 10 sene bir sosyal güvenlik rejimine tabi çalışmış olması ve yine en az 1 sene işyeri ile devlet arasındaki sözleşme kapsamında çalışmış olması gerekir. Yine çalışma süresi bakımından kanunen belirlenen çalışma süresinin % 20'si ile % 80'i arasında bir çalışma süresinin belirlenmiş olması da gerekmektedir. Bu takdirde şartları taşıyan kişilere sosyal güvenlik tabanı ile sınırlı olarak ücretlerinin % 30'u oranında ve yine sosyal güvenlik tabanının iki katı ile sınırlı olmak kaydı ile ücretlerinin % 25'i oranında ödenek verilecektir. Kişi çalıştığı süreyle orantılı olarak işvereninden ücret almaya devam edecektir.

Bu yöntem ile sağlanmak istenen, ekonomik güçlük sebebi ile işçi çıkartacak olan işverenin sırtındaki maliyet yükünü azaltmak ve aynı zamanda

çalışan içinde daha düşük bir ücretle çalışmayı kabul etmeyeceğinden ek bir ödenek ile ücretini yükselterek istihdam piyasası ile ilişkisini sürdürmektir.

Kanımcı çok mantıklı bir yöntem olan bu ödenek türünün kaldırılması, hangi sebebe dayanıyorsa dayansın, bir kayıp olacaktır.

## 6. Mevsimlik İşçilerin İşsizlik Yardımları

İşsizlik sigortası sisteminde sağlanan faydaların arasında son bahsetmemiz gereken olgu da, mevsimlik işçiler için benimsenmiş programdır. Aslen çok büyük bir değişiklik içermemekle birlikte, mevsimlik işçilerin sigorta kapsamından faydalanmasında başka ülkelere de örnek olabilecek olması sebebi ile bahsetmekte fayda vardır. 18 Ocak 2006 tarihli Konvansiyonun 22 ve 24. maddeleri çerçevesinde 4. Uyum Metni ile de düzenlenen mevsimlik işçi tanımına, önceki 2 veya 3 sene içerisinde ormancılık işyerlerinde, eğlence ve tatil mekanlarında, profesyonel sporla ilgili, turizme bağlı, tarıma bağlı veya kumarhane ve diğer oyunlarla ilgili işyerlerinde mevsimlik olarak çalışan kişiler girmektedir. Yine son 3 yıl boyunca senenin aynı dönemlerinde çalışmamış her türlü kişinin de bu kapsamda değerlendirileceği belirtilmiştir<sup>294</sup>.

Bu tanım altında çalışan kişiler için işsizlik sigortası sistemi aynen uygulanmaktadır. Tam süreli çalışanlar için aranan şartların hepsi mevsimlik çalışanların işsizliğinde de geçerlidir. Aradaki tek fark ödenek hesaplama sisteminde mevcuttur. Buna göre mevsimlik çalışanların işsiz kalması halinde ödenecek ödenek, günlük referans ücretlerinin yıl içinde çalışma yüzdelerine oranı ile tespit edilir. Örneğin şayet kişi bir turizm beldesinde 6 ay çalışmış ve günlük ücreti 60 € ise bu takdirde bu kişinin ödeneğe esas günlük referans ücreti  $60 * (183/365) = 30,08$  € olarak belirlenecektir.

Bu farklılık dışında Fransız işsizlik sigortası uygulamasında bahsedilen tüm haklar bu kişiler için de geçerli olacaktır.

<sup>294</sup> Kapsamın daha ayrıntılı incelenmesi ve ayrık tutulan kişiler için Uyum Metninin ilgili maddesi incelenmelidir.

Tüm bu faydalarla birlikte Fransız işsizlik sigortası sistemine dahil olabilecek, ancak bu sisteme özel olmayan, genelde tüm işsizlere uygulanan bazı faydalar daha vardır. Geçen süreç içinde Fransız işsizlik sigortası sisteminde bir çok defa hem finansal açıdan hem de uygulanan faydalar açısından değişiklikler olduğu görülmüştür. Bunun neticesi 60'dan fazla program geliştirilmiş ve o kadardan fazla ad altında maddi ödemede bulunulmuştur. Buna programlar arasındaki irili ufaklı farklar da dahil edildiğinde geçmişle günümüz arasında bu programlardan faydalananlar ve bunlara yapılan ödemeler ile ilgili bir karşılaştırma yapma şansı oldukça azalmaktadır. Ancak programın genel anlamı ile oldukça kapsamlı olduğunu söylemek tabii ki yanlış olmaz.

## BÖLÜM V

### TÜRK HUKUKUNDA İŞSİZLİK SİGORTASI

#### A. İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Türk Hukuk literatüründe işsizlik sigortası kavramı ise kendini ilk defa 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nun gerekçesinde gösterir. Bu kanun ile birlikte iş hukukumuzda ilk defa kıdem tazminatı düzenlemesi yapılmış olup, ülkede yaşlılık ve işsizlik sigortası olmayışı sonucu, bu sigorta kolları kabul edilinceye kadar, bu kişilere kıdem tazminatı ödemesi yapılması gerektiği savunulmaktaydı<sup>295</sup>.

Buna rağmen, sonraki uzunca bir dönemde işsizlik sigortası kavramına hukuksal düzenlemelerde hiç rastlanmamış olması sebebiyle, Türkiye'de işsizlik sigortası tarihinin 50 sene öncesine dayandığı ifade edilebilir. İşsizlik sigortasının incelenmesi 1959 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunun öncülüğünde ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nden bir uzmanın danışmanlığında başlamış. ILO Uzmanı Philip Booth öncülüğünde, bir de komisyon kurularak, Çalışma Bakanlığı'nın önerileri ile de bir rapor hazırlanmıştır<sup>296</sup>. Bu raporla birlikte gündeme giren işsizlik sigortası uygulamaları o zamandan beri, Beş Yıllık Kalkınma planlarında ve arada bir çıkartılan yasa taslakları ile gündemdeki yerini korumuştur. Mete Törüner'in 1992 tarihli Friedrich Ebert Vakfı'ndan çıkan İşsizlik Sigortası adlı eserinde 35 yıllık süre zarfında 27 yasa tasarısı hazırlandığından bahsedilmiştir.

#### 1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

1963 yılı Türkiye'de Beş Yıllık Kalkınma Planları döneminin başladığı yıldır. Beş yıllık kalkınma planlarının başlaması ile birlikte ilk başından bu yana işsizlik sigortası hedefinin olduğu görülür. 1963 – 1967 yılları arasını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işsizlik sigortasının kurulması kararlaştırılmış,

<sup>295</sup> Bülent Pirlar, Endüstri İlişkileri – Rekabet Gücü, İşveren Dergisi, Mayıs 2005 Editörden köşesi.

<sup>296</sup> İ. Erdem Sofracı, Parafiskal Bir Yükümlülük Olarak İşsizlik Sigortası ve Uygulaması, Doktora Tezi, İstanbul 1999, s. 50

bunla ilgili çalışma yapılması düzenlenmiştir. Hatta bu amaçla İş ve İşçi Bulma Kurumu teşkilatının geliştirilmesi ve işçi sendikaları ile sosyal güvenlik teşkilatı arasında sıkı bir işbirliğinin gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır<sup>297</sup>. İlk beş yıllık dönem içinde hazırlanan yıllık programlarda da bu konu üzerinde durulmuş, işsizlik sigortası konusu her yıl programında yer almış, ve en nihayetinde 1967 yılında bu konuda ilk ciddi çalışma olarak İşsizlik Sigortası Yasa Taslağı hazırlanmıştır<sup>298</sup>. Fakat yine de 1967 yılı programında, işsizlik sigortası ile ilgili olarak yapılan çalışmaların yeterli düzeye gelmediği belirtilmiştir<sup>299</sup>.

## 2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1968 – 1972)<sup>300</sup> başlangıcı ile birlikte, 1967 yılında hazırlanan taslağın yenilendiği, Bakanlıklara gönderildiği ancak buradan sonra bir gelişme olmadığı ve tasarının geri çekildiği bilinmektedir<sup>301</sup>. Bu tasarının bugün bile çok dikkat çekici olan bir özelliği de kıdem tazminatının kaldırılmasını öngörmüş olmasıdır. Zaten bu tasarıdan bir sene önce, 1967 yılında yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu'nun<sup>302</sup> gerekçesinde “Kıdem tazminatı müessesesinin henüz işsizlik sigortasının da kurulmadığı gözönünde tutularak bu konunun sözü geçen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar ele alınması uygun görülmüştür.” Şeklinde yorum mevcuttur.

---

<sup>297</sup> Şebnem Seçer, Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı 3, 1999

<sup>298</sup> Murat Toker, İşsizlik Sigortası, Sayıştay Dergisi, Sayı 46 – 47, s. 98. Bu Taslağın ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürlüğü'nce incelendiği ve uygulanabilir raporu verildiği belirtilmektedir.

<sup>299</sup> Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı incelemek için bkz. 03.12.1962 tarihli 11272 sayılı Resmi Gazete.

Aynı şekilde 1963 yılı Programı 08.02.1963 tarihli 11329 sayılı; 1964 yılı Programı 15.10.1963 tarihli 11531 sayılı; 1965 yılı Programı 25.11.1964 tarihli 11865 sayılı; 1966 yılı Programı 02.02.1966 tarihli 12216 sayılı ve 1967 yılı Programı da 14.12.1966 tarihli 12477 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

<sup>300</sup> İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı incelemek için bkz. 21.08.1967 tarihli 12679 sayılı Resmi Gazete.

Aynı şekilde 1968 yılı Programı 12.12.1967 tarihli 12774 sayılı; 1969 yılı Programı 13075 sayılı; 1970 yılı Programı 10.12.1960 tarihli 13373 sayılı; 1971 yılı Programı 11.01.1971 tarihli 13720 sayılı; 1972 yılı Programı 30.12.1971 tarihli 14058 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

<sup>301</sup> İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 53

<sup>302</sup> Bu Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, yerine 1475 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir.

Bu dönemde 1971 yılında Türkiye Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşmeyi imzalamıştır. Bu sözleşmede işsizlik sigortası 9 ana sosyal güvenlik sigortası dalından biri olarak kabul görmüştür<sup>303</sup>.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işsizlik sigortasının kurulması, sosyal sigortaların kapsadığı risk alanının genişletilmesi amacıyla bağdaştırılmıştır ve Planda kendine yer bulmuştur. Ancak, bu dönemde dikkat çekici bir özellik de yıllık programlar arasında işsizlik sigortasının tutarsız bir rol oynamasıdır. 1968 yılı Programı'nda işsizlik sigortasından hiç bahsedilmez. Bir sonraki sene ise işsizlik sigortasının kademeli bir sistem ile belirli sanayi kolları ve bölgelerinden başlayarak uygulanması kararlaştırılmıştır<sup>304</sup>. 1970 yılı Programında işsizlik sigortası yine hiç yer almamışken, 1971 yılında bu sefer yeni bir yasa tasarısının hazırlanıp gündeme geldiğini görüyoruz. Ancak bu tasarı da yeterli veri sağlanamadığı için çalışmaların devam etmesi gerektiği inancı ile yasalaşmamıştır. Dönemin son senesinin programında işsizlik sigortasından yine bahsedilmez.

### 3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973 – 1977)<sup>305</sup> bazı literatürde işsizlik sigortası ile ilgili düzenleme içermeyen dönemlerden biridir<sup>306</sup>. Gerçekten de Plan incelendiğinde planın sosyal güvenlik kapsamı bakımında 1995 yılına kadar bir dönemi değerlendirip, bu döneme kadar kapsamın tüm işçileri kapsayacak şekilde genişletilmesi hedefini belirlemiş olduğu, bu süreç zarfında işsizliğin en fazla Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında artacağı tahmin edildiği, ve bu Beşinci Döneme kadar işsizlik sigortası sisteminin de kademeli olarak yürürlüğe konması gerektiği

<sup>303</sup> Bu dokuz dal sağlık yardımı, hastalık, işsizlik, ihtiyarlık, iş kazaları meslek hastalıkları, aile yardımı, analık yardımı, maluliyet yardımı ve ölüm yardımından oluşmaktadır.

<sup>304</sup> İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 51

<sup>305</sup> Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı incelemek için bkz 27.11.1972 tarihli 14374 sayılı Resmi Gazete

Aynı şekilde 1973 yılı Programı 08.12.1972 tarihli 14385 sayılı; 1974 yılı Programı 25.01.1974 tarihli 14779 sayılı; 1975 yılı Programı 31.01.1975 tarihli 15135 sayılı; 1976 yılı Programı 31.01.1976 tarihli 15485 sayılı; 1977 yılı Programı 11.12.1976 tarihli 15786 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

<sup>306</sup> İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 52; Murat Toker, a.g.e., s. 98.

belirtilmiştir<sup>307</sup>. Yine, ilk Plandan itibaren kapsama alınan işsizlik sigortasının halen yürürlükte olmamasının da eksiklik olduğuna değinilmiştir Nitekim bu dönemde 1974 yılında başa gelen hükümetin hazırladığı ilk programda (1975 yılı Programı) kademeli işsizlik sigortası uygulamasından bahsedilmiştir. Ancak bunun dışında hiçbir yılın programında bu ize rastlanmaz.

Buna karşılık işsizlik sigortası ile ilgili Türkiye’de yapılan çalışmaların en ciddilerinden biri bu döneme rastlar. İş ve İşçi Bulma Kurumu ile O.E.C.D. danışmanlığı tarafından Türkiye’de işsizlik sigortası uygulaması hakkında hazırlanan bir rapor, uygulamanın hayata geçirilebilirliği açısından gerekli işgücü verilerinin bulunmadığını tespit eder. Bunun üzerine veri toplama faaliyeti Ankara, İzmir ve Bursa’da gerçekleştirilip, raporun yeniden değerlendirilmesi için ilk raporda da O.E.C.D. danışmanlığı yapan Prof. Louis Levin görevlendirilir. Son raporun işsizlik sigortası sistemi organizasyonu ve planlamasına yönelik düzenlemeler içerdiği bilinmektedir<sup>308</sup>.

#### **4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi**

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)<sup>309</sup> da işsizlik sigortası uygulamasından çok az bahseden bir plandır. Bununla birlikte, kademeli olarak işsizlik sigortası uygulamasına başlanması, kıdem tazminatı uygulamasının işsizlik sigortası uygulaması yürürlüğe girerken yeniden değerlendirilmesi gerektiği gibi konulara işaret edilmiştir.

Plan içinde işsizlik sigortası üzerinde çok durulmasa da, bu konuda yasa hazırlama çalışmaları dönemin başlangıcında sürmüştür. 1979 yılında bir yasa

---

<sup>307</sup> Şebnem Seçer, a.g.e.

<sup>308</sup> İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 53.

<sup>309</sup> 1978 tarihli hazırlanan Plan Meclisten geçmediği için ara dönem geçiş programı hazırlanmış, Beş Yıllık Kalkınma Planı bir sonraki sene kabul edilmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nı incelemek için bkz. 12.12.1978 tarih 16478M. Sayılı Resmi Gazete

Aynı şekilde 1979 yılı Programı 19.12.1978 tarihli 16494M sayılı ve 21.12.1978 tarihli 16496M sayılı; 1980 yılı Programı 13.02.1980 yılı 16899 sayılı; 1981 yılı Programı 04.06.1981 tarihli 17360 sayılı; 1982 yılı Programı 29.07.1982 tarihli 17766 sayılı; 1983 yılı Programı 29.12.1982 tarihli 17913 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

tasarısı hazırlanmış ve çalışılan bu tasarı 1980 yılında T.B.M.M gündemine taşınmıştır<sup>310</sup>. Tasarı kapsamına Türk işçilerini ve karşılıklılık esası bulunan yabancı işçileri almış, tarım ve orman sektöründe süresiz çalışanlar ile kendi nam ve hesabına çalışanlar, mevsimlik işçiler, aynı konutta aile içinde yapılan çalışmalar, 16 yaşından küçük ve 64 yaşından büyük olanlar kapsam dışında bırakılmışlardır.

Bu tasarıda, işsizlik sigortasından yararlanabilme koşulu önceden 365 günlük işsizlik primi ödemektir. Bu koşulun kazanılması gereken önceki periyot belirtilmemiştir. Yine hak kazanmak için gerekli bir başka koşul da hizmet akdinin işçinin isteği dışında, kendisine yüklenebilen bir kasıt ve kusur olmaksızın sona ermesidir. Yine tasarı içindeki düzenlemeden, grev ve lokavt hali sebebi ile çalışmamamın hizmet akdinin sonu kabul edilmeyeceği, bir askı hali gibi değerlendirileceği ve bu süre zarfında işçilerin işsizlik sigortası ödeneğinden faydalanamayacağı anlaşılmaktadır.

Bu koşulları taşıyıp, hizmet akdi sona eren sigortalı İş ve İşçi Bulma Kurumu'na başvuruda bulunacak, 15 günlük bir bekleme süresinden sonra, günlük brüt kazancının % 40'ı olarak belirlenen işsizlik sigortası ödeneği en fazla 240 gün için ödenecektir. Tasarı günlük kazancın % 40'ın hesaplanmasında her hangi bir açıklama yapmamaktadır. Bu hali ile sigortalının hizmet akdinin bitimindeki son ücreti üzerinden hesap yapılması yoluna gidilmesi düşünüldüğü söylenebilir. Yine tasarıda işsizlik ödeneği ödeme süresinin neye göre belirleneceği belirtilmemiştir. Kısaca bu 240 günlük süre herkese mi uygulanacaktır ya da Kuruma bazı hallerde bazı sigortalılara daha kısa bir süre ödeme yapmak konusunda bir takdir hakkı mı verilmiştir belli değildir<sup>311</sup>.

Sistemin finansmanında üçlü finansman yöntemi benimsenmiş ve tarafların fona katılma payları eşit olarak % 2 olarak belirlenmiştir. Tasarının lafzında % 2'lik değerlendirmenin işçinin brüt aylık ücreti ve kazançları toplamından

---

<sup>310</sup> İ. Erdem Sofracı'nın eserinde taslağın İstanbul milletvekili Bahir Ersoy tarafından 26 Şubat 1980 tarihinde Meclise sunulduğundan bahsedilir.

<sup>311</sup> İ. Erdem Sofracı belirtilen eserinde düzenlemenin bu hali ile Kuruma takdir hakkı vereceğini belirtir.



yapılacağı belirtilir. Brüt aylık ücretin üzerine başka kazançların ilave edilmesinin amaçlanıp amaçlanmadığı hususu açık değildir. Kanımca tasarının lafzında bir hata yapılarak karışık anlamlar çıkacak bir madde ortaya çıkartılmıştır. Kimi çalışanların ücretlerinin belirli olması kimilerinin ise (örneğin parça başına çalışanlar veya bahşiş usulü çalışanlar gibi) belirsizlik taşıması sebebi ile bu ikinci tür çalışanlar için kazançların toplamından bahsedildiğini düşünmekteyim. Yoksa maddeyi geniş yorumlamak, aylık maaş alan işçilerin bir de ek gelirleri varsa bunları ücrete ilave etmek ve hem primin hem de ödeneğin buna göre hesaplanması sonucuna yol açacaktır.

Kanımca bu tasarının da en ilgi çekici yanı, 1968 yılındaki tasarıda olduğu gibi, işten çıkartılan işçinin işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesini kıdem ve ihbar tazminatı almamış olmak şartına bağlamasıdır<sup>312</sup>. Maddenin lafzındaki “ve” ibaresi bu tazminatlardan sadece birini alan, diğerine hak kazanmayan veya kazansa bile ödenmeyen kişinin ödenek yardımına hak kazanıp kazanmayacağı konusunda belirsizliğe yol açmaktadır. Kaldı ki, lafza sıkı sıkıya bağlı kalınırsa, işten çıkartıldığı anda kendisine kıdem ve ihbar tazminatı ödenmeyen ve bu sebeple işsizlik sigortasından yararlanacak olan işsiz kişinin, sonradan bu alacakları için de dava açması ve kazanması halinde, ortaya çıkacak hukuki durum daha da karışıklık yaratacaktır. Bununla birlikte, bu madde, o zamanki yasa koyucunun işsizlik sigortasının, kıdem ve ihbar tazminatının yerine geçecek bir mekanizma olarak değerlendirdiğini göstermesi açısından çok önemlidir.

1980 tarihli bu yasa tasarısının Güvenlik Konseyinden geçmemesi sebebi ile yasalaşmadığı bilinmektedir<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Tasarıda bu şartın kıdem tazminatı fonu yasasının yürürlüğe girmesine kadar ertelenmesi de düzenlenmiştir.

<sup>313</sup> 1980 tarihli yasa tasarısının Güvenlik Konseyi’nden geçmemesi ve sebepleri ile ilgili daha detay bilgi için bkz. Mete Törüner, a.g.e. s 44; İ. Erdem Sofracı, a.g.e, s. 56-57.; İrfan Akkoç, Avrupa Topluluğu’nda İşsizlik Sigortası ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1994, s. 80.

## 5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bir önceki dönem gibi bir sene aralık verildikten sonra kabul edilebilmiştir. Bu sebeple 1984 yılı ara dönem programı ile geçmiş ve beş yıllık kalkınma planı 1985 – 1989 yılları arasında kapsayacak şekilde düzenlenmiştir<sup>314</sup>. Bu dönem gerçek anlamda işsizlik sigortası düzenlemesinin kalkınma planında yer almadığı tek dönemdir. Tüm Kalkınma Planı içerisinde kavram olarak bile işsizlik sigortasından bahsedilmemektedir.

## 6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

1990 – 1994 yılları arasında kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 06.07.1989 tarihli 20217M. sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Bu planda sosyal güvenlik ilke ve politikaları başlığı altında çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağı düzenlenmiştir. Kavramın bu şekilde ortaya konması aynı zamanda planı hazırlayan kişilerin o tarihe kadar işsizlik sigortası ile ilgili bir hazırlığa daha önce başlanmamış olduğunu beyan etmesi açısından önemlidir. 1967 yılından beri 23 senelik süre zarfında devamlı işsizlik sigortası programının kabul edilmesine yönelik planlar yapan ve taslak hazırlayan bir ülkenin, bunca süre sonunda elinde bir hazırlık bulunmaması (veya bulunsa bile bu taslakları yeterli bulmaması) üzücüdür. Bu dönem içinde de bir tek 31.01.1992 tarihli 21128M sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 1992 yılı Programı dahilinde işsizlik sigortasına ilişkin uluslararası normlara uygun bir sistemin kurulması kararlaştırılmıştır<sup>315</sup>. Beş yıllık programda sadece 1992 yılı Programında işsizlik sigortası ile ilgili bir hedefin bulunması, 1991 yılının sonlarında kurulan koalisyon hükümetinin bir etkisidir. Bu da bir açıdan bakıldığında, politik hedeflerin genel olarak göreve gelmeden tüm sosyal politika konularını kapsayacak şekilde hazırlanmakta olduğunu, göreve geldikten sonra bu konuların bir çoğu ihmal edildiğini de göstermektedir.

---

<sup>314</sup> Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nı incelemek için bkz. 23.07.1984 tarih 18467 sayılı Resmi Gazete.

<sup>315</sup> İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 52

1992 yılı programında bulunan ve bir sonraki sene programında görülmeyen işsizlik sigortası konusu, gündeme 1993 yılında gelmiş ve İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı temmuz ayında basına açıklanmıştır. Gerçi bu çalışmanın 1992 yılında başladığı, Nisan 1992’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın önderliğinde bir çalışma meclisi toplantısı yapıldığı ve burada sosyal taraflarca işsizlik sigortası konusunda önerilerin tartışıldığı bilinmektedir. İşte bu çalışmaların neticesinde hazırlanan tasarı 1993 yılında gündeme getirilmiştir.

Bu yasa tasarısı o tarihe kadar ki çalışmaları göz önüne aldığından ve uluslararası örnekleri de incelendiğinden hazırlanan yasa tasarılarının en önemlilerinden biri olarak nitelendirilmektedir<sup>316</sup>. Yine o tarihlerde İrfan Akkoç tarafından hazırlanan Yüksek Lisans Tezi’nde yasa tasarısının büyük olasılıkla kabul edileceği belirtilerek tasarı üzerinde ayrıntılı inceleme yapılmıştır. Bu açıdan ayrıntıya girmemekle birlikte, karşılaştırma yapabilmek açısından 1980 tarihli tasarıda olduğu gibi genel hatlara değinmekte fayda görüyorum.

1993 tarihli tasarı, işsizlik sigortası kapsamını 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu paralelinde düzenlemiş olup, kanunun 3. maddesinde sayılanların da kapsam dışında kalacağını, bunlara ilaveten Emekli Sandığı’na ve Bağ-Kur’a prim ödeyenler, yabancı uyruklular, mevsimlik, belirsiz ve düzensiz işlerde yada ara sıra görülen işlerde çalışanların da kapsam dışında değerlendirileceğini düzenlemiştir.

İşsiz kalan bir kişinin sigorta haklarından yararlanabilmesi için, işten ayrılmadan önceki 180 gün boyunca devamlı olmak suretiyle son üç yıl içinde 600 gün çalışıp prim ödemesi, ve işsiz kaldığı andan itibaren 2 ay içinde başvuruda bulunması gereklidir. 1980 tarihli tasarıdan farklı olarak, hizmet akdinin 1475 sayılı mülga İş Kanunu’nun “akdin feshinde bildirim” başlıklı 13. maddesi uyarınca feshedilmesi işsizlik sigortasından faydalanmak için yeterlidir. Bu halde hizmet akdinin işveren veya işçi tarafından bildirim sürelerine uyularak veya uyulmaksızın feshedilmesi halinde, işsiz kalan sigortalı, kanun haklarından yararlanacaktır. Hizmet akdinin işçi tarafından haklı sebeple (1475 sayılı mülga İş Kanunu madde 16) ve yine

---

<sup>316</sup> İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 57

işveren tarafından işçiye yüklenen bir sağlık sebebi veya zorlayıcı sebeple feshedilmesi (1475 sayılı mülga İş Kanunu 17/1 ve 3) halinde de sigortadan yararlanılacağı düzenlenmiştir. Yine farklı olarak, iş uyuşmazlığı sebebi ile çalışamayanların (hizmet akdi sona ermeyip de askıda olanlar, grev ve lokavt gibi) ödenekten yararlanabilecekleri düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye Deniz İş Kanunu'nun ve Basın İş Kanunu'nun aynı nitelikteki maddeleri dahil edilmiştir.

Bu koşullarda işsizlik sigortası ödeneğini hak etmiş olan işsizlere, 7 ila 15 günlük bir bekleme süresinden sonra, günlük net kazancının % 45'i günlük net asgari ücretin % 50'sinden az olmamak kaydıyla ödenek yardımı yapılır. Sigortalının günlük net kazancı, son üç aylık devrede kazandığı ücret ve sair istihkakların toplamının (prim, ikramiye, vs.) günlük orantısı ile bulunur. Ödenek süresi ise, son üç yılda 600 gün çalışmış ve prim ödemiş olanlar için 120 gün, 900 gün çalışmış ve prim ödemiş olanlar için 180 gün, 1080 gün çalışmış ve prim ödemiş olanlar için 240 gün olarak tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, uygun bir işi haklı bir sebep olmadan iki kez reddeden, Kurumun verdiği eğitimleri reddeden ve Kurum tarafından gerekli bilgileri hiç veya süresinde vermeyen kişinin ödeneğinin tamamıyla kesileceği öngörülmüştür.

Yine tasarı ile sigortadan yararlanan kişilere yeniden işe yerleştirme ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi düzenlenmiştir.

Son olarak sistemin finansmanında önceki tasarıya nazaran bir değişiklik yapılmamış taraflara eşit olarak dağıtılmış ( % 2) üçlü finansman sistemi benimsenmiştir. Önceki tasarı ve hazırlıklardan farklı olarak da işsizlik sigortası ile kıdem tazminatının birbirinin halefi olmadığı bu tasarıda gözükmektedir<sup>317</sup>.

---

<sup>317</sup> İşsizlik sigortası ve kıdem tazminatı ile ilgili o dönemde yapılan tartışmalar ile ilgili olarak bkz. TİSK, İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, İnceleme Yayınları No. 7, Ankara 1993, s. 38; İ. Erdem Sofracı, a.g.e., s. 62-63

Sonuç olarak, bu tasarı da kanunlaşma imkanını bulamamıştır. Bir sonraki tasarı ise bir sonraki beş yıllık dönemde ortaya çıkmıştır.

## 7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996 – 2000 yıllarını kapsamaktadır<sup>318</sup>. Bu planda ilk olarak işsizlik sigortasının yönetilmesinde çağdaş koşullara uygun ve etkili bir işlev ve yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla İş-Kur Kanunu çıkartılacağı düzenlenmiş ve böylelikle işsizlik sigortası sisteminin kabul edilebilmesi için sağlam yapıda bir idari kuruma ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu kurum tabi ki İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak bildiğimiz kurumdur. Ancak işsizlik sigortasının ülkede benimsenmesi için idari yapının yenilenmesi ve güçlenmesi gereksinimi doğmuştur.

Planda ayrıca “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 olan ve TBMM gündeminde bulunan İşsizlik Sigortası Kanununun” çıkartılacağı belirtilmiş ve işsizlik sigortası konusuna verilen önem daha da arttırılarak “İşsizlik Sigortasına ilişkin yasal düzenlemeler mevcut mevzuat ve kurumlar dikkate alınarak” 1996 yılı içinde gerçekleştirileceği taahhüt edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planını daha öncekilerden ayırt eden bir özellik olarak işsizlik sigortası uygulamasına geçilmek için kesin bir tarih verilmesi hususu dikkat çekmektedir.

Bu planda işsizlik sigortası sisteminin kabulü sadece sosyal güvenlik açısından değil, aynı zamanda gelir dağılımı ve refahın artırılması için de bir araç

---

<sup>318</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nı incelemek için bkz. 25.07.1995 tarih 22354M. sayılı Resmi Gazete.

Ayrıca 1996 yılı Programı 02.06.1996 tarihli 22654M sayılı; 1997 yılı Programı 09.11.1996 tarihli 22812M sayılı; 1998 yılı Programı 07.11.1997 tarihli 23163M sayılı; 1999 yılı Programı 15.11.1998 tarihli 23524M sayılı; 2000 yılı Programı 21.11.1999 tarihli 23882 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

olarak görülmüştür. İşçilerin işsiz kaldıkları zamanda kayıp edecekleri gelirin kısmen telafisi için işsizlik sigortasının rol oynayacağı belirtilmiştir.

Yine bu dönemde yapılacak hukuki düzenlemelerden bahsedilirken, iş güvencesine ilişkin de hazırlık yapılacağı ve iş güvencesine ilişkin sistemin kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Bu plan doğrultusunda hazırlanan 1996 yılı Programına bakıldığında ise, işsizlik sigortası ile ilgili olarak 1995 yılı tasarısının kanunlaşmadığı ve uluslararası uygulamada işsizlik sigortası ödenek süresinin düşürüldüğü tespiti ile çalışmaların sonlandıracağı, işsizlik sigortası kanununun kabul edileceği yer almaktadır. 1997 yılı Programı'nda ise hukuki düzenlemeler altında işsizlik sigortası kanunu çalışması yapılacağı belirtilmiş ve bitiş yılı olarak 1998 senesi belirlenmiştir. 1998 yılı Programı'nda ise bitiş yılı bir sene ertelenmiş gözükmektedir. 1999 yılı Programı işsizlik sigortasını yine kapsamına almış ve çalışmakta iken işsiz kalanların gelir kayıplarını kısmen karşılamak üzere İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısının hazırlıklarının, 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun ile 1475 sayılı İş Kanunu'nun ihbar ve kıdem tazminatlarına ilişkin maddelerinde yapılacak gerekli düzenlemeler ile birlikte sonuçlandırılacağını düzenlemiştir. Kanun çalışmasının bitiş tarihinde herhangi bir gecikme öngörülmemiştir.

Konu ile ilgili geniş planlamaların yapıldığı bu dönemde işsizlik sigortası kanununun kabulü için çalışmalar artmıştır. 1997 yılında 1993 tarihli tasarıya çok benzeyen yeni bir tasarı hazırlanmıştır. Bu tasarı kapsam bakımından 1993 tarihli tasarının aynısıdır. Ödeneğe hak kazanmak için son üç yıllık dönemde 180 ve 600 günlük çalışma şartı da aynen korunmuştur. Hizmet akdi sona ermesinden itibaren 2 aylık olan başvuru süresi bu tasarıda 3 güne indirilmiş, ödenek miktarı aynen korunmuş, son üç yılda 600 gün çalışmış ve prim ödemiş olanlar için 120 günlük önceki süre 180 güne, 900 gün çalışmış ve prim ödemiş olanlar için 180 gün olan süre 240 güne, 1080 gün çalışmış ve prim ödemiş olanlar için 240 gün olan

süre 300 gün olarak tespit edilmiştir. Bu tasarının son farkı ise finansmanda işçi ve devlet katılım payını % 2’de tutarken, işverenin katılım payını % 3’e artırmış olmasıdır.

Bu tasarı da sonuçsuz kalmasına rağmen çalışmalar tüm hızıyla devam etmiş ve nihayetinde 1999 yılı içinde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu 25.08.1999 tarihinde TBMM’den geçerek yasalaşmış ve 08.09.1999 tarihli 23810 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasanın yürürlük tarihi ise 1 Haziran 2000 olarak belirtilmiştir. Yürürlükte olan işsizlik sigortası sisteminin şartları bundan sonraki alt bölümlerde inceleneceğinden, burada üzerinde durulmayacaktır.

Ancak, sistemin kanunlaşması işsizlik sigortası üzerinde çalışma yapılmasını durdurmamış ve bundan sonraki senelik programlarda da ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da işsizlik sigortası gündemde yer almıştır.

Örneğin, kanunun çıkmasından sonraki ilk yıl (2000) programında işsizlik sigortasının 4447 sayılı Kanun ile tesis edilmesi nedeniyle, işsizlik sigortasıyla birlikte değerlendirilmesi gereken ihbar ve kıdem tazminatı müesseselerinde yapılması gereken düzenlemelere ilişkin hazırlık çalışmalarının tamamlanacağı; kıdem tazminatı fonunun kurulmasına yönelik çalışmaların bir proje haline getirileceği ve bu projenin ilk aşaması olmak üzere Fon’un prensiplerinin belirlenmesi işi tamamlanacağı belirtilmiştir. Yine uygulamaya başlanacak olan işsizlik sigortası sistemi ile ilgili yönetmeliklerin çıkartılması program dahiline alınmıştır.

## **8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi ve sonrası**

Yürürlükteki son kalkınma planı (Sekinci Beş Yıllık Kalkınma Planı)<sup>319</sup> 05.07.2000 tarihli 24100M. Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Bu planda genel anlamı ile sosyal güvenlik hukuku gelişmeleri arasında önceki dönemde

---

<sup>319</sup> Sekizinci Kalkınma Planı 2001 – 2005 tarihlerini kapsar.

işsizlik sigortasının çıkarıldığı ve bunun olumlu bir gelişme olduğu üzerinde durulmuş, işsizlik sigortası programının etkin bir biçimde uygulanacağı ve oluşacak fonların fon yönetimi ilkeleri çerçevesinde değerlendirileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede hazırlanan 2001 yılı Programında 4447 sayılı Kanun'la oluşturulan işsizlik sigortası programının uygulamasına Haziran 2000'de başlandığı, iş güvencesine ilişkin kanun tasarısı taslağının Başbakanlığa sevk edilmiş olduğu; ancak işsizlik sigortası, kıdem ve ihbar tazminatı müesseseleri, iş güvencesi ve kıdem tazminatı fonu arasında bütünlüğü sağlayacak çalışmalarda önemli bir ilerleme kaydedilemediği üzerinde durulmuştur. Yürürlükte olan kanunun uygulanmasına ilişkin ise, işsizlik sigortasına ilişkin sigortalıların, demografik ve sigortalılıkla ilgili bilgilerinin toplanacağı bilgi sisteminin kurulacağı, gerek gelirlerin toplanmasında gerekse işsizlik sigortası yardımları ve hizmetlerinden yararlanmada sistemin sağlıklı bir şekilde çalışmaya başlamasının sağlanacağı planlanmıştır. Bu dönemde, sistemin yürürlüğe girmesi ile birlikte beş yıllık kalkınma planları tarihinde ilk defa işsizlik sigortası fonuna yönelik tespitlerin yapıldığı da görülür. Örneğin işsizlik sigortası fonundaki artış yardımıyla, kamu kesimi borçlanma gereğinin de azalacağı belirlenmiş, işsizlik sigortası fonu dengesinde 0,6 puanlık iyileşme hedeflenmiştir.

2002 yılı Programı incelendiğinde bilgi sistemi kurulmasına ilişkin veri toplama faaliyetlerinde bulunulacağı ve sağlıklı bir sistem kurulacağı yönündeki bir önceki yıl programında var olan hedefin aynen, lafzıyla, yer aldığı görülmektedir. Bunun yanında işsizlik sigortasından yararlanacaklara işsizlik aylığı ve sağlık yardımları yanında, iş bulma, yeni bir meslek kazandırma gibi hizmetler etkin bir şekilde sağlanacağı üzerinde durulmuş, ve birinci beş yıllık kalkınma planından bu yana ilk defa işsizlik sigortası uygulamasının yanında sağlanacak faydalardan bahsedilmeye başlanmıştır. Bunun yanında sistemin finansmanı ile ilgili olarak, işsizlik sigortası fonu gelirlerinin reel gelir getiren yatırım alanlarına yönlendirileceği ve böylece fonun bütçeye yük olmadan, sağlıklı kaynaklarla değerlendirileceği belirtilmiş, bununla da sistemin başlangıcında oluşturulan fonun değerlendirilmesine ilişkin bir nevi eleştiri de getirilmiştir.



2003 yılı programı incelendiğinde, işsizlik sigortası sisteminde iki senedir planlanan bilgi sisteminin yine kurulamadığını ve bu hedefin işçilere sağlanacak iş bulma ve yeni bir meslek kazandırma yardımları ile birlikte devam ettiğini görüyoruz. Bu programın bir önceki seneden farkı ise İşsizlik Sigortası Fonunu bünyesinde bulunduran İŞ-KUR'un organizasyonunu şekillendiren ve daha etkili çalışmasını sağlayacak olan düzenlemelerin yasalaşarak yürürlüğe girmesini ve işsizlik sigortası uygulamasını da dikkate alarak SSK'da aylık prim bildirgesi ile dört aylık sigorta primleri bordrosunun birleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmasını hedeflemesidir. 2003 yılı programı aynı zamanda 2002 yılı içinde işsizlik sigortası sisteminde gerçekleşen önemli gelişmeleri ve değişiklikleri de not etmiştir. Buna göre, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu çerçevesinde ilk işsizlik ödemeleri 1 Mart 2002'de başlamış, 2002 yılı sonu itibarıyla işsizlik ödeneğinden 41.953 kişi yararlanmış. Yine 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin istihdam ve işveren üzerine olan maliyetlerini hafifletmek amacıyla, 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu gereği, 2002 yılı için işveren, işçi ve devlet primleri birer puan düşürülerek işveren payı yüzde 2, sigortalı payı yüzde 1 ve Devlet payı yüzde 1 olarak belirlenmiştir. Bunun doğal sonucu olarak da, 2002 yılı prim gelirleri, bir önceki yıl değerinin altında kalmıştır. Bu gelişmeye rağmen 2003 yılı programı içerisinde ücret üzerinden yapılan bu gibi kesintilerin yüksek oluşunun, kayıt dışı çalışmanın önemli bir nedeni olmaya devam ettiği ve izinsiz çalışan yabancı uyruklular da kayıt dışı ekonomide sorun olduğu tespiti yapılmaktadır.

2003 yılı içerisinde yıllık program paralelinde, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olan ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürüten Türkiye İş Kurumunun çalışma ve teşkilat yapısına ilişkin esasları düzenleyen 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir.

2004 yılı Programında ise istihdam maliyetlerini artırmamak amacıyla, bir önceki yılda uygulamaya başlanan ve prim oranlarını 1 puan düşüren sisteme göre prim toplanmasına devam edileceği belirtilmek ile yetinilmektedir.

Bu sene içinde işsizlik sigortası sisteminde gerçekleşen bir değişiklik, 2001 krizinden sonra 2002 yılı için uygulamaya konulan ve sonraki yıllarda da devam ettirilen, işveren için % 2, işçi için % 1 ve devlet katkısı içinde % 1'lik prim oranlarının, 5234 sayılı yasa<sup>320</sup> ile daimi olarak kanuna işlenmesidir.

2005 yılı programı işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanan sigortalılara işsizlik ödeneği verilmesi başlama tarihi olan 1 Mart 2002 tarihinden 30 Eylül 2004 tarihine kadar toplam 323.467 sigortalının söz konusu ödeneği almaya hak kazandığı tespiti üzerinde durmuştur. Bunun yanı sıra İşsizlik Sigortası Fonundan yararlanan kişi sayısının, yeni kurulmuş olması ve Fondan aylık ve yardım almaya hak kazanılan Mart 2002'den bu yana ekonomideki canlanmadan dolayı sınırlı kaldığı, bunun sonucu olarak 2004 yıl sonu itibarıyla toplam fon değeri önemli boyutlara ulaşacağı tespitinde bulunularak, “önümüzdeki dönemlerde Fonun olgunluğa ulaşacağı, daha fazla kişinin aylık almaya hak kazanacağı ve ekonomide oluşabilecek dalgalanmalar göz önüne alındığında, Fonda biriken bugünkü toplam fon varlığı gelecekteki ödemeleri finanse etmede önemli rol oynayacağı” saptanmıştır.

2005 yılı sonu itibarı ile sona eren Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra Dokuzuncu Plan halen kabul edilmemiştir. Bu sebeple ara dönem olarak kabul edilen 2006 yılı için hazırlanan yıllık programda ise İşsizlik Sigortası Fonu'nun sene sonu rakamsal hedefi dışında, sistemin uygulanması veya geliştirilmesine yönelik hiçbir saptama ve hedef belirlenmemesi ilginçtir.

Dokuzuncu Kalkınma Planınının 2007 – 2013 yılları arasında 8 yıllık süreyi kapsamaması, böylelikle Beş Yıllık Kalkınma Planı sistematüğinden çıkılması düşünülmektedir. Bununla birlikte, 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek amacıyla Orta Vadeli Programlar hazırlanması düzenlenmiş olup, bunların ilki 2006

---

<sup>320</sup> Bu yasa 21 Eylül 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

– 2008 yıllarını kapsayacak şekli ile hazırlanmıştır. Orta vadeli üç yıllık bu programda da işsizlik sigortasından bahsedilmemektedir.

Yine son dönemde, Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Birliği'ne diğer aday ülkelerden talep etmiş olduğu gibi Türkiye'den de talep ettiği, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'ın eki niteliğinde ve Türkiye'nin AB'ye Ekonomik ve Sosyal Uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004 – 2006 dönemini kapsayan bir Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanmıştır<sup>321</sup>. Bu planda, işsizlik sigortası programının etkin bir şekilde uygulanmasının ve oluşacak kaynakların fon yönetimi ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesinin sağlanacağı üzerinde durulmaktadır.

Görüldüğü üzere ülkemizde işsizlik sigortası üzerine çalışmalar ve uygulama Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa örnekleri ile karşılaştığında çok yeni kalmaktadır. Üzerinde teorik tartışmalar ile 50 senelik bir geçmişi olan işsizlik sigortası, ülke gündemine ilk geldiği andan ancak 40 yıl sonra kanunlaşabilmiş ve uygulamaya geçilmiştir. Sayıştay Başdenetçisi Murat Toker, Sayıştay Dergisinde çıkan bir makalesinde<sup>322</sup> bunun sebeplerini işgücünün yeterince gelişmemiş olmasına, işçilik maliyetinin artması, bunun sonucu emeğe talebin düşmesi, gelirin devam etmesi sonucu enflasyonist baskı gibi sosyo-ekonomik gerekçelere, ülkemizde kıdem tazminatının işsizlik sigortasının muadili olarak görülüp, zaten olan bir şeyin yeniden düzenlenmesine gerek olmadığı inancına, kayıt dışı istihdamın yaygın olup, uygulama zorluğuna bağlamaktadır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ise genel gerekçesinde, uzun yıllardan sonra 1990'lı yılların sonunda işsizlik sigortası konusu üzerine daha kararlılıkla gidilmesinin sebebi olarak, sanayileşme ve köyden kente göçün hızlanmasıyla birlikte bağımlı çalışan işgücünün sayısındaki artışı, bunun işsizlik riskini ekonomi ve sosyal anlamda daha da önemli hale getirmesini, Anayasa'nın 49.

<sup>321</sup> Bu Ön Ulusal Kalkınma Planı, Yüksek Planlama Kurulu'nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.

<sup>322</sup> Murat Toker, İşsizlik Sigortası, Sayıştay Dergisi, sayı 46-47, s. 83 vd.

maddesi kapsamında<sup>323</sup> gelir güvencesinin hem çalışma hakkının hem de sosyal devlet anlayışının uzantısı olmasını, OECD ve Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırıldığında bir tek Türkiye’de işsizlik sigortasının bulunmamasını göstermektedir.

## **B. İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLİKLERİ**

Türkiye uygulamasında işsizlik sigortası ilk bölümde sayılan özelliklerin, yani işsizlik riskini tazmin, zorunluluk, prim ödeme, devletçe kurulma ve yeniden işe yerleştirme özelliklerinin hepsini taşımaktadır.

### **1. İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği**

İşsizlik sigortasının işsizlik riskini tazmin özelliği, varoluşunun temelinden kaynaklanmaktadır. Adının sigorta olarak belirmesi de bunu gösterir. Bilindiği gibi sigorta, sigorta sahibine belli bazı risklerin gerçekleşmesi halinde riskin zararını karşılayan bir sistemdir. Ancak bu zararın tamamının karşılanması zorunluluğu yoktur. Türkiye uygulamasında da işsizlik sigortasının doğması, üzerinde yapılan çalışmalar hep sosyal devlet olgusu dahilinde, zaten ülke ekonomisinden en düşük seviyede yararlanan çalışanların, herhangi bir sebeple işsiz kalmaları halinde uğrayacakları maddi zorluk ve yaşamlarının çekilmez hale gelmesi riskinin önlenmesi, bu durumlarda kendisine biraz da olsun maddi bir kaynak bulabilmesidir.

Bu gerçeğe rağmen gerek esas kanuna kadar hazırlanan tasarılar da gerekse kanunda bu amaç açıkça ifade edilmemiş, işsizlik sigortası kavramı arkasında bırakılmıştır. Örneğin 1993 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunu Yasa Tasarısı’nda kanunun amacı ilk madde ile belirlenmiş ve bunun “işsizlik sigortasının kuruluş ve uygulama esaslarını düzenlemek, kanunda belirtilen koşullarla işsizlik ödeneği, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme, yetiştirme eğitimi gibi

---

<sup>323</sup> Devlet işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır.

işsizlik sigortasının sağladığı faydalardan işsizlerin yararlanması sağlamak” olduğu yazılmıştır.

4447 sayılı Kanunda ise çok benzer bir madde amaç başlığının altında bulunmaktadır. Kanununun 46. maddesinde 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” şeklinde tanımlanmıştır.

Bu amaç maddeleri kapsamında işsizlik riskini tazminden bahsedilmemekle birlikte, kanunun hemen devamında tanımlar maddesine gelindiğinde (m. 47) işsizlik sigortasının “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” olarak tanımlandığı görülmektedir. İşte bu madde ile işsizlik sigortası uygulamasının, kişinin işsiz kalması sonucu hissettiği gelir kaybını belli süre ve ölçüde telafi etmesi olduğu açıkça ifade edilmektedir<sup>324</sup>.

Kanunun genel gerekçesinde de, işsizlik sigortasının, bir iş ya da iş yerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına karşın tamamen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden çalışanlara bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer yandan da bunların işsiz kalmaları nedeni ile uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan sigorta kolu olduğu belirtilmiş, böylelikle sigortanın amacının işsizliğin yarattığı olumsuz etkilerin kısmen engellenmesi olduğu belirtilmiştir.

Nitekim kanunda gerek ödemeye yönelik yardımlar gerekse hizmete yönelik yardımlar ile bu riskin işsiz kimse tarafından etkilerinin asgari seviyeye indirilmesine çalışılmaktadır.

---

<sup>324</sup> Benzer hüküm 1993 ve 1997 tasarılarında da bulunmaktadır.

## 2. Zorunluluk

İşsizlik Sigortası Kanunu incelendiğinde, burada düzenlenen maddelerin emredici nitelik taşıdığı, yani kanunun emredici hukuk kurallarından oluştuğu görülmektedir. Kanun işsizlik sigortası kapsamına kimin girdiğini, kimin girmediğini düzenlemiş ve kapsamdakilere bir takım yükümlülükler getirmiştir. Bu yükümlülüklerin yaptırımları da yine kanun kapsamında düzenlenmiştir. Bu hali ile örneğin kapsamdaki kişiler için prim ödeme zorunluluğu bulunmakta olup, bundan muaf olma imkanı ne işveren ne de işçi için mevcuttur.

Kanun dahilinde zorunluluk kendini iki yönde de gösterir. Kanun kapsamına dahil olanlar için yükümlülüklerin yerine getirilmesi şahısların iradesine bırakılmamış ve mecburi tutulmuşken, kanun kapsamına girmeyen kişilerinde bu kanundan yararlanma istekleri de iradelerine bırakılmamıştır. Kanunun 46. maddesi ile kapsam dışında tutulan bu kişilerin işsizlik risklerinin tazmininin bu kanuna bağlanması imkanı yoktur.

Nihayetinde Kanunun 48/1 maddesinde işsizlik sigortasının zorunlu olduğu açıkça belirtilmiş ve kanunun kapsamına girenlerin işe başladıkları tarihten itibaren, halen çalışmakta olanların ise bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sigortalı oldukları hükme bağlanmıştır.

Tüm dünya ülkelerinde işsizlik sigortası uygulamasında, birkaç örnek dışında (İsveç, Danimarka, vs.), zorunluluk niteliği mevcut olması esasında sistemin finansmanı için düzenlenmiş bir olgudur. Bu olgu kendini özellikle ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde daha sık göstermektedir. İşsizlik sigortasının makro ekonomik anlamdaki amacı işsizlikten kaynaklanan sıkıntıların ülke ekonomisine olumsuz etkilerinin en aza indirilmesidir. Bu sebeple nüfusun belli bir kısmına bu sistemi oturtmak, sistem yaygınlaştırılmadıkça yaratılma amacına yaklaşamayacaktır. Zorunluluğun olmadığı ülkelerde ise işsizlik sigortasını amacına uygun bir şekilde uygulamaya sokmak primlerin karşılanması için devletin cebinden daha fazla kaynak

ayırması anlamı taşır. İşte bu gibi hallerde zaten maddi kaynak sıkıntısı çeken gelişmekte olan ülkelerin, sigortaya katılmayı zorunlu tutmadan kendi başına sistem maliyetini karşılaması mümkün olmadığından, bu sistemi oturtamaması gibi bir sonuç doğmaktadır. Başarısızlık olarak belirtebileceğimiz bu riskin gerçekleşmemesi açısından, sigortanın zorunluluk içermesi en doğru yol gözükmektedir.

### 3. Prim Ödeme

Genel anlamı ile her ülkede olduğu gibi, ülkemizde de işsizlik sigortası sisteminin finansmanı prim ödeme yöntemine dayanmaktadır. 4447 sayılı Kanun işsizlik sigortası uygulamasının finansmanında üçlü katılım yöntemi belirlemiş ve işçi, işveren ve devletin aynı anda belirlenen oranlarla sisteme prim ödemesine ve bu primlerin özel bir fonda toplanıp değerlendirilmesine karar verilmiştir.

İşsizlik sigortasının ülkemizde primli sisteme dahil olması, sosyal güvenliğin ağırlıklı olarak primli sistemi kabul etmesinin bir sonucudur. Türkiye sosyal güvenlik uygulamasında SSK'nın primli sistemde yedi ayrı dalda sağlık ve sigorta hizmeti verdiği görülmektedir. Primli sistemi benimseyen ülkelerde devletin sisteme bir katkısı öngörülmediğinden, bu sistemin istisnai olarak dışına çıkılması, finansal sıkıntı çekilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin krize doğru ilerlemesine yol açmaktadır. Ülkemizde de SSK'nın, 1977 yılından bu yana özellikle karşılığını alamadığı (Kamu kuruluşlarından emekli olanlar hariç) sosyal yardım zammı ödemelerini kendi kaynaklarından yapmakta olduğu bilinmektedir<sup>325</sup>. Bu husus sosyal güvenlik sisteminde 1992 yılında ödemeler dengesinin 2 trilyon 556 milyar lira, 1993'te 8 trilyon, 1994'te 19.4 trilyon, 1995'te 81.8 trilyon, 1996'da 144.4 trilyon, 1997' de 336 trilyon, 1998'de 597 trilyon lira açık vermesinin sebeplerinden biri olarak gösterilmektedir. Bu hali ile ülkemizde işsizlik sigortasının karşılıksız sosyal yardım şeklinde (prim ödeme sistemine dahil olmadan) uygulanması, sosyal güvenliğin ülke sırtındaki ekonomik yükünü daha da artıracak ve ileride sosyal

---

<sup>325</sup> 4447 sayılı Kanunun gerekçesi

devlet uygulamasının reel anlamda hiçbir şekilde gerçekleştirilememesi sonucunu doğuracaktır.

Ancak sistemin prim ödeme yoluyla finansmanı aynı zamanda kendi içinde bir dezavantajı da beraberinde getirmektedir. Her şeyden önce ülkemizde normal sosyal sigorta primini ödeyen kişi sayısı kısıtlıdır. Sosyal sigorta yönetimi kendi içinde sigortasız işçi çalıştıranlar ile mücadelede yetersiz kalmakta, bu hem sistemin kendi iç işleyişinde sıkıntı yaratmakta hem de sisteme dahil olanların sisteme dahil olmayanlar sebebiyle daha fazla maliyetle üretim yapıp bir nevi mağdur olmalarına yol açmaktadır.

Yine sistem finansmanının prim ödenmesine bağlı olması, prim alınamayacak olanların sisteme dahil olmaması, sigorta kapsamında değerlendirilmemesine yol açacağından, ileriki yıllarda sigortanın tüm nüfus üzerinde işsizlere yayılmasında, yani uygulamanın büyümesinde sıkıntı doğması sonucunu yaratacaktır.

#### **4. Devletçe Kurulma**

Ülkemizde, işsizlik sigortası uygulaması ve tarihi incelendiğinde, A.B.D. ve Fransa örneklerinde olduğu gibi öncü bazı devlet dışı uygulamaların olduğu görülmektedir. Gerçekten de bu iki ülkede öncü uygulamaların devlet kanununa bağlanmadan çok önceleri kimi zaman sendikalar kimi zaman yerel yönetimler aracılığı ile başladığı bilinmektedir. Kaldı ki, bu tür uygulamaları yapan toplulukların maddi kaynaklarının sınırlı olduğu gerçeği karşısında, işsizlik olgusunun bölgesellikten ziyade ülkesellik taşıması ve devletin tamamını etkilemesi, yüksek işsizlik dönemlerinde kişilerin politikacılardan hizmet beklemesi ve işsizliğin çok yüksek seviyelerde sürmesi halinde ise kişilerin vatandaşı oldukları ülkeye inançlarını yitirmeleri, bu konuya müdahalenin başka kurum ve kuruluşlara bırakılmayacak kadar önemli olduğunu gösterir.



Ülkemizdeki uygulamada bu doğal gelişim sonucu işsizlik sigortasının devlet tarafından kurulması sonucunu doğurmuştur. Sistem sadece devlet tarafından kurulmakla kalmamakta, aynı zamanda idari yapısı, fonların değerlendirilmesi gibi hususlar da devlet tarafından halledilmektedir.

Kaldı ki, sistemin 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nde de kabul edildiği üzere sosyal güvenlik konularından birisi olması neticesi, Anayasasında sosyal devlet olduğu açıkça belirtilen bir ülkede, bu hizmetin devlet tarafından verilmesi de doğaldır.

## 5. Yeniden İşe Yerleştirme

4447 sayılı Kanun, çalışan sigortalı kişilerin işsiz kalmaları halinde onlara sadece işsizlik ödeneği hakkı tanımamaktadır. Bunun yanında kişinin yeniden iş bulmasını sağlayacak hizmetlerin de bir hak olarak sigortalıya sunulması sistemi benimsenmiştir.

Kanununun 48. maddesinin 6. ve 7. paragrafında yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi, sigortalı işsizlere Türkiye İş Kurumu tarafından verilen hizmetler arasında sayılmış ve Kuruma, işsizlik sigortasından yararlanan işsizlere, mesleklerine uygun ve son yaptığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hizmetinin verilmesi, kendilerine bu şekilde iş bulunamayanlara ise meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimine tabi tutarak işe yerleştirme görevini vermiştir<sup>326</sup>.

Görüldüğü üzere bu eğitimler ve hizmet birbirini tamamlar niteliktedir. Kanun içinde birlikte düzenleme yapılmasının amacı da budur. Yetenekleri ile iş bulan bir kişinin bu amaçla eğitim ihtiyacı en az düzeydedir. Ancak iş bulamayan bir kimsenin eğitilmesi ve sadece kendisine yeni yetenekler kazandırılması değil, bunun neticesinde kendisine iş bulmada yardımcı olunması da gerekmektedir.

---

<sup>326</sup> Aynı ibareler kanunun genel gerekçesinde de mevcuttur.

Sistemin ana amacı işsizlerin gelir kayıplarını bir ölçüde de olsa gidermek olmakla birlikte, işgücünün sürekli, etkin ve verimli çalıştırılarak insangücü israfını en aza indirmek ve ülke ekonomisine bu anlamda katkı sağlamak da amaçlardan bir tanesidir. Netice olarak, sadece işsiz kişiye bir ölçüde gelir sağlamak, ilk başta saydığımız işsizliği etkilerini<sup>327</sup> sadece kısmi telafi etmeye yönelik olup, bu anlamda işsizlik sigortası sisteminin doğuş felsefesini tam olarak karşılamamaktadır. Örneğin, kişinin işsiz kalmasının sonuçlarından bir tanesi, bireyin kendini başarısız hissetmesi, toplumun kendisine o gözle bakması, özgürlük kaybı ve sosyal dışlanmadır. Kişiye bu halde belli bir miktar gelir sağlamak bu sonuçları kaldırmaya yetmeyecektir. Bu olumsuzlukları önlemenin yegane yolu, sosyal devlet anlayışı içinde, işsiz kalan bireyin yeniden istihdam piyasasına dahil edilmesidir.

### **C. İŞSİZLİK SİGORTASININ KAPSAMI**

Kimlerin işsizlik sigortası kapsamında olduğu ve yine kimlerin bu kapsamda sayılmayacağı, 4447 sayılı Kanunun 46. maddesinde belirlenmiş, sonra bu kapsamda 4571 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmış ve kapsam durumu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 21.05.2000 günlü 24055 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 1 Nolu, 29.06.2000 günlü 24094 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2 Nolu, 30.01.2002 günlü 24656 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 3 Nolu ve 30.05.2002 günlü 24770 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4 Nolu Tebliği ile açıklanmıştır.

#### **1. Kapsama Dahil Olanlar**

Kanunun 46. maddesi kapsamında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2. ve Geçici 20. maddelerine atıfta bulunularak, işsizlik sigortası kapsamının belirlenmesinde iki kanun arasında paralellik yaratılmaya çalışılmış, bunlara ek olarak mütekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçilerin de kapsama dahil oldukları belirlenmiştir.

---

<sup>327</sup> Bknz. Bölüm I. C.

Bu kapsam aşağıdaki kişileri içine almaktadır;

- bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, bir veya birkaç işverene bağılı olarak çalışan sigortalılar, (sosyal güvenlik kurumlarından dul veya yetim aylığı veya 506 sayılı Kanun kapsamında işgörmezlik geliri alsalar dahi)
- bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birliklerin oluşturdukları sandıklara tabi çalışanlar<sup>328</sup>,
- kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle çalışanlar,
- Özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar
- tarım sanatlarına ait işlerde çalışanlar,
- tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde çalışanlar,
- tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerde çalışanlar,
- mütekabiliyete dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre, Türkiye'de sigortalı olarak çalışan yabancılar.

Kanun içeriğinde bu kişilerin tespiti tek tek yapılabilmekle birlikte uygulamada bazı sorunlarla karşılaşılması sonucu yayınlanan Genelgeler ile bazı konulara açıklık getirilmek zorunda kalınmıştır. Bu kapsamda ifti mallarını

---

<sup>328</sup> Bu sandıkların hangisi olduğu çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu 1 Nolu Tebliğ'e Ek 7'de gösterilmiştir. Buna göre T. Ttnclk Bankası A.ř. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, şekerbank T.A.ř. Memur ve Hizmetlileri Sigorta ve Emekli Sandığı Vakfı, Yapı Kredi Bankası A.ř., T. Odalar Borsalar ve Birlik Personeli Sigorta Emekli Sandığı Vakfı, E. Emlak Bankası T.A.ř. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Akbank T.A.ř. Mensupları Tekit Sandığı Vakfı, T. Ticaret Bankası Emekli Sandığı Vakfı, T. Kredi Bankası A.ř. Memur ve Mstahdemleri Sosyal Sigorta ve Yardım Sandığı Vakfı, T. Garanti Bankası A.ř. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, T. Sınayi Kalkınma Bankası T.A.ř. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, T. İş Bankası T.A.ř. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, Doğan Sigorta A.ř. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, T. Dış Ticaret Bankası A.ř. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, T. Vakıflar Bankası T.A.O. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Osmanlı Bankası A.ř. Türkiye Personeli Emekli Sandığı Vakfı, Milli Reasürans Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, Anadolu Anonim Türk Sigorta şirketi Mensupları emekli Sandığı Vakfı, Pamukbank T.A.ř. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Eskişehir Bankası Mensupları Emekli Sandığı Vakfı, Türkiye Genel Sigorta A.ř. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Ankara Anonim Türk Sigorta şirket Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, çeker Sigorta A.ř. Personeli Sigorta ve yardım Sandığı Vakfı olmak üzere 22 tane sadık çalışanı bu kapsamdadır.

koruma bekçilerinin, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nda çalışan personelin, vakıflarca kurulan ve atama yönünden 2547 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununa tabi olmayan üniversite personelinin, Çıraklık ve Halk Eğitim Merkezlerinde herhangi bir kadroya bağlı olmaksızın ders ücreti karşılığında çalışan usta öğreticilerin, Yüksek Planlama Kurulu kararı ile özelleştirme kapsamına ve programına alınan ve bu nedenle Kamu İktisadi Teşekkülleri hakkındaki 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamından çıkartılan kurum ve kuruluşlarda çalışan personelin, TRT'de kadro karşılığı sözleşmeli olarak 285 sayılı TRT Kanunu'nun 50/h maddesine göre sözleşmeli olarak çalıştırılan personelin işsizlik sigortası kapsamına dahil olduğu belirtilmiştir.

Bu sistemde yabancıların durumu dikkat çekmektedir. Kanunda açıkça belirtildiği üzere, bir yabancı (göçmenler ile vatansızlar da dahil olmak üzere<sup>329</sup>) işsizlik sigortası uygulamasından yararlanabilmesi için Türkiye'de bir hizmet akdine bağlı olarak veya kapsamdaki işlerde çalışması yetmemekte, aynı zamanda Türkiye ile bu işçinin vatandaşı olduğu ülke arasında karşılıklılık esasının bulunması gerekmektedir. Karşılıklılık esaslı sosyal güvenlik uygulamalarını kapsadığı için, ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunan ülke vatandaşlarının kapsamındaki diğer çalışma dallarından birinde bulunması halinde kendisi sigortaya dahil olacaktır. 2006 Haziran ayı itibarı ile Türkiye Cumhuriyeti ile ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunan ülkelerin ve bu sözleşmelerin yürürlük tarihleri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

**Tablo 43 : Sosyal Güvenlik Sözleşmesi  
İmzalanan Ülkeler**

<b>Ülke</b>	<b>İmza Tarihi</b>	<b>Yürürlük Tarihi</b>
Almanya	30.04.1964	01.01.1965
Arnavutluk	15.07.1998	01.02.2005
Avusturya	12.10.1966	01.10.1969
Azerbeycan	07.07.1998	09.08.2001
Belçika	04.07.1966	01.05.1968
Bosna Hersek	27.05.2003	01.09.2004

<sup>329</sup> Celal Tozan, İşsizlik Sigortası Uygulamaları, Eylül 2001, s. 4

Çek Cumhuriyeti	02.10.2003	01.01.2005
Danimarka	13.12.1999	01.12.2003
Gürcistan	11.12.1998	20.11.2003
Fransa	20.01.1972	01.08.1973
Hollanda	05.04.1966	01.02.1968
İngiltere	09.09.1959	01.06.1961
İsveç	30.06.1978	01.05.1981
İsviçre	01.05.1969	01.01.1972
K.K.T.C.	09.03.1987	01.02.1988
Kanada	19.06.1998	01.01.2005
Kebek	21.11.2000	01.01.2005
Libya	13.09.1984	01.09.1985
Makedonya	06.07.1998	01.07.2000
Norveç	20.07.1978	01.06.1981
Romanya	06.07.1999	01.03.2003

Kaynak : Sosyal Sigortalar Kurumu

## 2. Kapsam Dışında Olanlar

İşsizlik sigortası uygulaması içinde kapsama dahil olanları belirlemek ve üzerinde tartışmak yerine kapsama dahil olmayanları belirlemek, uygulamada daha kolaylık sağlamaktadır. 44447 sayılı Kanun kapsam dışında tuttuğu kişileri yine kanun maddesinde tek tek belirlemiş ve uygulamaya geçildikten sonra ortaya çıkan sıkıntıları aşmak içinde öncelikle kapsam dışında olanlar ile ilgili 46. maddenin 3. fıkrasında değişikliğe gitmiş<sup>330</sup>, daha sonrada yayınlanan Tebliğler ve Genelgeler ile konuya açıklık getirilmeye çalışılmıştır.

Yapılan incelemeden aşağıda sayılanların kapsam dışında olduğu görülmektedir<sup>331</sup>;

<sup>330</sup> Bknz. 31 Mayıs 2000 tarih ve 24065 (mükerrer) sayılı Resmi gazetede yayımlanan 4571 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile İşsizlik Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

<sup>331</sup> Türkiye İş Kurumu'ndan alınmıştır.

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun, 3 üncü maddesinde belirtilen sigortalı sayılmayanlar,
  - Tarım işlerinde çalışanlar (Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle, özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak, tarım sanatlarına ait işlerde, tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde, tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerinde çalışanlar hariç)
  - İşverenin ücretsiz çalışan eşi,
  - Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) olan hısımlar arasında ve aralarında dışarıdan başka kimse katılmayarak konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
  - Ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretle ve sürekli olarak çalışanlar hariç)
  - Askerlik hizmetlerini yapmakta olanlar,
  - Ülkelerinde sigortalı olan yabancılar,
  - Meslek okullarında pratik eğitim yapan öğrenciler,
  - Cezaevlerindeki atölyelerde çalışan mahkumlar,
  - Rehabilitasyon tedbirlerine katılan hastalar,
  - Herhangi bir işverene bağlı olmaksızın kendi nam ve hesabına çalışanlar,
  - Köy sınırları içersinde kendi ihtiyaçları için yapılan inşaat işlerinde çalışanlar,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı alıp da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek ya da ödemeksizin çalışanlar,
- 506 sayılı Kanunun 85 inci maddesine göre isteğe bağlı sigortalılar,

- 506 sayılı Kanununun 86 ncı maddesine göre topluluk sigortasına tabi sigortalılar<sup>332</sup>,
- 506 sayılı Kanununun Geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur statüsünde çalışanlar,
- 506 sayılı Kanununun Ek-10 uncu maddesine göre, bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları, müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar, düşünür ve yazarlar,
- 506 sayılı Kanununun Ek-13 üncü maddesine göre, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda belirtilen genel kadınlar,
- 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununun 2 nci maddesinde belirtilen isteğe bağlı sigortalılar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve

---

<sup>332</sup> Bunlar avukatlar, noterler ve karşılıklı sosyal güvenlik anlaşması imzalanmış olan ülkelerdeki Türk işverenlerinin yanlarında çalışan Türk işçileridir.

kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar,
- 5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Ticaret Sanayi Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği” Kanunu kapsamında çalışan sözleşmeli ve geçici personel ile hizmetliler.

Bu sayılanlara, liste kapsamında olmakla birlikte, uygulamada listenin yorumlanması sonucu tartışma yaşanması sebebi ile, yayınlanan genelgede belirtilen çalışanları da eklemek faydalı olacaktır. Bunlar, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 29. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen yönetim kurul üyeleri ve başkanları<sup>333</sup>, Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği Personeli, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu’nun 34. maddesine göre çalışan yabancı uyruklu öğretim üyeleridir.

Görüldüğü üzere, genel yapısı itibarı ile kamusal görev icra eden ve bu sebeple idare hukukuna tabi olanlar, kendi bağlı oldukları kanun kapsamında iş güvencesine de sahip olmaları itibarı ile kapsam dışında tutulmuşlardır. Bunun gibi diğer ülke örneklerinde de gördüğümüz bağımsız çalışanlar yine kapsam dışında tutulmuşlardır. Yine, Türkiye ile vatandaş olduğu ülke arasında ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunmayan yabancı kişilerin yapmış oldukları kapsama uygun çalışmalarının işsizlik sigortası dahilinde değerlendirilmediğini biliyoruz. Bu durumun SSK m.3/II-A hükmünün 4958 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılması ve Türkiye’de çalışan yabancıların tüm sigorta kolları açısından sigortalı olmaları karşısında çelişki yarattığı bazı yazarlar tarafından savunulmaktadır<sup>334</sup>.

<sup>333</sup> Yayınlanan 28.3.2001 tarihli Genelgede 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 29. maddesinin üçüncü fıkrasında belirlenen sendikaların yönetim kurullarında veya başkanlığında görev almaları dolayısıyla kendi rızalarıyla çalıştığı işyerinden ayrılan işçilerin sigortalılıkları 506 sayılı kanunun 2. maddesi hükmüne istinaden değil 2821 sayılı Sendikalar Kanununa göre sağlandığından, 506 sayılı Kanunun 2. maddesine göre hizmet akdi ile çalışma olmadığı için sendika yöneticilerinin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında mütalaa esilmemesi gerektiği belirtilmiştir.

<sup>334</sup> Ali Nazım Sözer – Coşkun Saraç, Sosyal Sigortalar Hukukunda 4958 Sayılı Kanun ile Gerçekleştirilen Değişiklikler, Mercek, Yıl: 8, Sayı: 32 (Ekim 2003), ss.47-65.; Yusuf Yiğit,



Uygulamaya geçilmesinden sonra hukuken en çok tartışma yaratan konulardan bir tanesi işsizlik sigortası kapsamının belirlenmesidir. Bu durum özellikle 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarında bazı çalışanlar açısında belirsizliğe yol açmıştır. Örneğin bu kuruluşlarda kapsam dışı personel statüsünde çalıştırılan kişilerin işsizlik sigortasına tabi olup olmadığı, bu kişilerin ücretlerinden işsizlik sigortası primi kesilip kesilmeyeceği dava konusu yapılmıştır. Bu konuda Danıştay 10. Dairesi'nin 28.12.2005 tarih 2004/1559 Esas 2006/8248 Karar sayılı ilamında “anılan kanun hükmünde kararname uyarınca teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin, memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görüleceğinin düzenlendiğini, bu sebeple kapsam dışı personel ile ilgili özel bir düzenleme yapılmadığını” belirtmiş ve “esasen kapsam dışı personelin işçi statüsünde görev yaptıklarının bilindiğini, 4447 sayılı Kanunun 46. maddesinin 3. fıkrası ise işsizlik sigortası kapsamı dışında olan kişilerin tabi oldukları kanunların tek tek belirtildiği, bu çerçevede 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde belirtilen istihdam türlerinden biri olan işçi statüsünde (İş Kanununa tabi) kapsam dışı personel adı altında çalıştırılan ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile ilişkilendirilen personelin, sözleşmeli personel statüsünde bulunmadığından işsizlik sigortası kapsamında değerlendirileceği” hükmüne varılmıştır. Bu kararda dikkat edilmesi gereken bir yorum da Danıştay'ın işsizlik sigortası kapsamına dahil olmayanların belirtildiği 4447 sayılı Kanunun 46. maddesinin 3. fıkrasının sayma yöntemi ile istisnai bir hüküm getirdiği ve genel hukuk kuralı uyarınca istisna hükümlerinin dar yorumlanması gerektiği şeklindeki değerlendirmesidir. Bu itibarla, yukarıda tek tek sayılan kapsam dışında bulunanlar değerlendirilirken dar yorumlama yapılacak ve maddede sayılanlar ile örtüşmeyenler yorum yöntemi ile kapsam dışında kalanlara dahil edilemeyecektir.

Verilen bu karar, aslen Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun aynı yıl içinde 16.06.2005 tarihinde vermiş olduğu 2005/1499 Esas 2005/2167 Karar sayılı ilamı paralelinde verilmiştir.

---

Türkiye'de İşsizlik Sigortası'nın Uygulama Alanı Ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanmanın Koşulları, Çalışma ve Toplum, Yıl 2005 Sayı 2, s. 79; Cemal Tozan, a.g.e., s. 4

Yine kapsam dışında sayılanların bir çoğunun idari nitelikte değerlendirilebilecek olması, çıkan uyuşmazlıklarda görevli mahkeme konusunda da bazı belirsizliklere yol açmıştır. İdari nitelik taşıyabilecek pozisyonda çalışan bir kişinin, kendi ücretinden yersiz olarak işsizlik sigortası primi kesildiği iddiası ile bu kesintilerin iadesi talebi ile açtığı bir davada yerel hukuk mahkemesinin kendisini görevsiz bulması neticesi verilen bir kararı inceleyen Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 13.12.2005 tarihli 2005/13007 Esas 2005/13183 Karar sayılı ilamı ile, kişinin çalışma statüsü her ne olursa olsun, 4447 sayılı Kanun çerçevesinde primlerin tahsil ve iadesinden sorumlu kuruluşun SSK olduğu konusunun açık olduğunu belirterek, “4447 sayılı Kanun yürürlüğünden sonra Uyuşmazlık Mahkemesince verilmiş bir karar bulunmadığı da gözetilmek suretiyle 506 sayılı Kanununun 134. maddesi uyarınca, yersiz alınan işsizlik sigortası primlerinin iadesine ilişkin davada adli yargı iş mahkemelerinin görevli olacağına” hükmetmiştir<sup>335</sup>.

#### **D. İŞSİZLİK SİGORTASININ FİNANSMANI**

İşsizlik sigortasının finansmanı konusunda ülkemizde tercih edilen yöntemin prim ödeme esasına dayanan üçlü finansman yöntemi olduğunu, tüm sosyal güvenlik kurumalarının bu yönteme bağlandığını ve bunun özellikle de gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye için bir zorunluluk da içerdiğini yukarıda ülkemizde işsizlik sigortasının özellikleri açıklanırken bahsedilmiştir.

Bu sebeple, işsizlik sigortası tarihimizde hazırlanan tasarılar da olduğu gibi, 4447 sayılı Kanunda da bu yöntem korunmuştur. 1980 tarihli tasarı da işsizlik sigortasının gerektireceği ödemelerin, hizmet ve yönetim giderlerinin, sisteme dahil toplam işçi ücretlerinin % 6’sı ile yönetilebileceği düşünülmüş ve bu % 6’lık pay sosyal taraflar (işçi – işveren – devlet) arasında eşit paylaştırılmıştır. Bu hesaplama yapılırken tasarıda yer aldığı şekilde, işçiye ödenecek ücretin günlük brüt ücretinin % 40’ı oranında olacağı ve azami ödenek süresinin de 240 gün ile sınırlı olacağı düşünülmüş hareket edilmiştir.

<sup>335</sup> Aynı nitelikte bir karar için bkz. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 13.12.2005 tarih 2005/13010 E. 2005/13186 K.

1993 yılındaki tasarıda da toplamda % 6'lık prim oranının taraflara eşit dağıtılması sistemi benimsenmiş, ancak işçilere dağıtılacak ödenek oranı, sigortalının günlük net ücretinin % 45 olarak benimsenmiştir. Her halükarda bu ödenek o dönemki asgari ücretin % 50'sinden de az olamayacaktır. Ödenek süreleri ise işçinin geçmiş sigortalılık ve prim ödeme sürelerine bağlı olarak 240 güne kadar değişmektedir.

4447 sayılı Kanun kabul edilmeden önceki son değişik tasarıda ise (1997 yılı tasarısı) ödenek miktarı aynı tutulurken, ödenek süreleri 1993 örneğinde olduğu gibi sigortalılık ve sisteme katkı süresine göre azami 300 güne kadar çıkartılmış, bunun finansmanında ise % 6'lık primin yetmeyeceği düşünülerek oran 1 puan artırılmış ve bu artış işverene yüklenmiştir.

4447 sayılı Kanun incelendiğinde, 1997 yılındaki önerinin aynen kabul edildiği ve kanunun işçiden % 2, işverenden % 3 ve devletten % 2 prim kesilmesini öngörerek kabul edildiği görülmektedir. 49. madde bu primin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 77. ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlardan alınacağını da belirtmiştir. Bununla birlikte, önceki tasarı ve çalışmalardan farklı olarak 01.01.2000 tarihinde yürürlüğe giren ve S.S.K. Kanununda değişiklik içeren yasa ile S.S.K.'nın kabul ettiği prim tabanı, kişinin gerçek ücretinin veya kanun uyarınca sosyal tarafların katılımı ile kabul edilen kanuni asgari ücret tutarının üstüne çıkmıştır. Uzun süre tartışmalara yol açan bu husus asgari ücretin artırılması ile birlikte bugün ortadan kalkmış gibi gözükse de ileride yapılacak düzenleme ile aradaki farkın yeniden oluşturulması mümkündür. Hali hazırda S.S.K. tarafından prime esas alınan kazanç (asgari ücretle eş olarak) 31.12.2006 tarihine kadar yürürlükte bulunan 531,00 YTL'dir. Buna göre çalışanın eline geçen net ücret ise 380,46 YTL'dir. Çalışanların ellerine geçen 380,46 YTL'ye rağmen primi 531,00 YTL'den hesaplayarak vermeleri de adil gözükmemektedir.

Ancak uygulama henüz yürürlüğe girmişken gerçekleşen 2001 krizi neticesi işverenlerin üzerindeki maliyet yükünün hafifletilmesi, ve istihdam piyasasının daha

fazla etkilenmemesi için, 2002 yılı Mali Bütçe Kanunu ile oranlarda 1 puanlık düşüş yapılması kararlaştırılmıştır. Aynı uygulamanın devamı 2003 ve 2004 yılı Bütçe kanunları ile de kabul edilmiştir. 17.09.2004 tarihli 5234 sayılı yasanın 19. maddesi ile İşsizlik Sigortası Kanunu'nun ilgili 49. maddesinde değişiklik yapılarak, üç senedir uygulanmakta olan bu prim oranları sürekli olarak kanun maddesine işlenmiş ve uygulama Bütçe Kanunlarında düzenleme keyfiyetinden çıkartılmıştır.

Gerek oranların indirilmesine ilişkin yıllık bütçe düzenlemeleri olsun, gerekse en sonunda yapılmış bu madde değişikliği olsun, sistemin başlangıcından dolayı İşsizlik Sigortası Fonu'nun kuvvetli olmasının bir sonucudur. Gerçekten de 1999 yılında kabul edilen kanun 1 Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve yararlanma şartları neticesinde de ilk prim ödeme süresi (600 günlük sürenin hesabı ile) 2002 yılının Şubat ayı olacağından, 2001 kriz neticesi değerlendirirken Fon'da yoğun bir para birikimi mevcut olmuştur. Sistemde ilk 6 aylık sürenin sonunda, Aralık 2000 sonu itibarı ile 362 trilyon Türk Lirası para birikmiştir<sup>336</sup>. Bu rakam 2001 yılı sonu itibarı ile 2 katrilyon 205 trilyon Türk Lirasına çıkmıştır<sup>337</sup>. Projeksiyon itibarıyla da artması beklenen Fonda yapılan değerlendirme sonucu, taraflara yapılacak 1 puanlık indirim sonucu, sistemin finansmanının % 4'lük prim ile yapılması olanaklı görülmüş ve indirim kararı verilmiş olsa gerekir.

İşsizlik Sigorta Fonu'nun başlangıcından bu yana rakamsal incelemesi yapıldığında, bu kararın sisteme olumsuz etki etmediği rahatlıklar görülebilmektedir. Aşağıdaki tabloda Eylül 2000 tarihinden başlamak üzere üçer aylık aralıklarla sistemin mali durumu ile ilgili açıklayıcı bilgiler yer almaktadır. Tablo en son durumun karşılaştırılabilmesi açısından Türkiye İş Kurumu'nun son açıkladığı rakamlar olan Nisan 2006 verileri ile son bulmaktadır. Görüleceği üzere sistemin başlangıcında bir ayda işçi ve işverenlerden toplanan prim oranı 45 trilyon TL iken<sup>338</sup>, bu sayı sistemin yerleşmesi ile birlikte, primlerin 1 puan düşürüldüğü 2002 yılı başına kadar düzenli suretle artmış ve 77 trilyon TL'ye ulaşmıştır. Buna paralel

<sup>336</sup> Tam rakam 362.491.159.000.000.-TL olup, 1 Temmuz – 31 Aralık 2000 tarihleri arasını kapsayan 3 Ağustos 2001 tarihli Bağımsız Denetim Raporundan alınmıştır.

<sup>337</sup> 1 Ocak – 31 Aralık 2001 tarihleri arasını kapsayan 1 Mart 2002 tarihli Bağımsız Denetim Raporundan alınmıştır.

<sup>338</sup> Kolaylık olması açısından kusurat belirtilmeyecek, en yakın rakama yuvarlanacaktır.

olarak devletin katkısı da 18 trilyon TL civarından 31 trilyon TL'ye kadar yükselmiştir. Bu dönemde herhangi bir şekilde işsizlik sigortası ödeneği yapılmadığından dolayı, Fonun gideri asgari seviyede kalmış ve gelirlerin büyük bir çoğunluğu Fon'da birikerek 2002 yılına 2 katrilyon 207 trilyon TL'lık değerle girilmiştir.

Prim oranlarının düşürülmesi ile birlikte 2002'nin ilk rakamları ile toplanan primler 108 trilyon TL'dan 75 trilyon TL'ye düştüğünü de görmekteyiz. Yine 2002'nin ilk ayları ile birlikte işsizlik ödeneği yapılmaya başladığından Fon'da gider hanesinin büyümeye başladığı dikkati çekmektedir. Bu iki negatif etkiye rağmen, Fon'daki toplam paranın özellikle faiz gelirlerindeki sürekli artış ve ödenen miktarın toplanan primlere oranının düşük olması sebebi ile artmaya devam ettiği de bir gerçektir. 2003 yılının sonuna kadar ki iki yıllık dönemde, primlerdeki artış ikiye katlanmış, faiz gelirindeki artış iki katı geçmiştir. Aynı süreçte giderler yaklaşık 12 kat artmasına rağmen toplam Fon değeri 3 katın üzerinde bir artış ile 9 katrilyon sınırına dayanmıştır. Bu dönemde dikkat çekici bir başka husus da, toplanan primlerde Mart 2003'den sonra hızlı bir yükseliş yaşanmasıdır. Mart 2002 – Mart 2003 arası 1 yıllık süreçte yaklaşık 15 trilyon TL artan aylık prim geliri, Aralık 2003'e bakıldığında 6 aylık süreçte 57 trilyonluk bir artış gerçekleştiği görülmektedir. Bu zaman zarfında sistemde kapsam genişlemesine gidilmediği gibi, prim oranlarında da herhangi bir artışın olmadığı hususuna dikkat çekmek gerekmektedir. Bu artışı prim artışı ve kapsam genişlemesinden başka açıklayabilecek bir başka hususta işgücü istatistikleri olabilir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nden alınan bu döneme ilişkin veriler de aşağıda sunulmaktadır.

**Tablo 44 : 2002 – 2003 yılı İşgücü İstatistik Verileri**

Yıllar	Kurumsal olmayan sivil nüfus	15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	İşsiz	İşsizlik oranı (%)	Tarım dışı işsizlik oranı (%)	İstihdam oranı (%)
2002 (I.DÖNEM)	67.983	47.711	21.917	19.387	2.531	11,5	15,7	40,6
2002 (II.DÖNEM)	68.250	47.927	24.233	21.975	2.259	9,3	13,4	45,9
2002 (III.DÖNEM)	68.525	48.148	25.247	22.833	2.414	9,6	14,2	47,4

<b>2002 (IV.DÖNEM)</b>	68.800	48.368	24.347	21.658	2.689	11,0	15,1	44,8
<b>2002 YILI</b>	68.393	48.041	23.818	21.354	2.464	10,3	14,5	44,4
<b>2003 (I.DÖNEM)</b>	69.074	48.586	23.089	20.244	2.844	12,3	16,0	41,7
<b>2003 (II.DÖNEM)</b>	69.340	48.799	24.115	21.696	2.418	10,0	13,0	44,5
<b>2003 (III.DÖNEM)</b>	69.613	49.022	24.739	22.411	2.328	9,4	13,2	45,7
<b>2003 (IV.DÖNEM)</b>	69.884	49.250	23.206	20.811	2.396	10,3	12,7	42,3
<b>2003 YILI</b>	69.479	48.912	23.640	21.147	2.493	10,5	13,8	43,2

Not : % olarak belirtilen verilerin dışındakilerin sonuna 000 gelecektir.

Bu rakamlardan da görüleceği üzere, 2003 yılının yarısından sonra işgücü piyasasında, İşsizlik Sigortası Fon'unda belirtilen oranda gelir artışı sağlayacak bir değişim olmadığı söylenebilir. Üstelik prim ödemelerinin en yüksek seviyeye ulaştığı 2003 sonundaki işgücü verilerine bakıldığında istihdam edilenlerin rakamlarının 2002 seviyesinin de altında olduğu görülmektedir.

Bu hali ile aylık prim gelirlerindeki artışın kaynaklanabileceği geriye iki etken kalmaktadır. Bunlardan ilki ücret seviyelerindeki yükselme sonucu toplanan primin artmasıdır. Ücret artışı ile ilgili istatistiki bilgiler 2003 yılının sonuna kadar Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından düzenli tutulmuş, ancak bu tarihten sonra bu araştırmaya ara verilmiştir. Bu itibarla bu dönemdeki ücret artışının işsizlik sigortası prim gelirine etkisi bilinmemektedir. Bununla birlikte, 2001 krizinden sonra 2003 yılında hızlı bir büyüme sağlayan ülkemizde kişi başına düşen ücretin artması doğal bir olgudur. Nihayetinde bu devirde kişi başına düşen milli gelirden yükselmiştir. Ancak ücret artışı her ne kadar olursa olsun, 6 aylık dönemde primlerin 50 trilyonun üzerinde artması neticesi doğurabileceğini düşünmek mantıklı olmaz. Ülkemizde yaygın bir uygulama olan çalışanın ücretinin sosyal güvenlik sistemi içinde daha düşük gösterilmesi neticesi, bu devirde ücretlerde yükselme yaşanmış olsa bile, bunun prim gelirlerine etkisinin sınırlı olacağını göz ardı etmemek gerekir.

İkinci etken ise, işsizlik sigortası sistemine dahil olan, böylelikle prim ödemesine başlanan çalışan sayısındaki artıştır. Bu artış kapsamdaki artıştan farklıdır. Kapsamdaki artış, kanun uyarınca daha önce sigortalı sayılmayan bir kişinin, değişiklik neticesi sigortalı olmaya hak kazanması demektir. Burada ise,

sigortalı olmasına rağmen işsizlik sigortası primi ödemeyen ve kendi adına prim ödenmeyen kişinin, sigortalı sisteme dahil olmasından bahsedilmektedir. Türk İş Kurumu, her ay işsizlik ödeneği kazanan sigortalı sayısını istatistiksel olarak belirlemekle birlikte, kaç kişi başına prim ödendiği konusunda bir veriye sahip değildir<sup>339</sup>. Bu sebeple karşılaştırmalı bir analiz yapılamamaktadır. Ancak bir önceki etken gibi bu sayıdaki artışında gelir artışında rol oynadığını söyleyebilmek mümkündür.

Özellikle, İşsizlik Sigortası Kanunu ile, kanunda belirtilen işlemlerin yürütülebilmesi amacıyla ayrı bir İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı'nın kurulması, bu birimin tecrübe ile birlikte daha kapsamlı çalışmaya başlaması, sistemin daha çok kişiye yayılması, daha önceden işsizlik sigortası dahilinde gösterilmeyen kişilerin bu sisteme dahil olması sonucunu doğurmuş olabilir.

2004 yılından bugüne kadar ki sürece baktığımızda da, primlerin ve işsizlik sigortasından yararlananların sayısı artıkça giderlerin de arttığı görülmektedir. Faizlerin bu dönemden beri düşmesi sonucu, faiz gelirlerindeki artış Fon'da hazır bulunan paraya rağmen yüksek olmamış, bazı dönemlerde gerileme bile göstermiştir. Buna rağmen, Fon'daki toplam değer iki kat artarak 19 katrilyon TL'yi ya da 2005 yılının başında para biriminde yapılan değişiklik ile 19 milyon YTL'yi aşmıştır.

---

<sup>339</sup> Ve yahut bu veriyi açıklamamaktadırlar.

TABLO 45 : İŞSİZLİK SİĞORTASI FONU KARŞILAŞTIRMALI GELİR – GİDER TABLOSU (Milyar TL)

<b>GELİRLER</b>	<b>EYLÜL 2000</b>	<b>ARALIK 2000</b>	<b>MART 2001</b>	<b>HAZİRAN 2001</b>	<b>EYLÜL 2001</b>	<b>ARALIK 2001</b>
<b>İşçi İşveren Primleri</b>	44.811,02	56.644,86	48.493,06	65.056,05	75.178,77	77.070,08
<b>Gecikme Zammı</b>	0,02		0,32	3,51	21,86	97,37
<b>Devlet Katkısı</b>	18.159,23	22.646,19	19.409,23	25.741,99	30.119,49	31.049,79
<b>Faiz</b>	2.399,00	13.491,17	29.109,19	51.069,06	83.291,39	88.206,42
<b>TOPLAM</b>	65.369,28	92.782,23	97.011,79	141.870,61	188.589,65	196.423,66
<b>GİDERLER</b>		2,43	15,1	32,93	51,05	99,2
<b>TOPLAM FON VARLIĞI</b>		362.127,38	684.502,45	1.090.227,50	1.638.297,67	2.207.558,82

<b>GELİRLER</b>	<b>MART 2002</b>	<b>HAZİRAN 2002</b>	<b>EYLÜL 2002</b>	<b>ARALIK 2002</b>	<b>MART 2003</b>	<b>HAZİRAN 2003</b>	<b>EYLÜL 2003</b>	<b>ARALIK 2003</b>
<b>İşçi İşveren Primleri</b>	56.396,51	64.276,41	58.221,35	63.209,01	67.330,16	78.267,11	105.358,87	110.185,04
<b>Gecikme Zammı</b>	12,24	71,22	22,68	2.675,19	3.070,72	2.457,79	2.190,08	3.319,78
<b>Devlet Katkısı</b>	18.800,17	21.355,95	19.329,21	21.027,23	22.091,79	26.127,79	35.144,82	36.450,48
<b>Faiz</b>	111.541,84	174.625,99	170.552,66	224.514,89	255.136,82	222.024,28	241.097,20	252.036,77
<b>İdari Para Cezası</b>	5,77	53,98	81,25	101,08	240,99	130,23	243,91	222,08
<b>TOPLAM</b>	186.750,76	260.383,55	248.207,15	311.527,40	347.870,48	329.007,20	384.034,88	402.214,15
<b>GİDERLER</b>	1.440,32	4.472,20	7.406,90	8.265,83	11.474,89	12.858,30	13.663,66	12.579,61
<b>TOPLAM FON VARLIĞI</b>	2.798.787,46	3.452.561,48	4.155.294,96	4.979.089,38	5.841.767,96	6.667.051,00	7.702.614,74	8.928.984,92



TABLO 45 (Devam) : İŞSİZLİK SİGORTASI FONU KARŞILAŞTIRMALI GELİR – GİDER TABLOSU

GELİRLER	MART 2004	HAZİRAN 2004	EYLÜL 2004	ARALIK 2004	MART 2005	HAZİRAN 2005	EYLÜL 2005	ARALIK 2005
İşçi İşveren Primleri	120.666,55	112.871,83	123.076,94	119.831,82	103.460.004,07	104.227.578,10	136.120.099,05	143.493.136,75
Gecikme Zammı	2.010,19	2.432,87	3.398,90	2.674,93	2.922.134,68	3.042.954,95	2.396.733,13	2.567.049,76
Devlet Katkısı	40.368,48	37.640,90	39.053,85	40.532,19	34.540.582,97	34.995.863,43	45.554.048,79	48.164.021,03
Faiz İdari Para Cezası	222.310,98	227.949,70	236.228,48	207.010,25	300.759.809,16	219.717.361,90	233.444.463,05	262.849.153,62
	207,78	278,59	616,42	323,91	464.956,05	460.653,68	378.394,44	607.802,38
<b>TOPLAM</b>	264.897,43	381.173,89	402.374,59	370.373,10	442.147.486,93	362.444.412,06	417.893.738,46	457.681.163,54
<b>GİDERLER</b>	18.686,80	20.160,69	20.735,16	22.694,01	26.581.299,57	27.657.650,37	26.790.477,78	30.185.222,42
<b>TOPLAM FON VARLIĞI</b>	9.932.908,91	11.114.494,37	12.240.808,27	13.317.211,35	14.429.626.149,47	15.516.654.376,51	16.745.792.871,52	18.029.096.599,04
<b>GELİRLER</b>					<b>NİSAN 2006</b>			
İşçi İşveren Primleri					149.058.193,83			
Gecikme Zammı					3.121.511,06			
Devlet Katkısı					49.260.621,27			
Faiz İdari Para Cezası					239.917.782,21			
					101.710,28			
<b>TOPLAM</b>					441.459.818,65			
<b>GİDERLER</b>					32.816.112,09	2.003.575,01		
<b>TOPLAM FON VARLIĞI</b>						stopaj dahil		
					19.706.993.101,01			

Not : Rakamlar 2005 yılına kadar milyar TL, 2005 sonrasında YTL üzerinden verilmiştir

İşsizlik Sigortası sistemindeki artış sadece gelirler ile sınırlı değildir. Aynı zamanda bu süreç zarfında her geçen ay işsizlik sigortasından yararlanan kişilerin sayısı ve bu kişilere yapılan mali yardımların değeri de artmıştır. 2006'nın nisan ayı itibarı ile bakıldığında bu giderlerin 30 milyon YTL'ye ulaştığı (2 milyon YTL'lik stopaj düşüldükten sonra), 2006'nın önceki aylarında da bu rakamın ocak ayı dışında 31 milyon YTL civarında seyrettiği görülmektedir<sup>340</sup>. Son aydaki bu rakam 2005 sene sonu rakamına eşittir. Ancak son 5 aylık değere bakılarak, işsizlik sigortası uygulamasının olgunlaştığı, ödeneğe hak kazanan kişi sayısının belli bir işsizlik oranında bu seviyelerde olması gerektiği gibi bir sonuca varmak için daha çok erkendir. Bunu söyleyebilmek için işsizlik rakamları, sigorta ödemeleri ve sigortadan yararlanan işsiz sayısının karşılaştırılması ve aralarında bir bağlantı bulunması şarttır. Aşağıda, başlangıcından bu yana işsizlik sigortasından yararlananların ve yapılan ödemelerin değeri Türkiye İş Kurumu'nun yayınlanmış İşsizlik Sigortası Aylık Bültenleri'nden alınan iki ayrı tablo ile gösterilmektedir<sup>341</sup>.

**Tablo 46 : 2002 – 2004 Arası İşsizlik Ödeneği Faydalanma Verileri**

		OCAK	ŞUBAT	MART	NISAN	MAYIS	HAZİRAN	TEMMUZ	AĞUSTOS	EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK
2002	İÖ Alan Sayısı			5.710	13.126	20.463	26.472	32.902	36.068	39.333	39.692	40.637	41.953
	Ödeme Miktarı			1.254	2.413	3.212	3.843	4.914	5.150	6.204	6.391	6.566	6.863
2003	İÖ Alan Sayısı	42.882	55.161	51.870	61.907	60.928	60.139	58.969	62.335	60.398	56.664	57.475	52.965
	Ödeme Miktarı	7.091	9.941	9.519	12.347	11.047	10.746	10.673	11.720	10.851	10.703	10.745	10.591
2004	İÖ Alan Sayısı	56.145	64.579	66.627	68.345	70.031	70.739	70.554	73.827	71.893	73.043	72.812	73.752
	Ödeme Miktarı	12.794	15.285	14.963	15.817	16.585	16.852	17.249	18.020	17.729	18.322	18.059	18.209

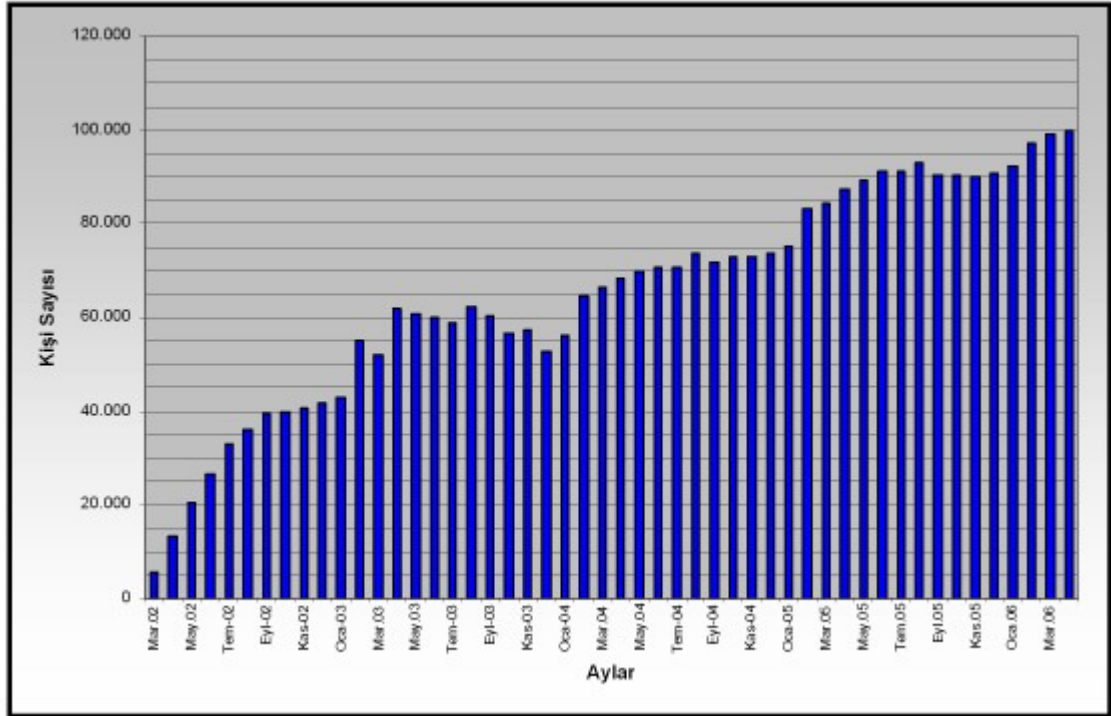
İÖ = İşsizlik Ödeneği Not : Ödeme miktarı milyar TL biriminden belirtilmiş, virgülden sonrası atılmıştır.

<sup>340</sup> Türkiye İş Kurumu'nun 2006 yılı İşsizlik Sigortası Basın Bülteni'nden alınan rakamlar.

<sup>341</sup> Türkiye İş Kurumu yayınlamış olduğu Aylık Bültenlerde Şubat 2005 tarihine kadar istatistiki veriyi bir tablo aracılığı ile duyurarak hem işsizlik ödeneği alan kişi sayısını hem de yapılan ödeme miktarını göstermiş, bu tarihten sonra sadece kişi sayısını gösterir bir grafikten yararlanmıştır.

Görüleceği üzere, işsizlik sigortası ödeneği verilmesi uygulaması Mart 2002 tarihinden itibaren başlamış ve ilk ay 5710 kişiye maddi yardım yapılmıştır. Sistemin gelişmesiyle birlikte bu rakamda artmaya devam etmiş, 2003 Nisan ayından sonra 2004 Ocak ayına kadar durağan bir seyir izlemiş, bu tarihten sonra azıcık daha artarak 2004 senesi sonunda aylık olarak 73.752 kişinin yararlandığı bir sisteme dönüşmüştür. İşsizlik ödeneğinden yararlanan bu kişi sayısının, Fona yükü 18 trilyon TL civarındadır.

**Şekil 6 : İşsizlik Sigortası Ödemesi Yapılanlar Sayısı (aylık çizelge)<sup>342</sup>**



Türkiye İş Kurumu tarafından 2005 yılı itibarı ile yayınlanmaya başlayan bu grafik, işsizlik ödeneğinden yararlananların tarihsel gelişimini çok iyi aktarmaktadır. Bir önceki tablodan 2004 yılı sonu itibarı ile 73 bin kişi civarında bir işsiz, kanunla getirilen haktan yararlandığı görülmektedir. Bu grafik ile karşılaştırıldığında, 2005'in Şubat ayı ile birlikte ödenek alan sigortalı sayısında artışın devam ettiği, bu rakamın Ağustos 2005'e kadar artıp 90 bin kişi sınırını aştığı görülmektedir. Aylık raporlar incelendiğinde ise Ağustos ayında sayının 93 bin kişiye ulaştığı ve bu kişilere toplam

<sup>342</sup> İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Mayıs 2006, Bülten No: 67

23.592.350,32 YTL ödeme yapıldığı gözükmektedir<sup>343</sup>. Ağustos ayından sonra bir durgunluk yaşayan artış hızı, 2006 yılına girerken canlanmış ve Nisan 2006'ye gelindiğinde ödenekten 99.820 kişinin yararlanıp, ödeme toplamı 26.799.118,58 YTL'ye ulaşmıştır.

Aralık 2005 tarihinden itibaren İşsizlik Sigortası Fonu toplam giderlerine tekrar baktığımızda, Aralık ayında 30 milyon YTL civarı olan giderin, Ocak 2006'da 28 milyon YTL'ye düştüğü, sonraki aylarda 31 milyon YTL civarında seyredip, en son Nisan ayında (stopaj düşüldükten sonra) yine 30 milyon YTL civarında olduğu görülür. Aynı süreçte sigortadan yararlanan işsiz sayısı 90.000 civarından 100.000'e doğru yükselmesi ve işsizlik oranı rakamlarında bir dalgalanma olmaması gerçeği karşısında, bu işsizlik oranı karşısında ücretlerdeki artışın sabit kalması varsayımıyla sigorta toplam giderinin 31 milyon YTL civarında olacağı varsayımına varmak ve gelecek ile ilgili tahminlerde bulunmak ve hatta bu değerlendirmeden yola çıkarak, işsizlik sigortasının kapsamı veya finansman yöntemi ile ilgili değişikliklere gidilmek hatalı olacaktır. Son 5 ay içinde yaşanan bu sürecin kaynağı ise sigortaya hak kazanan kişilerin ücreti, buna göre hesaplanarak ödenen primler ve hak kazandıkları ödenek miktarındaki düşüş olmalıdır. Başka türlü anlatmak istersek, işsizlik ödeneğinden son 5 ay içinde faydalanmaya başlayan yaklaşık 10.000 kişinin ücret ortalaması, daha önceki 90.000 kişinin ücret ortalamasından düşüktür.

Elimizdeki veriler ile en son yapabileceğimiz değerlendirme ise, son 5 ay içinde sigortadan yararlanan kişi sayısının 10.000 artmasının doğal sonucu olarak, bu kadar kişiden prim alınmamaya başlanmasıdır. Buna karşın, bu süreç içinde İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki prim gelirlerinin 7 milyon YTL civarında arttığı gözükmektedir. Bu artışın, o andaki prim geliri toplamına oranı % 5 civarındadır. Türkiye'de son 5 ay içinde işçi ücretlerinde artış olması normal olmakla birlikte, en basit anlamı ile yıllık enflasyon rakamı ile ilişkilendirildiğinde, bu oranın % 5 civarında olması fazla iyimser bir tahmin olacaktır. Özellikle işçi ücretlerinde yapılan artırımın olağan olarak Ocak ve Temmuz aylarında gerçekleşmesi, prim gelirlerindeki artışın ise düzenlilik seyretmesi, birinin diğerinin tam bir sebebi

---

<sup>343</sup> İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Eylül 2005, Bülten No: 59

olamayacağını göstermektedir. Bu halde, primlerdeki artış, ücretlerdeki artıştan dolayı hali hazırda prim ödemekte olanların yaptıkları ödemenin artışından etkilenmekle birlikte, bize bu son 5 ayda çıkan 10.000 kişinin yerine daha fazlasının sisteme girdiğini veya bu sayı daha fazla olmamakla birlikte, oransal olarak sisteme dahil olanların ödedikleri primin ve dolayısıyla da ücretlerinin çıkanlardan çok daha fazla olduğunu işaret etmektedir.

Buna göre genel bir değerlendirme yaptığımızda, Türkiye işsizlik sigortası uygulamasında, henüz işsizlik veya istihdam oranı ile sigortaya katılanlar arasında bir bağlantı kurulamadığı söylenebilir. Sigortalı sayısındaki artış, istihdamdaki artıştan değil, sistemin daha yeni olmasından dolayı her ay daha fazla işyerinin kapsama dahil olmasından kaynaklanmaktadır. Bu rakam geçmiş örnekler ve son aylardaki gidişat da incelendiğinde önümüzdeki aylarda da artacağı ve sistem prim gelirin olumlu etki yaratacağına benzemektedir.

Bunun gibi, ülkemizdeki işsizlik oranı ile sigortadan yararlananlar arasında da bir orantı veya bağlantı da henüz kurulamamaktadır. Zamanın geçmesi ile birlikte daha fazla kişinin sigortadan hak kazanma şartlarını doldurması ve işsizlik sigortası hakkında bilinçlenmesi ile bu sistemden yararlanmak üzere işlem yapması sonucu, her geçen gün ödenek alan kişi sayısı artmaktadır. Bunun da önümüzdeki zaman içinde artacağı ve İşsizlik Sigortası Fonu içinde gider kaleminin artmasına da yol açacağı söylenebilir.

İşsizlik sigortası uygulamamız dahilinde kişilere dağıtılacak ödenek, kişinin günlük ortalama net kazancının % 50'si olarak belirlenmiş ve yine bu rakam asgari ücretin neti ile sınırlandırılmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu giderleri 30 milyon YTL civarında olmasına rağmen, son aylardaki İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Bültenleri'nden yaklaşık olarak 100.000 civarında kişiye her ay 27 milyon YTL ödeme yapıldığı tespit edilmektedir<sup>344</sup>. Çok basit bir hesaplama kişi başına yapılan ortalama ödenek 270 YTL çıkmaktadır. Bu rakam şu anda asgari ücretin neti olan

---

<sup>344</sup> İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Nisan ve Mayıs 2006.

380 YTL olsa dahi, bunun Fona toplam maliyeti 38 milyon YTL olarak yansiyacaktır.

Sistemin genel olarak finansal yapısını anlatmakla birlikte, finansal yapının şu halde sağlıklı olup olmadığını da incelemekte fayda vardır. Türkiye’de işsizlerin toplam sayısının son yıllarda 2.500.000 civarında olduğu bilinmektedir<sup>345</sup>. Bu incelemeyi doğrulamak açısından son on yılın istihdam ve işsizlik rakamları aşağıda tablo şeklinde verilmektedir. Türk istihdam piyasasındaki gelişme ve bunun ekonomik dalgalanmalar ile ilişkisini yapabilmek için rakamlar ekonominin iyi gittiği 1990’lı yılların sonlarından senelik olarak başlamakta, sonra 2001 krizinin yol açtığı etkinin görülebilmesi için çeyrek yıllık dönemleri kapsayacak şekilde verilmekte ve nihayetinde en son trendin gözlemlenebilmesi için son bir senelik veriler aylık olarak sunulmaktadır. Veriler Türkiye İstatistik Kurumunun yayınlamış olduğu son tablodan alınmıştır.

**Tablo 47 : Türkiye İşgücü Piyasası Seçilmiş İstatistikler**

Yıllar	Kurumsal olmayan sivil nüfus	15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	İşgücü	İşsiz	İşsizlik oranı (%)
1996 NİSAN	61.429	41.973	22.390	1.550	6,9
1997 NİSAN	62.587	43.044	22.786	1.460	6,4
1998 NİSAN	63.725	44.040	22.820	1.598	7,0
1999 NİSAN	64.856	45.067	24.533	1.944	7,9
2000 YILI	66.187	46.211	23.078	1.497	6,5
2001 (I.DÖNEM)	66.883	46.803	22.018	1.869	8,5
2001 (II.DÖNEM)	67.153	47.034	23.836	1.604	6,7
2001 (III.DÖNEM)	67.431	47.265	24.992	1.954	7,8
2001 (IV.DÖNEM)	67.707	47.488	23.108	2.404	10,4
2001 YILI	67.296	47.158	23.491	1.967	8,4
2002 (I.DÖNEM)	67.983	47.711	21.917	2.531	11,5
2002 (II.DÖNEM)	68.250	47.927	24.233	2.259	9,3
2002 (III.DÖNEM)	68.525	48.148	25.247	2.414	9,6
2002 (IV.DÖNEM)	68.800	48.368	24.347	2.689	11,0
2002 YILI	68.393	48.041	23.818	2.464	10,3
2003 (I.DÖNEM)	69.074	48.586	23.089	2.844	12,3
2003 (II.DÖNEM)	69.340	48.799	24.115	2.418	10,0
2003 (III.DÖNEM)	69.613	49.022	24.739	2.328	9,4
2003 (IV.DÖNEM)	69.884	49.250	23.206	2.396	10,3

<sup>345</sup> Bknz. Türkiye İstatistik Kurumu İşgücü Verileri

<b>2003 YILI</b>	69.479	48.912	23.640	2.493	10,5
<b>2004 YILI</b>	70.556	49.906	24.289	2.498	10,3
<b>2005 OCAK</b>	71.124	50.364	23.512	2.697	11,5
<b>2005 ŞUBAT</b>	71.213	50.452	23.588	2.750	11,7
<b>2005 MART</b>	71.294	50.530	23.784	2.594	10,9
<b>2005 NİSAN</b>	71.382	50.585	24.432	2.439	10,0
<b>2005 MAYIS</b>	71.469	50.695	25.015	2.294	9,2
<b>2005 HAZİRAN</b>	71.558	50.777	25.363	2.305	9,1
<b>2005 TEMMUZ</b>	71.645	50.833	25.544	2.317	9,1
<b>2005 AĞUSTOS</b>	71.736	50.938	25.219	2.381	9,4
<b>2005 EYLÜL</b>	71.827	50.991	24.989	2.423	9,7
<b>2005 EKİM</b>	71.915	51.050	24.683	2.487	10,1
<b>2005 KASIM</b>	72.006	51.146	24.539	2.611	10,6
<b>2005 ARALIK</b>	72.085	51.202	24.034	2.702	11,2
<b>2005 YILI</b>	71.611	50.826	24.565	2.520	10,3
<b>2006 OCAK</b>	72.168	51.281	23.633	2.799	11,8
<b>2006 ŞUBAT</b>	72.249	51.371	23.400	2.796	11,9

Görüldüğü üzere 1990'lı yılların ortasında işsizlik sayısı 1,5 milyon kişi civarında ve işsizlik oranı % 7 civarındayken, kriz yaşanan 1999 yılında geçici olarak sayı 2 milyona oran da % 8 civarına çıkmıştır. 2000 yılında önceki rakamlara dönen verilerde 2001 krizinin etkisi rahatlıkla görülebilmektedir. 2001 krizi ile birlikte sene sonuna gelindiğinde işsiz sayısı 2,5 milyon kişi, işsizlik oranı da % 10,5'a çıkmıştır. Türkiye'de işsiz sayısı ve işsizlik oranı 2003 yılının ilk çeyreğinde 2 milyon 800 bin kişi ve % 12,3 olmak üzere en üst seviyeye çıkmış, bu tarihten sonra dalgalanmalarla 2 milyon 300 bin kişi ile 2 milyon 700 bin kişi arasında ve % 9 ile 12 arasında oynamıştır. Son duruma yıl bazında yaklaşıldığında da, 2001 krizinden bu yana yıllık ortalamalar ile işsizliğin 2,5 milyon kişi civarında ve oranın da % 10,3 civarında olduğu söylenebilir.

Bu hali ile, işsizlik sigortası ödemelerinden henüz işsiz kesimin % 4'ü yararlanmakta olup, sigortalı işsiz oranı ise (sigortadan yararlanan kişilerin toplam işgücüne oranı) % 0,4 civarındadır<sup>346</sup>.

Bu rakamlar bize iki ayrı senaryoda işsizlik sigortası sistemimizi değerlendirme şansı vermektedir.

<sup>346</sup> Bu oranlamada işgücü rakamı 2005 yılı rakamı olan 24.565.000 kişi olarak dikkate alınmıştır.

Senaryolardan ilki, en kötü hal senaryosudur. Buna göre küresel anlamda yaşanacak bir ekonomik buhran sonucu ülkemizde işsizliğin tarihinde hiç olmadığı kadar yükseleceği ve işsizlik oranının % 40'a varacağı (Bu oran dünya ekonomi tarihinin en kötü ekonomik krizi kabul edilen 1930'lı yıllardaki durumda A.B.D. ve Almanya'daki işsizlik oranlarının çok üstündedir<sup>347</sup>), bu oranın hepsinin sigortalı işsiz olacağı esas alınacaktır. Bu rakam güncel işgücü rakamları uyarınca 9.800.000 olacaktır. Bu kadar kişiye ödeme yapılması, bu kişilerin hak kazanma şartlarını yerine getirdiği anlamı taşımaktadır ki, buda Kanun gereği 20 ay boyunca prim ödenmesi anlamını taşır. Primin en düşük olabileceği rakam asgari ücrete göre hesaplanması anlamı taşıyacağından<sup>348</sup>, kişi başı (531 \* 0.04 hesabı ile) 21,24 YTL'nden aylık Fon geliri 208.152.000. YTL ve 20 aylık toplamda 4.163.040.000. YTL olacaktır. Bu tarihten sonra, % 40 işsizlik uyarınca herkese işsizlik ödeneği verilmeye başlanacak olup, 600 günlük prim ödeme şartına göre bu 9.800.000 kişiye 6 ay süresince ödeme yapılacağı anlamına gelir. Kanun gereği kişilere asgari ücretin neti ile sınırlı olmak üzere prime esas kazançlarının % 50'sinin ödenmesi gerekmektedir. Prim hesabı yaptığımız ücret 531 YTL olmakla, kişilere 6 ay boyunca yapılacak ödeme (9.800.000 \* 265,5 YTL \* 6 ay) toplamı 15.611.000.000. YTL olacaktır. Senaryoyu daha da kötüleştirmek için bu süre zarfında da Fona hiçbir prim akışının olmayacağı, yani sistemdeki herkesin işsiz duruma düştüğü ve ayrıca faiz gelirin de bulunmayacağı (şu anda aylık 239.917.782 YTL faiz geliri gelmekte olup, bunun 20 aylık getirisi 4,5 milyar YTL'nin üzerinde bir rakam eder) kabul edilmektedir.

Görülüyor ki, imkansız denebilecek şartlarda dahi, İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki hali hazırda birikmiş 19.706.993.101 YTL para dikkate alındığında, sistemin iflası, devletin finans yönetimi batmadıkça mümkün değildir. Kısaca sistem şu andan itibaren hiç prim toplaması ve varsayımdaki gibi 10 milyona yakın kişiye 6 ay boyunca prim dağıtsa bile veya daha değişik bir senaryo ile yine % 40 işsizliğe göre 9,8 milyon kişiye 6 ay boyunca azami ödenek miktarından ödeme yapsa bile (22

---

<sup>347</sup> İki ülkede de bu oranın % 30 civarında olduğu bilinmektedir. Fransa'da ise buhran zamanı işsizlik bir sorun olmamıştır.

<sup>348</sup> En kötü hal senaryosu dahilinde, S.S.K. primine esas olan asgari ücret değil, fiili asgari ücret esas alınmaktadır.



milyar YTL civarı bir ödeme anlamına gelir) bir aylık faiz gelirininde daha Fona eklenmesi ile tüm ödemeleri yapabilecek durumdadır.

Senaryonun ikincisi ise daha gerçekçi esaslara dayanmaktadır. Şu anda 100.000 kişiye yapılan ödeme rakamı ortalama 270 YTL civarında olduğuna ve bunun prime esas net kazançlarının % 50'si olduğu gerçeğine göre, kaba bir hesaplama, sisteme ödenen primlere esas kazancında ortalama 540 YTL olduğu söylenebilir. Bu hesap yöntemine göre son aylarda toplanan primlerin hesabı yapıldığında (kişi başı % 4 prim toplanacağından, bunun kişi başı ortalaması 21,6 milyon YTL eder) sisteme prim ödeyen kişi sayısının 9 milyon civarında olduğu sonucuna varılmaktadır. Buna göre ülkemizde 9 milyon işsizlik sigortalı sahibi kişiye rağmen, 100.000 kişinin sigorta ödeneğinden yararlanıyor anlamı çıkar ki bunun birbirine oranı yani işsizlik sigortası ödeneği alanların, sigortalılara oranı % 1,1'dir. A.B.D. işsizlik sigortası sisteminin 50 yılı aşkın süredir tutulan istatistik tarihi incelendiğinde, bizde hali hazırda % 1,1 olduğu tahmini yürütülebilecek bu oranın % 2 (1969) ile % 6 (1949, 1975) arasında değiştiği gözükmektedir<sup>349</sup>. Kısacası, Birleşik Devletler işsizlik sigortası tarihinde, en ciddi ekonomik durgunlukların yaşandığı 1970'li yılların ortasında dahi bu oran % 6'yı geçmemiş ve kalıcı olmamış seneden seneye ciddi oynamalar göstermiştir. Bununla birlikte A.B.D.'de işsizlik oranı bu değerlendirmeler sırasında hiçbir dönemde % 12 seviyesine de çıkmamıştır.

Bu değerlendirme ışığında, ülkemizdeki işsizlik sigortası sisteminde de, sistemin oturması ile birlikte, benzer bir yararlanma oranının oturacağı düşünülürse ve buna ülkemizdeki işsizlik oranının yüksek olmasının olumsuz etki edebileceği göz önünde bulundurularak oranın kimi zaman 2 puan daha yukarı çıkabileceği değerlendirilip<sup>350</sup> azami % 8 olarak alınırsa, sistemde şu anda bulunduğu hesaplanan işçi sayısı sabit kalması şartı ile, yine kötü bir dönem yaşandığında, işsizlik sigortası ödemesi yapılacak kişilerin adedinin belli bir süre 720.000 kişi olacağı ortaya çıkar. Bu da günümüzdeki rakamın 7 katının az üstündedir. Bu halde İşsizlik Sigortası Fonu gider hesabı yapıldığında, 720.000 kişiye ortalama 270 YTL para ödenmesi

<sup>349</sup> Saul J. Blaustein, a.g.e., s. 190, 191, 220, 221

<sup>350</sup> Bu senaryo kötü hal senaryosu olmamakla birlikte, finansal yapı değerlendirildiği için oranın iyi olabilmesindenense kötü olmasına göre değerlendirme yapılması daha doğru olacaktır.

sonucu bir ayda İşsizlik Sigortası Fonu giderinin 190.000.000. YTL civarında olacağı, gelirin ise değişmeyeceği düşünüldüğünden şu andaki 440.000.000. YTL civarında kalacağı (faiz gelirleri dahil olmak üzere) görülebilir. Faizlerde bir düşme yaşanıp da Fon'daki faiz geliri olumsuz etkilense dahi, elde edilen gelirin ödeme yükünü misli ile karşılayacağı açıktır. Bu senaryo bakımından da işsizlik sigortası finansman sistemimizin olabildiğince sağlam temellere dayandığı görülmektedir.

Bu değerlendirme yapıldıktan sonra, sistemin geliştirilmesi, kapsamının artırılması, ödenekte azami sınırın kaldırılması veya prim oranlarının düşürülmesi konuları tartışılabilir. Ancak, her şeyden önce tarafımdan yapılan değerlendirmenin çok basit varsayımlara dayandığı, asıl değerlendirmelerin ise aktüeryal inceleme neticesi yapılması ve bunun yapılması içinde sistemin uygulama bakımında oturmasının beklenmesi faydalı olacaktır. Netice itibarı ile her ülkenin işsizlik sigortası sistemi kendi iç dinamiği içinde şekillenmektedir.

İşsizlik Sigortasının finansmanı ile ilgili olarak, prim alacaklarının S.S.K. alacağı hükmünde olmasından dolayı Amme Alacakları Usulü Hakkında Kanuna göre takibatının yapılacağını, buna yine bu Kanun uyarınca faiz işletileceğini, işsizlik Sigortasında herhangi bir açığın meydana gelmesi durumunda ise, bu açığı devletin karşılayacağını, yani İşsizlik Sigortasının devlet güvencesi altında olduğunu ve yine kanun tarafından işçi ve işverenlerin prim ödemeleri ile ilgili faiz yaptırımı getirilmekle birlikte, Devletin kendi katı payını koymaması veya gecikmeli koyması halinde bu yönde bir faiz borcu altına girip girmeyeceğinin tartışmalı olduğunu bildirmek gerekir<sup>351</sup>.

16 Eylül 2000 tarihli 24172 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren İşsizlik Sigortası Fonu Yönetim Kurulunun Çalışmasına ve Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'de belirtildiği üzere, Fon kaynaklarının devlet iç borçlanma senetleri, repo ve ters repo, mevduat ve yatırım fonları katılma belgeleri ile değerlendirileceği belirtilmiştir. İşsizlik Sigortası Fonu'nun gelirleri,

---

<sup>351</sup> Celal Tozan, a.g.e., s. 11

- a. İşsizlik sigortası primleri,
- b. Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,
- c. Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılar,
- d. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden

Fonun giderleri ise,

- a. Sigortalı işsizlere verilen ödenekler,
- b. Hastalık ve analık sigortası primleri,
- c. Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri,
- d. İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderleri,
- e. 4857 sayılı İş Kanunu gereği, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından % 1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu miktarından

oluşmakta olup, toplanan Fonun piyasa şartlarında değerlendirilmesi, riskin dağıtılması esas ve Fonun aktüeryal dengeleri dikkate alınmak suretiyle yönetilmesi, varlıkların Fon giderlerini karşılamak amacıyla, yatırımların vadesi ve getiri durumları dikkate alınarak mümkün olan en az getiri kaybı ile nakde dönüştürülmesi esas benimsenmiştir.

Bu esaslar dahilinde, Mayıs 2006 tarihi itibarı ile İşsizlik Sigortası Fonu toplam fon varlığının; % 52,87'si bono, % 38,15'i tahvil, % 4,04'ü döviz cinsi tahvil, % 0,95'i dövize endeksli tahvil, % 3,91'i mevduat, % 0,08'i de döviz tevdiat hesabından oluşmaktadır<sup>352</sup>.

Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki kaynakların verimli değerlendirilip değerlendirilmediğini karşılaştırmalı olarak her ay yayınladığı Aylık Basın Bülteni'nde belirtmektedir.

---

<sup>352</sup> Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası Aylık Basın Bülteni, Haziran 2006, sayı 68

**Tablo 48 : İşsizlik Sigortası Fonu Karşılaştırmalı Portföy Getirisi**

<b>DÖNEM</b>	<b>FON</b>	<b>ENFLASYON</b>	<b>DÖVİZ</b>
<b>2000 (Temmuz – Aralık)</b>	23,3	11,9	6,9
<b>2001</b>	107,3	88,6	110,4
<b>2002</b>	68,8	30,8	22,1
<b>2003</b>	49,6	13,9	- 7,3
<b>2004</b>	29,3	13,8	0,3
<b>Temmuz 2000 - Aralık 2004</b>	734,8	258,8	156,2
<b>2005</b>	21,37	2,66	- 6,71
<b>Ocak – Mayıs 2006</b>	7,77	7,36	19,23

Kaynak : İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, İşsizlik Sigortası Fonu'nun kurulduğu zamanda bugüne kadar ki değerlendirilmesi oldukça başarılıdır. Aralık 2004 tarihine kadarki performansta Fonun kaynakları enflasyonun 3 katı üzerinde, döviz sepetinin ise yaklaşık 5 katı üzerinde değer kazanmıştır. Bu yüksek performans 2005 yılı içinde de özellikle enflasyonda ve dövizde yaşanan düşüş ile devam etmiştir. Mayıs 2006 ayının sonunda dövizde yaşanan dalgalanma ve bunun enflasyona olan etkisinin yavaş yavaş ortaya çıkması ile birlikte şu anda döviz sepetinin İşsizlik Sigortası Fonu'na nazaran daha verimli kazanç sağladığı da görülmektedir. Ancak geçmiş 6 senelik değerlendirme neticesi, İşsizlik Sigortası Fonu'nun istikrarlı ve güvenli bir şekilde değerlendirildiği ortadadır.

Tablo 45 incelendiği vakit, işsizlik sigortası finansmanında çok önemli olmamak ile birlikte bir kalem gelirin de idari para cezalarından geldiği görülmektedir. İdari para cezaları 4447 sayılı Kanun çerçevesinde düzenlenmiş olup, işsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapan ve işten ayrılma bildirgesini Kuruma vermeyen işverenlere bir yaptırım olarak belirlenmiştir. İdari para cezası vermeye yetkili kurum ise Türkiye İş Kurumu'dur. İlgili madde, idari para cezalarının tebliği tarihinden itibaren 7 gün içinde ödenmesi gerektiğini veya aynı sürede itiraz edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kuruma yapılacak itiraz neticesi yapılan inceleme sonucunun

olumsuz çıkması halinde ilgili işverenin sulh ceza mahkemesinde dava açarak itiraz etme imkanı mevcuttur. Ancak bu itiraz hakkı, kuruma yapılan itiraz sonucunun işverene tebliğinden başlamak suretiyle 7 günlük hak düşürücü süreye bağlanmıştır. Kanun, sulh ceza yargısında verilen kararın kesin olduğunu ve işverence bu yolun kullanılması halinde yasal takibin kendiliğinden durmayacağını düzenlemiştir.

İşsizlik sigortasının finansmanı konusunda belirtilmesi gereken son husus, 4447 sayılı Kanunun 46. maddesi uyarınca primlerin toplanmasından sorumlu kurumun S.S.K. olduğudur. Bu düzenlemeye paralel olarak, aynı Kanunun 49/5 maddesi uyarınca da sigortalı işçilerin, işverenlerin ve Devletin her ay ödeyecekleri işsizlik sigortası primlerinin hesabı, günlük kazancın ve sınırlarının belirlenmesi, prim belgeleri, işsizlik sigortası primlerinin ödenmesi, ödenmeyen primler ve cezalar için düzenlenecek belgeler, yeni işverenin sorumluluğu, yersiz olarak alınan primlerin iadesi hususlarında 506 sayılı kanunun 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 ve 84. maddeleri hükümleri uygulanır. İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanacak primler ile uygulanacak gecikme zammı, faiz ve cezaların Fona aktarılmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden SSK görevli, yetkili ve sorumludur.

S.S.K.'ya bu yetkinin verilme amacını kanunun gerekçesi “uygulamada SSK'nun uzun zamandan beri primleri toplama işlemlerini yapıyor olması ve bu konuda teknik olarak gelişmiş bulunması nedeniyle ayrıca, uygulamada bir ikileme de yol açmamak amacıyla işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, Devlet payının alınmasından, toplanan primlerin Fona aktarılmasından SSK'nun görevli, yetkili ve sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır” şeklinde belirtmiştir.

Bu düzenlemenin doğal sonucu olarak, anılan konular ile ilgili olarak yargıya intikal ettirilecek olaylarda görevli mahkemenin S.S.K. Kanunu'nun 134. maddesi uyarınca adli yargı iş mahkemeleri olduğu açıktır. Nitekim Yargıtay 10. Hukuk Dairesi de vermiş olduğu kararlar ile bu konuda tartışmaya son vermiştir<sup>353</sup>.

---

<sup>353</sup> Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 13.12.2005 tarih 2005/13010 E. 2005/13186 K.; 13.12.2005 tarih 2005/13007 E. 2005/13183 K.

Nitekim 4447 sayılı Kanun ile S.S.K. mevzuatına yapılan bu atfın başka sonuçları da vardır. Bunların başında primlerin ödenmemesi halinde sorumluluklar gelmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, 506 sayılı Kanunun 80. maddesine yapılan atıf uyarınca, işsizlik sigortası prim borcu aynen sosyal sigortalar prim borcu niteliğinde olup, “sigorta primlerini haklı sebepleri olmaksızın, yasal süresi içinde tahakkuk ve tediye etmeyen, işveren hükmi şahısların üst düzey yönetici ve yetkilileri, Kuruma karşı, işbu ödenmeyen sigorta primi borcundan dolayı işverenle birlikte, müteselsilen sorumludur”<sup>354</sup>. Yapılan atfın bir başka sonucu da, prim borçlarının tahsilinin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanuna göre yapılacağıdır.

#### **E. İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI**

İşsizlik sigortasının, sigortalılara sağladığı faydalardan yararlanabilme koşulları Kanunun 51. ve 52. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bir ayırım yaptığımızda sigortadan yararlanma koşullarını aşağıdaki şekilde başlıklara ayırabiliriz.

- Kanun kapsamında sigortalı olmak
- Belirli bir süre prim ödemiş olmak
- Hizmet akdinin belirtilen sebepler ile sona ermiş olması
- İşsizlik ödeneği alma hakkını düşüren sebeplerin var olmaması
- İş sözleşmesinin askıya alınmamış olması
- Kuruma başvuruda bulunmak
- Çalışmaya elverişli ve istekli bulunmak

Görüldüğü üzere ülkemizde işsizlik sigortası yararlanma koşulları arasında Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi herhangi bir parasal şarttan bahsedilmemektedir. Sigortalıların belirli bir süre sisteme katkıda bulunmaları, asgari

---

<sup>354</sup> Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 26.02.2004 tarih 2003/10559 E. 2004/1337 K.

bir süre prim ödemeleri esasını benimsenmişken, kişinin çalışması esnasında belli bir meblağın üzerinde ücret kazanması gerekmektedir.

## **1. Kanun Kapsamında Sigortalı Olmak**

Kanunun 51. maddesinin henüz ilk başında, işsizlik sigortasından yararlanma hakkının “bu kanun kapsamında sigortalı sayılanlara” verildiğini görmekteyiz. Bu kanun kapsamında sigortalılığın ise Kanunun 46. maddesinde belirtilen kişiler ve belirtilen şartlarla kazanılacağı ortadadır. Kanun kapsamına kimlerin girdiği konusunda yukarıda ayrıntılı açıklama yapılmıştır. Yine kanun “tanımlar” başlıklı bir sonraki maddesinde “sigortalı”, bu kanun kapsamına giren bir iş yerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimse olarak nitelendirilmiş, “sigortalı işsiz” de bu kanun kapsamına giren bir iş yerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimse olarak ifade edilmiştir. Buna göre Kanunun 46 maddesinin 3. fıkrası ile kapsam dışına alınmamış pozisyonlarda hizmet akdine bağlı olarak çalışan kişinin sigortalı olacağı ortadadır. Kanunda geçen hizmet akdi kavramı ise hukukumuzda İş Kanunu ile tanımlanmış olup farklı anlamlara gelmesi imkanı bulunmamaktadır.

## **2. Belirli Bir Süre Prim Ödemiş Olmak**

Kanun, sadece bir hizmet akdine dayalı olarak sigortalı olmayı, sağlanan yardımlardan faydalanmak için yeterli bulunmamış, işçinin önceki iş yaşamı ile sisteme katkıda bulunmasını, iş yaşamına bağlılığını kanıtlanmasını istemiştir. Can Tuncay, bu şartın amacını bir yandan sigortalının işsizlik sigortası programının kapsamı içinde bulunduğundan emin olmak, öte yandan da, talep tarihinden önceki yaşamında normal olarak çalıştığının kanıtlanması olarak açıklamaktadır<sup>355</sup>. Kanımca bu bağlılığın aranmasının asıl sebebi ise, sigortadan hak kazanmadan önce işçinin

---

<sup>355</sup> Can TUNCAY, İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Şartları, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Sorunları Semineri, 2003, Kamu – İş, Ankara s. 31-49

alacağı ödeneğe ve hizmetlere yeterli finansal destekte bulunmasının sağlanması, böylelikle finansal yapının sağlamlığının teminidir. Aksi halde, yani ödenekten yararlanmak için sigortalı olmanın yeterli bulunduğu, işçinin (ve onun adına) belirli bir süre prim ödeme şartının bulunmadığı hallerde, çok kısa süre çalışıp işsiz kalan kişilerde ödenekten yararlanacağından, Fon'un iflası derhal gündeme gelecektir. Yukarıda İşsizlik Sigortasının Finansmanı bölümünde yaptığımız incelemede, fonu ayakta tutan yapının işsizlerin belli bir süre prim ödemeleri olduğu net olarak ortaya çıkmıştır.

Buna göre kanun, hizmet akitlerinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları kaydıyla, sigortalının işsizlik ödeneği almaya hak kazanacağını düzenlemiştir.

Çalışanın işsiz kaldığı dönemden sonra ödenekten yararlanabilmesi için 2 aşamalı bir geçmiş çalışma şartı getirilmiştir. Bunlardan ilki kişinin hizmet akdi sona ermeden önceki 3 yıl boyunca en az 600 gün çalışmış ve prim ödemiş olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle işçinin önceden 20 aylık bir çalışması olmalı ve bu süre zarfında sigortaya prim ödemelidir. Bu 20 aylık çalışmanın işçiye bir hak kazandırabilmesi için, bunun son 3 yıl içinde yapılması da gerekmektedir. İkinci aşama ise, kişinin hizmet akdi sona ermeden evvelki 120 gün boyunca kesintisiz çalışmış olmasıdır. Şayet kişi, hizmet akdi sona ermeden evvelki 3 yıl boyunca durmaksızın çalışır fakat, son hizmet akdi ilişkisi 120 gün sürmez ise, bu kişinin sigortadan yararlanamaması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bunun hakkaniyetle bağdaşmadığını düşünmekteyim.

Son 3 yıl boyunca 600 gün çalışılmış olsa dahi en son 120 gün boyunca kesintisiz çalışılmadığı vakit işsiz kişinin sigortadan yararlanmasını engelleyen hükmün, yukarıda da tartışıldığı üzere, kişinin iş hayatına bağlılığını ve bundan sonra da çalışma isteğini gösterir bir ispat aracı olarak düşünüldüğü açıktır.



Kanun lafzı dikkate alındığında “son 120 gün boyunca kesintisiz çalışmış olma” ibaresinin çok katı anlaşılabilirliği görülmektedir. Katı yorumda bulunulduğunda, bir kişinin çalışmış olduğu bu son 4 ay boyunca mazeret izni kullanması, hastalık gibi sebeplerle işe gelememesi halinde bir kesinti ortaya çıktığı için, bu kişinin işsizlik sigortasından faydalanmasına engel teşkil edeceği tartışılabilir. Uygulamada da bu tür yorumlarla karşılaşılması üzerine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yayınladığı Tebliğ ile, bu maddenin katı ve dar yorumlanmaması gerektiğini bildirerek, hizmet akdi devam etmekle birlikte, hastalık, ücretsiz izin, disiplin cezası, göz altına alınma, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, kısmi istihdam ile grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulması veya işe ara verilmesi halinde prim yatırılmayan süreler için Sosyal Sigortalar Kurumu kayıtlarının esas alınması gerektiğini ve 120 günün hesabında prim yatırılmayan bu sürelerin kesinti sayılmayacağını düzenlemiştir. Daha da kapsamlı bir yorumla, bugünler kesinti sayılmayacağı gibi çalışılmış gibi de değerlendirileceklerdir. Örneğin bir kişi son 120 gün içinde 10 günlük disiplin cezası alsa veya hastalık izni alsa dahi, Kurum bugünleri yok sayıp 120 günden önceki 10 günde çalışılıp çalışılmadığını kontrol etmeyecektir<sup>356</sup>.

Kanımca, bu hususun kanunla değil tebliğ ile düzenlenmesi, ileride bir takım işçi lehine sorunlar çıkmasına sebep verebilir. Her şeyden önce tebliğin tahdidi sayım yapıp yapmadığı sorunu tartışmalıdır. İş yaşamındaki gelişmeler karşısında yeni durumların ortaya çıkması halinde işine devam edemeyen kişinin çalışılmış gibi kabul edilip edilmeyeceği konusu belirsizdir. Kaldı ki, bir tebliğ ile bazı hususları kapsama alan SSK'nın başka bir tebliğ ile bunları değiştirme imkanı da mevcuttur. Bu sebeple, ilgili düzenlemenin kanun ile yapılıp, çalışılmış sürelerin hesabında yürürlükte bulunan İş Kanunu ile paralellik oluşturulmasında fayda olacaktır.

---

<sup>356</sup> Birleşik Metal İş Sendikası, İşsizlik Sigortası, No: 1 – 202, s. 10

### **3. Hizmet Akdinin Kanunda Belirtilen Sebepler ile Sona Ermiş Olması**

İşsizlik sigortası sistemlerinde diğer ülke uygulamalarında gördüğümüz olgu, sigortalının işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanabilmesi açısından, işsizlik halinin kendi kusuruna dayanmaması gerektirir. 4447 sayılı Kanunun gerekçesinde de, ödeneye hak kazanabilme koşulu olarak kanuna konulan madde ile işsizlik sigortası uygulayan tüm ülkelerde işsizlik ödeneği hak edebilme koşulları ile paralellik sağlanmaya çalışıldığı ifade edilmiştir.

Bu doğrultuda 4447 sayılı Kanunun 51. maddesi altında 6 bend halinde sayılan şekilde hizmet akdi sona eren kişilerin diğer şartları da taşıması halinde işsizlik sigortasından faydalanması esası benimsenmiştir.

Bu altı bend incelendiğinde, hizmet akdinin bildirim sürelerine uyularak işveren tarafından feshedilmesi, hizmet akdinin haklı sebeple işçi tarafından feshedilmesi, hizmet akdinin işveren tarafından işçiden kaynaklanan sağlık sebepleri veya zorlayıcı nedenlerden dolayı feshedilmesi, belirli süreli hizmet akitlerinin süresinin dolması sebebiyle sona ermesi, hizmet akdinin yapılan işin son bulması ile veya işverenin değişmesi ile sona ermesi, hizmet akdinin Özelleştirme uygulaması kapsamında sona ermesidir.

#### **a. Bildirim Sürelerine Uyularak İşveren (gazeteciler hariç) Tarafından Fesih**

İşsizlik ödeneğine hak kazanmak için gereken şartlardan birinin hizmet akdinin kanunda belirtilen şartlarla sona ermesi olduğu yukarıda bahsedilmiştir. Yine bahsedilen konulardan bir tanesi de uluslararası uygulamada hizmet akdi feshinin işçinin kendisinden kaynaklanmaması gerektirir. İşte buna uygun olarak kanunumuz ilk başta hizmet akdinin bildirim sürelerine ilişkin kanun maddelerine uyularak işveren tarafından feshi halini, ödeneye hak kazanmak için gerekli fesih şartlarından biri olarak belirtmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken

husus, İş Kanunları ile tanınan bu hakkı işçinin kullanması halinde işsizlik ödeneğine hak kazanamayacak olmasıdır. Çünkü bu halde işçi hizmet akdinin sona ermesine iradi olarak kendisi sebep olacaktır<sup>357</sup>. Kanun yine de buna istisna getirerek sadece gazetecilerin Basın İş Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca 1 ay öncesinden haber vermek şartı ile yaptıkları feshi de sigortaya hak kazanma şartları arasında saymıştır. Kanun gerekçesinde buna bir açıklama getirmemekle birlikte, muhtemelen gazetecilik mesleğinin icra edilebilmesi açısından özgür olabilme ilkesi neticesi, bir gazetecinin baskı altında çalışmasının demokrasiye getireceği zarar da düşünülerek alınmış bir karar olmalıdır.

Hizmet akdinin feshinde bildirim sürelerini düzenleyen üç ayrı kanunda üç tane ayrı madde bulunmaktadır. Bunlardan ilki 4857 sayılı İş Kanunu'nun 17. maddesidir. Her ne kadar 4447 sayılı Kanun bu hususta 1475 sayılı İş Kanunu'nun 13. maddesine atıfta bulunmuş olsa da, 22.05.2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu'nun, 120. maddesi ile 1457 sayılı Kanunun kıdem tazminatını düzenleyen 14. maddesi haricinde diğer tüm maddelerini yürürlükten kaldırması ve yine Geçici 1. Maddesi ile “diğer mevzuatta 1475 sayılı İş Kanununa yapılan atıfların bu Kanuna yapılmış sayıldığı” düzenlemesi karşısında, 4447 sayılı Kanunun 51. maddesinin a) bendinde belirtilen madde içeriğini, yukarıdaki gibi 4857 sayılı İş Kanunu'nun 17. maddesi olarak algılamak gerekmektedir.

Belirtilen 4857 sayılı İş Kanunu'nun 17. maddesi, belirsiz süreli hizmet akdinin, işi 6 aydan daha az sürmüş işçiler için iki hafta, işi 6 ay ile 1,5 yıl arası sürmüş işçiler için 4 hafta, işi 1,5 yıl ile 3 yıl sürmüş işçiler için 6 hafta ve işi 3 yıldan daha uzun sürmüş işçiler için 8 haftalık haber verme sürelerine uyularak feshedilebileceğini, bu sürelerin sözleşmeler ile artırılabilceğini, ve yine işverenin bildirim süresine ait ücreti peşin vermek suretiyle iş sözleşmesini feshedebileceğini düzenlemektedir.

Bu halde, bu kanun kapsamında çalışan işçilerin hizmet akitlerinin, bu süreler uyularak veya bu sürelere ilişkin ücretleri peşin verilerek

---

<sup>357</sup> Yusuf Yiğit, a.g.e., s.86.

feshedilmesi halinde işsizlik sigortasından yararlanmak için gerekli şartlardan biri gerçekleşmiş olacaktır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus İş Kanununun bildirim süreleri ile ilgili bu düzenlemesini ancak belirsiz süreli hizmet akitleri için tanımış olmasıdır. Bunun sebebi maddenin konuluş amacı ile ilgilidir. Uygulamada ihbar öneli veya ihbar tazminatı diye adlandırdığımız bu süreler veya süre yerine çalışana ödenen paranın kanunda bulunma amacı, işçinin hizmet akdinin ani feshi sonucu işsiz kalmasının ve böylelikle geçimini idame ettireceği gelirden aniden olmasının önlenmesidir. Bu sebeple, kendisine belirli bir süre öncesinden haber verilerek, yine kanunla kendisine tanınmış bir hak olan günde iki saatlik iş arama izni sayesinde, arada geçen sürede yeni bir iş bulabilme imkanı tanınmaktadır. İşveren dilerse bu sürelik ücretini ödeyerek hizmet akdini derhal feshedebilir. Bu halde dahi işçi ücret aldığından dolayı, iş arama süresi içinde gelir kaybına uğramayacaktır. Belirli süreli hizmet akitlerinde ise bu önel ya da tazminatın uygulanmasına gerek bulunmamaktadır. Çünkü hem işçi hem işveren sözleşmenin ne zaman bittiğini bildiklerinden buna göre kendilerini korumaya alma imkanları mevcuttur.

Bildirim sürelerine ilişkin düzenleme yapan ikinci kanunda 20.04.1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu'dur. Bu kanun, denizlerde, göllerde ve akarsularda Türk Bayrağını taşıyan ve yüz ve daha yukarı grostonilatoluk gemilerde bir hizmet akti ile çalışan gemiadamları ve bunların işverenlerini ve tabi ki bu ilişkiden doğan hizmet akdini kapsama almıştır. Kanununun 16. maddesinin tanıdığı önel ve tazminat hakkı aynen 4857 sayılı İş Kanununda tanınan haklardır.

Bu konudaki üçüncü kanun ise 13.06.1952 tarihli 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun (Basın İş Kanunu)'dur. Bu kanun ise kapsamına Türkiye'de yayımlanan gazete ve mevkutelerle haber ve fotoğraf ajanslarında her türlü fikir ve sanat işlerinde çalışan ve İş Kanunundaki "işçi" tarifi şümulü haricinde kalan kimselerle bunların işverenleri ve ikisi arasındaki hizmet akdini alır. Kanunun bildirim sürelerini düzenleyen 6. maddesi uyarınca hizmet akdi 5 seneden az sürmüş olan gazeteciler için 1 ay, 5 seneden fazla sürmüş olan gazeteciler için 3 ay öncesinden bildirimde bulunma veya bu sürelerle ilişkin tazminat ödenmesi hükmedilmektedir.

Şu halde, yukarıda belirtilen 3 kanunun kapsamına giren kişiler hakkında, bağlı oldukları kanunun ilgili bildirim önelleri hakkındaki madde kapsamında hizmet akitleri işveren tarafından sona erdirilenler işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanabilirler.

4447 sayılı Kanundaki bu düzenleme değerlendirilirken dikkatten kaçabilecek bir husus da, işsizlik sigortasından yararlanma hakkının hizmet akdinin sadece bildirim sürelerine uyularak feshedilmesi halinde tanınmadığı, aynı zamanda bildirim sürelerine uyulmayarak bunun yerine tazminat ödenmesi halinde de bu hakkın var olduğudur.

#### **b. Hizmet Akdinin Haklı Sebeple İşçi Tarafından Feshedilmesi**

Yukarıda da bahsedilen iş kanunları, hizmet akdinin bir önele bağlı olarak bitirilebileceği (veya bunla ilgili tazminat ödenerek) olgusu yanında, kimi hallerde tarafların belli bir süre daha birbirleri ile çalışmalarını beklemenin imkansız hale geldiğini kabul ederek, hizmet akdinin derhal fesih yollarını da düzenlemişlerdir. Ancak gerek işçinin gerekse işverenin şartlarının değişik olması sebebiyle bunların ayrı ayrı düzenlenmesi ihtiyacı da duyulmuştur.

İşçiye hizmet akdini derhal fesih yetkisi veren bu şartların ilki 4857 sayılı İş Kanunu'nun 24. maddesinde düzenlenmiş olup, bir önceki şart da olduğu gibi, 4447 sayılı Kanunun aslen 1475 sayılı mülga İş Kanunu'nun 16. maddesine yollama yapmıştır. Aynı kanunun 4857 sayılı Kanundaki muadili 24. madde olmakla, 4857 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi değişikliği ile 4447 sayılı Kanunun bu hükmünün 4857 sayılı Kanunun 24. maddesine yollama yaptığı ortaya çıkmaktadır.

Bu maddeye göre işçiye 3 sebepten dolayı hizmet akdini ani fesih hakkı tanınmıştır;

- sağlık sebepleri (hizmet akdine konu işin yapılmasının işçinin sağlığına ve yaşayışına tehdit olması – işçinin sürekli çalışma yaptığı işveren veya işçinin bulaşıcı veya işle bağdaşmayan bir hastalığa tutulması)
- ahlak ve iyiniyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri<sup>358</sup>
- zorlayıcı sebepler (İşçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebepler ortaya çıkarsa)

Gemi adamları<sup>359</sup> içinse aynı kapsamlı düzenleme 854 sayılı Kanununun 14. maddesinin II ve III numaralı bentlerinde yapılmıştır. Buna göre kapsamdaki gemi adamlarının,

- Ücretlerinin kanun hükümleri veya hizmet akti gereğince ödenmemesi,
  - İşveren veya işveren vekilinin kendisine karşı, kanuna, hizmet akitlerine veya sair iş şartlarına aykırı hareket etmesi,
  - İşveren veya işveren vekilinin kendisine karşı denizcilik kural ve teamüllerine veya ahlak ve adaba aykırı hareket etmesi,
  - Geminin herhangi bir sebeple 30 günden fazla bir süre seferden kaldırılması,
  - Kendisinin herhangi bir sebeple sürekli olarak gemide çalışmasına engel bir hastalığa veya sakatlığa uğraması,
- hallerinde hizmet akdini tek taraflı feshetme hakkı mevcuttur.

---

<sup>358</sup>

a. İşveren iş sözleşmesi yapıldığı sırada bu sözleşmenin esaslı noktalarından biri hakkında yanlış vasıflar veya şartlar göstermek yahut gerçeğe uygun olmayan bilgiler vermek veya sözler söylemek suretiyle işçiyi yanıltması.

b. İşveren işçinin veya ailesi üyelerinden birinin şeref ve namusuna dokunacak şekilde sözler söyler, davranışlarda bulunursa veya işçiye cinsel tacizde bulunması.

c. İşveren işçiye veya ailesi üyelerinden birine karşı sataşmada bulunur veya gözdağı verirse, yahut işçiyi veya ailesi üyelerinden birini kanuna karşı davranışa özendirir, kışkırtır, sürükler, yahut işçiye ve ailesi üyelerinden birine karşı hapsi gerektiren bir suç işlerse yahut işçi hakkında şeref ve haysiyet kırıcı asılsız ağır isnad veya ithamlarda bulunması.

d. İşçinin diğer bir işçi veya üçüncü kişiler tarafından işyerinde cinsel tacize uğraması ve bu durumu işverene bildirmesine rağmen gerekli önlemler alınmaması.

e. İşveren tarafından işçinin ücreti kanun hükümleri veya sözleşme şartlarına uygun olarak hesap edilmemesi veya ödenmemesi,

f. Ücretin parça başına veya iş tutarı üzerinden ödenmesi kararlaştırılıp da işveren tarafından işçiye yapabileceği sayı ve tutardan az iş verildiği hallerde, aradaki ücret farkı zaman esasına göre ödenerek işçinin eksik aldığı ücret karşılanmaması, yahut çalışma şartları uygulanmaması.

<sup>359</sup> 854 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalılar.

5953 sayılı Basın İş Kanunu kapsamındaki bakımından da Kanunun 11. maddesinde yapılan açıklama doğrultusunda, periyodik bir yayının idare ve karakterinde gazeteci için şeref veya şöhretini veya umumiyetle manevi menfaatlerini ihlal edici bir vaziyet meydana gelecek şekilde bariz bir değişiklik olursa, gazeteci ihbar mühletini beklemeden akdi feshedebilir.

İşte üç ayrı kanunda çalışanlara tanınmış bu hakkın kullanılmasının işsizlik sigortasından yararlanma hakkını ortadan kaldırmasının adil bir davranış olmadığını düşünen yasa koyucu bu hallerde hizmet akdi işçi tarafından feshedilse bile, bunun işsizlik sigortasından hak kazanmaya engel teşkil etmediğini düzenlemiştir.

**c. Hizmet Akdinin İşveren Tarafından İşçiden Kaynaklanan Sağlık Sebepleri veya Zorlayıcı Nedenlerden Dolayı Feshedilmesi**

Bir önceki şartta olduğu gibi, nasıl hizmet akdi feshinin işçiden kaynaklanması halinin işsizlik sigortasından faydalanmayı engellemesinin adil olmayacağı düşünülmekteyse, aynı şekilde işveren tarafından işçiden kaynaklanan bazı sebeplerle yapılan hizmet akdi feshinden dolayı, işsizlik sigortasının kesintiye uğramasının da adil olmayacağı yasa koyucu tarafından kabul edilmiştir. Bu sebeple de 1475 sayılı Kanunun 17. maddesinin I ve III numaralı bentleri, 854 sayılı Kanunun 14. maddesinin III numaralı bendi ve 5953 sayılı Kanunun 12. maddesinin birinci fıkrası uyarınca hizmet akdinin feshi halinde de işsizlik sigortasından yararlanılabileceği düzenlenmiştir.

1475 sayılı Kanunun 17. maddesi, 4857 sayılı Kanunun 25. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin I ve III numaralı bentleri de 24. maddede yapılan düzenleme paralelinde, ancak bu sefer işçiden kaynaklanacak sağlık sebepleri ve zorlayıcı sebeplerden bahsetmektedir. Buna göre,

- işçinin kendi kastından veya derli toplu olmayan yaşayışından yahut içkiye düşkünlüğünden doğacak bir hastalığa veya sakatlığa

uğraması halinde, bu sebeple doğacak devamsızlığın ardı ardına üç iş günü veya bir ayda beş iş gününden fazla sürmesi,

- veya işçinin tutulduğu hastalığın tedavi edilemeyecek nitelikte olduğu ve işyerinde çalışmasında sakınca bulunduğu Sağlık Kurulunca saptanması durumunda,

- ve yine, işçiyi işyerinde bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir sebebin ortaya çıkması

halinde hizmet akdinin işveren tarafından derhal feshedilmesi, sigortalı kişinin işsizlik sigortasından yararlanmasına engel teşkil etmeyecektir.

Bunun gibi yukarıda ilk şıkta sayılan sebepler dışında işçinin hastalık, kaza, doğum ve gebelik gibi hallerde işveren için iş sözleşmesini bildirimsiz fesih hakkı, bu sürenin kişinin 17. maddeye göre hesaplanan bildirim sürelerini altı hafta aşması, ve yine doğum ve gebelik hallerinde ise İş Kanununun 74. maddesinde belirtilen sürenin bitimi<sup>360</sup> ile doğacağından, işveren tarafından bu hakkın kullanılması da işsizlik sigortasına hak kazanma bakımından işçi lehine değerlendirilmiştir.

Bu düzenlemede, işçinin kendi kastından veya derli toplu olmayan yaşamından dolayı hastalığa tutulması ve işe gelememesi halinde işten çıkartılması halinin işsizlik sigortası hakkını kesmemesi kanımca hak kazanma şartlarının düzenlenme felsefesine uymamakta özellikle işten kendi iradesi ile ayrılan kişilerin işsizlik sigortasından yararlanamaması hali ile eşitsizlik yaratmaktadır. Örneğin kişinin eğlence hayatına çok düşkün olması ve uyuşturucu maddelere ilgi duyması sonucu bağımlılığın otürü tedavi görmek zorunda kalması, bunun neticesinde de iş akdinin feshedilmesi ile kişinin kendi iş akdini feshetmesi arasında bu açıdan çok da fark olduğunu düşünmemekteyim.

---

<sup>360</sup> İş Kanunu 74. maddesi uyarınca “Kadın işçilerin doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı haftalık süre için çalıştırılmamaları esastır. Çoğul gebelik halinde doğumdan önce çalıştırılmayacak sekiz haftalık süreye iki hafta süre eklenir.” “İsteği halinde kadın işçiye, onaltı haftalık sürenin tamamlanmasından veya çoğul gebelik halinde onsekiz haftalık süreden sonra altı aya kadar ücretsiz izin verilir.”



854 sayılı Kanununun 14. maddesinin III. Bendi aynen bir önceki maddede açıklandığı gibi gemi adamına, geminin herhangi bir sebeple 30 günden fazla bir süre seferden kaldırılması veya gemi adamının herhangi bir sebeple sürekli olarak gemide çalışmasına engel bir hastalığa veya sakatlığa uğraması hallerinde tek taraflı derhal fesih hakkı verdiği gibi, kanun kapsamında işveren veya işveren vekili<sup>361</sup> sayılan kişilere de tek taraflı derhal fesih hakkı vermektedir. Görüldüğü üzere, Deniz İş Kanunu'nda işverene tanınan fesih yetkisi son derece sınırlandırılmıştır.

5953 sayılı Kanununun 12. maddesinin birinci fıkrası ise gazetecinin uğradığı hastalığın altı aydan fazla uzaması halinde tazminat verilmek suretiyle işveren tarafından akdin feshi cihetine gidilebileceğini düzenlemiştir. Görüldüğü üzere 4857 sayılı İş Kanununda olduğu üzere Basın İş Kanununda da işverenin hizmet akdini sağlık sebebine dayanarak tek taraflı feshetmesi işsizlik sigortasından yararlanmasına engel teşkil etmeyecektir.

Üç iş kanunu birlikte incelediğimiz zaman, bir tek Basın İş Kanununda zorlayıcı sebeplerden dolayı fesih şeklinde bir maddenin düzenlenmediğini görüyoruz. 4857 sayılı İş Kanununda işçinin işyerinde bir haftadan fazla çalışmasını engelleyen zorlayıcı sebepten, Deniz İş Kanununda da geminin 30 günden fazla seferden kaldırılmasından bahsedilerek bu hallerde işverene akdi fesih yetkisi tanınmışken, Basın İş Kanununda buna benzer bir hüküm bulunmamaktadır.

Her halükarda, işçinin kusurundan kaynaklansa bile gerek sağlık sebebiyle gerekse zorlayıcı sebeple işverene hizmet akdini fesih hakkı veren şartlarda bu hakkın kullanılması neticesi işsiz kalan kişinin korunması gerektiğine inanan yasa koyucu, 4447 sayılı kanun kapsamına bu şekilde hizmet akitleri sona eren işçileri de almıştır.

---

<sup>361</sup> 854 sayılı Kanun kapsamında gemi sahibine veya kendisinin olmayan bir gemiyi kendi adına ve hesabına işleten kimseye "işveren", kaptan veya işveren adına ve hesabına harekete yetkili olan kimseye "işveren vekili" denir.

#### **d. Belirli Süreli Hizmet Akitlerinin Süresinin Dolması Sebebiyle Sona Ermesi**

Buraya kadar görülen şartlarda hizmet akdinin ilişkinin iki tarafından bir tanesi tarafından feshedilmesi durumlarında bunun işsizlik sigortasına etkisi incelenmiştir. Bu incelemelerin ilkinde, ihbar önellerinin düzenlendiği madde uyarınca hizmet akdinin işveren tarafından feshinin sigortalının işsizlik sigortasına olumsuz etkisinin bulunmayacağı belirtilmiş, açıklamasında da bu maddenin belirsiz süreli hizmet akitleri ile çalışanları kapsadığı belirtilmiştir. Önceki üç şartın düzenlenmesi itibarı ile, işsizlik sigortası sistemlerinde dünyada hakim olan, hizmet akdinin işçiye yüklenen bir kusur olmaksızın sona ermesi dayanak olarak alındığı da dikkati çekmektedir. Bu fesih işveren tarafından fesih tercih hakkının kullanılması şeklinde ortaya çıkabildiği gibi, işçi için çalışmayı çekilmez hale getiren olguların varlığı halinde yapılan fesih ve yine direk olarak işçiye bağlanamayan bir sağlık sebebi ve zorlayıcı sebepten kaynaklanan fesih olabilir.

Yasa koyucu, sigortalı işsizin işsizlik sigortasından faydalanmasını sağlayacak fesih hallerinin dördüncüsünde yukarıdaki ilk üç şartta görülen bu ortak özellikten sapmıştır. Buna göre, şayet işveren ile işçi arasındaki hizmet akdi belirli bir süre için veya Deniz İş Hukukunda olabileceği gibi belirli bir sefer için akdedilmiş ise bu süre veya seferin sonunda hizmet akdi kendiliğinden ortadan kalkacak ve işsiz kalan kişi işsizlik sigortasından yararlanabilecektir. Görüleceği üzere, bu durumda hizmet sözleşmesinin sona ermesinde taraflardan hiçbirinin eylemi söz konusu değildir. Belki bundan daha da önemli bir husus, belirli süreli veya seferli bu sözleşmelerde işçi (gemi adamı) sözleşmenin bitiş tarihinden çok önceden haberdar olup, hizmet sözleşmesinin bitmesi onun için bir sürpriz niteliği taşımamaktadır. Bundan dolayı işçinin sözleşme süresi zarfında kendisine yeni bir iş bulmaya yönelik çaba içinde bulunması da normaldir.

Bu husus, bu şartı diğerlerinden ayıran belki de en önemli farklılıktır. Özellikle hizmet akdi belirsiz süreli olarak çalışan bir kişinin, bu süreç zarfında yeni bir iş arama ihtiyacının asgari seviyede olacağı, bunun doğal sonucu

olarak da hizmet akdinin gerek aniden gerekse bildirim önelleri ile sona ermesi durumunda bunun sonuçlarına hazırlık şansının olmayacağı ortadadır. Oysa ki, belirli süreli çalışan bir kişi için durum bunun tam tersidir. Hal böyle olunca, belirli süreli çalışan yeni bir iş arayışlarına hizmet akdinin sonundan çok önce başlarken, belirsiz süreli çalışanlar genelde hizmet akdinin feshi ile karşılaştıklarında, yani işsizlik riski gerçekleştiğinde bu süreci başlatmaktadırlar. İşsizliğe karşı korumasız yakalan bir kişi ile buna hazırlıklı olan bir kişinin aynı şartlarla işsizlik sigortasından yararlanması ise sistem yönetimi bakımından çeşitli sıkıntılar yaratabilir.

Türkiye’de olmamakla birlikte Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan profil sistemi, işsizlik riski ile karşılaşan kişinin değerlendirilmesinin yapılarak, potansiyel olarak uzun süre iş bulamayacak ve böylelikle işsizlik sigortası ödeneğinin tümünü tüketecek kişilerin tespit edilmesi ve buna uygun olarak hazırlanmış bir eğitim ve işe yerleştirme programına dahil edilmelerini sağlar.

Bir açıdan bakıldığında zaman, hizmet akdi süresi sonunu bilen ve buna karşın süre sonunda işsiz kalan kişinin, iş bulma konusunda başarısız olduğu gerçeği karşısında, bu gibi kişilere hiç vakit kaybetmeden, bu imkanlarını artıracak eğitimlerin verilmesi yolunun tercih edilmesi, sistemin işleyişi bakımından avantaj yaratabilecektir.

Bu noktada şart ile bağlı bir husus da, belirli süreli hizmet akitlerinde, hizmet sözleşmesinin feshinde işçi iradesinin ne kadar rol oynadığı ile ilgilidir. Daha önce söylediğimiz gibi işsizlik sigortası sisteminden yararlanacak işsiz bu hale kendi iradesi ile düşmemesi asıldır. Buna karşın hizmet ilişkisinin başında işveren ile karşılıklı olarak bir süre tayin ederek çalışmaya başlayan kişinin, sözleşmenin bu tarihte sona ermesindeki iradi katkısının azami düzeyde olduğu söylenebilir. Neticede sözleşmenin süre sonunda biteceğini bile bile işe başlamada iradenin olmadığından bahsetmek mümkün değildir. Ancak bir başka açıdan bakıldığında, özellikle de işveren işçi ilişkisindeki güç dengesinin işverenden yana olduğu gerçeği karşısında, çalışanların başka seçeneklerinin olmaması sebebi ve

işveren zorlaması altında belirli süreli hizmet akdi imzalamış olabilecekleri tartışılmıştır<sup>362</sup>. Kanun koyucu bu ikinci düşünceye ağırlık vermiş olacak ki, bu kapsamdakilerin işsizlik sigortasından faydalanabileceğini kabul etmiştir.

#### **e. Yapılan İşin Son Bulması veya İşverenin Değişmesi Neticesi Fesih**

4447 sayılı Kanununun 51. maddesinin e) bendi “işyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedeniyle, işten çıkartılmış olmayı; 854 sayılı Kanununun 14. maddesinin IV bendindeki nedenler ile işsiz kalmayı işsizlik sigortasından faydalanmak için uygun hizmet akdi sona erme yöntemlerinden biri olarak belirlemiştir.

854 sayılı Kanunun anılan maddesi ve bendi geminin kayba uğraması, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması hallerinde hizmet aktinin kendiliğinden son bulacağını düzenlemiştir.

Görüleceği üzere, işsizlik kanununun bu düzenlemedeki ana gayesi de hizmet akdinin sona ermesinin çalışanın iradesi dışında gerçekleşmesi olmuştur. Ancak bununla birlikte, Süleyman Terzibaşı'nın tezinde tartıştığı üzere, İş Hukukumuz kapsamında işyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi hali düzenlenmiş olup, bu halde işverene hizmet akdini fesih yetkisi tanınmamıştır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 6. maddesi bu konuda bir düzenleme içermektedir. Buna göre, “bir işyeri veya işyerinin bir bölümünün hukukî bir işleme dayalı olarak başka birine devredilmesi halinde, devir tarihinde işyerinde veya bir bölümünde mevcut olan iş sözleşmelerinin bütün hak ve borçları ile birlikte devralana geçeceği” düzenlenmiş “devreden veya devralan işverenin iş sözleşmesini sırf işyerinin veya işyerinin bir bölümünün devrinden dolayı feshedemeyeceği ve devrin işçi yönünden fesih için haklı sebep oluşturmayacağı” açıkça belirlenmiştir. Yine 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun 8. maddesinde “toplu iş sözleşmesinin

---

<sup>362</sup> Yusuf Yiğit, a.g.e., s.88; Süleyman Başterzi, a.g.e, s. 178

uygulandığı işyerlerinde işverenin değişmesi toplu iş sözleşmesini sona erdirmez” hükmü mevcuttur. Bu hali ile işyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi halinde çalışanların hizmet sözleşmesinin feshedilmesi imkanı mevcut değildir<sup>363</sup>. Yeni bir işyeri alıp da çalışan işçiler ile yollarını ayırmak isteyen yeni işverenin bu takdirde yapacağı tek şey, hizmet akitlerini bildirim sürelerinin düzenlendiği maddeler uyarınca feshetmektir. Bu yol ile işsiz kalan kişinin işsizlik sigortasından yararlanacağı zaten daha önceden açıklanmıştır. O halde, işyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi kavramlarının kanuna eklediği yeni bir şey olmadığı gibi, bu şartların arasında sayılmasının hukuki faydası da bulunmamaktadır.

Benzer bir tartışmanın hizmet akdinin işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedeniyle sona ermesi şartında da mevcut olduğunu söyleyebiliriz. İşin veya işyerinin niteliğinin değişmesi, işverene hizmet akdini özel bir şekilde sona erdirme imkanını tanımamaktadır. Böyle bir halde işveren, yine 4857 sayılı Yasanın 17. maddesi uyarınca fesih işlemini gerçekleştirecektir. Bu fesih türü zaten yukarıdaki şartlar arasında sayıldığından, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi sebebi ile hizmet akdinin sona ermesini, sigortadan yararlanmak amacıyla ayrı bir şart olarak ortaya koymak tekrardan başka bir şey değildir.

Tüm bu eleştirilerin gösterdiği şudur ki, bu şart içinde en verimli düzenleme işyerinin kapanması veya kapatılması ve Deniz İş Kanunu’nun 14. maddesinin IV numaralı bendi ile ilgili yapılan düzenleme olup, bu hallerde hizmet akdi sona eren çalışanın işsizlik sigortası hakkı olacaktır.

#### **f. Hizmet Akdinin Özelleştirme Uygulaması Kapsamında Sona Ermesi**

4447 sayılı Kanunun 51. maddesi tarafından, sigortadan yararlanabilmek amaçlı hizmet akdi sona eriş halleri arasında saydığı son tür hizmet akdinin, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

---

<sup>363</sup> Aynı sonuca, 1475 sayılı İş Kanunu döneminde, bu kanunun 14., 24. ve 53. maddeleri ile varılması mümkündür.

Yapılmasına Dair Kanunun 21. maddesine göre sona ermesidir. Bahsi geçen Kanun incelendiği vakit, ortaya çıkan hukuksal durum karşısında, hizmet akdini feshetmek isteyen işverenin aynen bir önceki şartta açıklandığı üzere süreli fesih yolunu tercih etmesi gerekecektir. Bu sebeple, bu husustaki hizmet akitlerinin sona ermesi halinde çalışanların işsizlik sigortasından ayırık tutulmayacaklarına ilişkin açıklama önceden (a.) başlığı altında yapılmıştır. Bu durum, yine aklımıza, düzenlenen bir hususun neden yeniden düzenlendiği sorusunu getirmektedir. Netice itibarı ile aynı hususun iki defa düzenlenmesi, yani dolaylı yoldan tekrarlanması sonucu doğmaktadır. Yusuf Yiğit de bu tespiti yapmakla birlikte, yasa koyucunun karışıklıklara ve tereddütlere sebebiyet vermeyecek şekilde ek bu düzenlemeyi getirdiğinden bahsetmektedir.

Madde kapsamında fesih hallerinin 4857, 854 ve 5953 sayılı iş kanunları kapsamında değerlendirilmesi yapıldıktan sonra, uygulamada bu kanunların kapsamı dışında kalan hizmet akitlerine bağlı çalışanların da aynı kapsama dahil edilmesi gerektiği anlaşılmış ve 4904 sayılı yasa ile 4447 sayılı yasada yapılan değişiklik ile belirtilen iş kanunları kapsamına girmeyen sigortalılardan hizmet akitlerinin de, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamında yapılmış olan toplu iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmesi bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri doğrultusunda, yukarıda saydığımız f) başlığı altındaki düzenleme haricindeki şartlara paralel olarak sona ermesi halinde işsizlik sigortasından yararlanılabileceği düzenlenmiştir.

#### **g. Sebebi Tartışmalı Olan Fesihlerde Uygulama**

İşçi işveren ilişkilerindeki uygulamada çoğu zaman işten çıkarma sebebi hakkında tartışma yaşandığı, işverenin kendini haklı görerek hizmet akdini feshettiği, bu sebeple İşten Ayrılma Bildirgesi düzenlemediği, işçinin ise kendini haklı görerek özellikle de hakkı olan tazminatlarını almak amacıyla konuyu yargıya taşıdığı bilinmektedir. İşte bu gibi durumlarda, hizmet akdinin feshi sebebi tam olarak tespit edilemeyeceğinden, işçinin işsizlik sigortasına hak kazanıp kazanmadığı konusu da tartışmalı olacaktır. Bu hallerde uygulamanın nasıl

yapılacağı konusunda kanunda veya sonradan yayınlanan tebliğlerde bir açıklama yapılmamıştır.

Kurum iç uygulamasına göre<sup>364</sup>, sigortalı işsiz işveren aleyhine açmış olduğu davaların işçi lehine sonuçlanması halinde, kesinleşmiş mahkeme kararına göre ilgililer işsizlik sigortası hizmetlerinden yararlandırılacaktır. Sigortalı işsizlerin ibraz ettikleri kesinleşen mahkeme kararından ilgililerin hizmet akitlerinin fesih işleminin Kanun kapsamında yapıldığına dair bir sonuç çıkarılması halinde söz konusu karar işverene gönderilerek sigortalı işsize ait işten ayrılma bildirgesini 15 gün içinde göndermesi gerektiği bildirilir. Bu süre zarfında işten ayrılma bildirgesini göndermeyen işverene kanun uyarınca idari para cezası uygulanacaktır. İşverenin işten ayrılma bildirgesini göndermesi ile sigortalının ödeneğe hak kazanması için yeterli değildir. Sigortalının fesih tarihi ile mahkeme kararının kesinleştiği tarih arasında geçen dönemde çalışıp çalışmadıkları SSK kayıtlarından kontrol edilecektir.

Bunun haricinde bir ayrık durumda işe iade davası neticesi iadelerine karar verilen işçiler için ortaya çıkmaktadır. Bu işçiler dava sonuçlanıncaya kadar ödenek almaya devam edebildikleri gibi, sonradan karar uyarınca işlerine geri dönebilmekte ve bu durumda kendilerine haksız ödeme yapılmış olmaktadır. Karara rağmen işe başlatılmayan işçiler için ise fesih tarihleri bakımından oynama meydana geldiğinden yapılan ödemelerde ve prim tahsilatlarında değişiklik yapılması gerekir.

Buna göre, işe iade davasını kazananlardan işsizlik ödeneği almaya devam edenlerin işe başlamaları halinde, işlemleri iptal edilecek ve yapılan ödenek ödemeleri haksız durumda yapılmış olduğundan, bu durum işçi tarafından bildirilmiş ise herhangi bir faiz uygulanmadan, Kurumca kendiliğinden tespit edilmiş ise yasal faizi ile birlikte tahsil edilecektir.

---

<sup>364</sup> Türkiye İş Kurumu, İşlemler El Kitabı

Aynı durumda olup da işe başlatılmayan sigortalılar için ise, fesih tarihi, mahkeme kararına göre geriye dönük yatırılan dört aylık primlerin son gününü izleyen gün kabul edilerek son üç yıl içindeki prim ödeme süreleri bu doğrultuda yeniden güncellenecek ve oluşabilecek fazla, eksik veya normal ödemeler birbiriyle mahsuplaştırılarak aylar itibarıyla düzenli olarak ödenmeye devam edilecektir.

İşe iade davasını kazanmış olup, önceden işsizlik sigortası ödeneğine başvurmamış ve dava sonucu işe yeniden başlatılanlar için yapılacak bir işlem yoktur. İşe başlatılmayanların ise karar sonrası fesih tarihleri 4 ay değişeceğinden, ilgilinin prim ödeme hesabı bu duruma göre düzeltilmelidir. Bu durumdaki işçiler için, işveren tarafından kendilerine işe başlatılmayacaklarının bildirilmesi veya kanunda işe başlatma için bildirilen 30 günlük sürenin geçmesi ile başlayarak 30 gün içinde başvurmaları halinde işsizlik ödeneği işlemleri yapılacaktır.

#### **4. Hak Düşürücü Nedenlerin Var Olmaması**

4447 sayılı Kanun işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını düzenlediği 51. maddeden hemen sonra işsizlik ödeneği ödenmesinde hak düşürücü nedenleri de saymıştır. Bu nedenlerin varlığı halinde, işsizlik ödeneğine hak kazanmış olan kişinin ödeneğinin kesilmesi gerekecektir. Bu halde, 51. madde kapsamında hak kazanma şartı olarak öngörülmemiş olsa dahi, bir takım olguların gerçekleşmesi halinde işsizlik sigortasının ödenmeyeceği öngörüldüğünden, bu şartları da hak kazanma şartları arasında değerlendirmek gerekir. Yalnız özellikle burada 51. madde şartları ile 52. madde şartları arasındaki ayırımı da belirtmekte fayda vardır. 51. maddede sayılan şartların varlığı halinde, kişi işsizlik sigortasına hak kazanacak ve kendisine ödeme yapılmaya başlanacaktır. 52. maddede sayılan şartların varlığı ise genelde kişi işsizlik sigortasına hak kazandıktan sonra ortaya çıkar ve işsizlik ödeneğinin alınmasına engel durum yaratır. Ancak uygulamada bu durumların iç içe geçmiş ve kişi 52. maddedeki şartları taşıdığı için sanki baştan itibaren işsizlik ödeneğine hak kazanmamış gibi gözükebilir. Örneğin, aşağıda da görüleceği gibi işsiz kalmış bir kadının analık nedeniyle geçici iş görmezlik ödeneği



alması halinde, kendisine işsizlik sigortası ödenmesi imkanı yoktur. Bu halde, hamileliğinden dolayı işvereni tarafından keyfi işten çıkartılan bir kadın sigortalı, işsizlik sigortası ödeneğine başvurursa, hak kazanma şartlarını yerine getirmiş olsa dahi, kendisine geçici iş görmezlik ödeniyorsa, işsizlik sigortası ödemesi yapılmayacaktır. Oysa, madde başlığından da anlaşılacağı üzere, 52. madde şartlarına göre işsizlik ödeneğinin kesilebilmesi için, kişinin daha önceden bu ödeneye hak kazanmış olması gerekmektedir.

Bir başka dille ifade etmek gerekirse, 52. madde de sayacağımız bu hususlar aslen kişinin işsizlik ödeneğine hak kazanması şartlarından olmamakla birlikte, bu ödeneği hak kazandıktan sonra kestiğinden dolayı şartlar ile birlikte incelemekte fayda vardır.

4447 sayılı kanunda belirtilen bu hak düşürücü nedenler 4 başlık altında ifade edilmektedir.

**a. Uygun Bir İş Önerisinin Kabul Etmemek**

İşsizlik sigortası kapsamında bireylere yapılan ödemenin, kişinin işsizliği sırasında ortaya çıkacak zararları kısmi telafi etmeye yönelik olduğu belirtilmişti. Bu zararların hem işçinin kendisinde hem de devletin sosyo – ekonomik yapısında meydana gelmesi sebebi ile işsizlik halinin uzun sürmesi, bu zararların etkilerinin de artmasına yol açacaktır. İşte bu sakıncadan dolayı uluslararası işsizlik sigortası uygulamalarında, işsiz kalıp da kendisine ödenek ödenen kişinin, yeniden işe yerleştirilmesi hizmeti (yardımı) alması da benimsenmiş, ve bu çabaya rağmen bulunduğu işi kabul etmemesi halinde, işsizlik ödeneğinin kesileceği kabul edilmiştir.

Milletlerarası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından daha 1934 yılında kabul edilen 44 sayılı İşsizlik Tedariki Hakkında Sözleşme'nin 10. maddesi, işçinin uygun bir işi kabul etmemesi halinde işsizlik ödeneğinden veya faydalarından yararlanmasının belirli bir süre durdurulabileceği kabul edilmiştir. Aynı madde ile

- teklif edilen işin uygun bir yerleşim yerine sahip olmaması,
- ücretin veya diğer koşulların,
  - \* iş işsiz kişinin her zamanki ikametgahında önerilmiş ise, önceki işine veya o muhitten beklenecek olan ücret veya koşula oranla
  - \* iş diğer başka bir yerde ise, o muhitteki standard işlerden daha düşük yada kötü olması,
- teklif edilen pozisyonun bir iş uyuşmazlığı sonucu boşalmış olması
- ve diğer bütün şartlarda da işin reddedilmesinin mantıklı bir sebebe dayanmaması

halinde, teklifin uygun bir iş olarak nitelendirilemeyeceği de belirtmiştir.

Bu yapıya uygun bir şekilde, 4447 sayılı kanunda, İş Kurumu tarafından mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde teklif edilen bir işin haklı bir neden olmaksızın reddedilmesi halinde işsizlik sigortası ödeneğinin durdurulacağı düzenlenmiştir.

Burada haklı neden kavramı üzerinde kanun bir belirleme yapmış değildir. Türkiye İş Kurumu'nun kendi iç uygulaması içinde bu haklı sebeplerin neler olabileceği zamanla belirleme başlamıştır<sup>365</sup>. Buna göre;

- İşveren tarafından sigortalı işsizin, mesleğine uygun son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi,
- İşveren tarafından sigortalı işsizin eğitim durumuna, yaşına, cinsiyetine, fizik ve sağlık durumuna uygun olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi,

---

<sup>365</sup> Türkiye İş Kurumu, İşlemler El Kitabı.

- Hizmet akdinin çalışma koşulları itibarıyla, iş yasalarında belirlenmiş olan hükümlere aykırı koşullar (asgari ücretten daha az bir ücret verilmesi, günlük ve/veya haftalık çalışma süresinin aşılması, fazla çalışma yer almasına rağmen ücretin öngörülmemiş olması, yıllık ücretli izin verilmemesi ya da yasanın belirlediğinden daha az verilmesi gibi) içermesi,
- Sigortalı işsizın ikamet ettiği yerin belediye mücavir alanı sınırları dışında bir iş olması,
- Sigortalı işsizın, önerilen işyerinden 4857 sayılı İş Kanununun 24/II maddesinde belirtildiği gibi kabul edilebilir haklı sebeple ayrılmış olması (Kişinin o işyerinde çalıştığıının SSK kayıtlarından veya işyerinden alınan yazı ile belgelenmesi),

ile

- Eş, çocuk, anne, baba veya kardeşlerinden birinin vefatı (olayın olduğu tarihten itibaren 5 işgünü geçmemek kaydıyla) ya da resmi kurum veya kuruluşlardan alınacak doktor raporu ile kanıtlanmak kaydıyla kendisinin veya bu maddede sayılanlardan birinin hastalık hali,
- Yangın, yer sarsıntısı, sel baskını gibi doğal afetler,
- Herhangi bir nedenle ulaşımın imkansız hale gelmesi,
- Kanuni bir ödevin yerine getirilmesi,
- Muvazzaf askerlik hizmetinin yerine getirilmesi,
- Gözaltına alınma hali,
- Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali,
- Savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hal gibi durumlar,
- Salgın hastalık nedeniyle karantina,

gibi mücbir sebepler sonucu önerilen işin kabul edilmemesi halinde işsizlik sigortası ödeneği kesilmemektedir.

Genel anlamı ile işsizliğin işçinin iradi sebeplerinden kaynaklanması halinde işsizlik sigortasının uygulanma alanı dışında kalmasını düzenleyen bir yapıda, bu düzenlemenin de yer alması normaldir<sup>366</sup>. Kanımca bu halde, sigortalının ödeneğinin kesilmesinin bir başka amacında, sistemin sigortalının çalışma isteğinin olmadığını tespit etmekte olmasıdır.

#### **b. Ödenek Dışında Bir Gelire Sahip Olmak**

İşsizlik sigortası amacının, işsiz kalan kişinin kendisini ve ailesini geçindirecek gelirden mahrum kalması sebebi ile ortaya çıkacak sakıncaların kısmen giderilmesi olması gerçeği karşısında, işsiz kalmasına karşın başka bir yerden gelir elde eden kişinin, iş kaybından dolayı aynı sakıncaları yaşamaması nedeniyle, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmaması gerektiği düşünülmüştür. Bu düşünceyle hareket eden kanun, işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilen sigortalının ödeneğinin kesileceğini düzenlemiştir.

Yasa koyucu, ödeneye hak kazandıktan sonra kendisine gelir getirici bir iş bulan işsiz sigortalının ödeneğinin kesilmesi gerektiğine inanmaktadır. Demek ki, işsizlik ödeneğinden mahrum olmak istemeyecek kişinin, kendisine herhangi bir şekilde, ücreti yüksek olsun düşük olsun, sürekli olsun ya da 1 günlük olsun, bir iş bulması halinde bu işi kabul etmemesi gerekmektedir. Ancak bu düzenleme çelişkiyi içinde taşımaktadır. Her şeyden önce, sistemin içinde işini kaybeden kişinin yeniden iş hayatına kazandırılması amacı yatmaktadır. Bazı işlerde, öncelikle kısa süreli çalışma suretiyle kişi denenmekte ve başarılı bulunması halinde işe kadrolu olarak alınmaktadır. Yine işsiz kalınan süreç içinde muhtemel ekmek kapısı olabilecek yerlerde staj yapılması da avantaj sağlayabilir. Çoğu işyeri stajyer olarak denedikleri kişilere sonradan, aradan uzun bir zaman geçse dahi, iş teklifinde bulunmaktadırlar. Bu tür bir fırsatı değerlendirme faydalı olacak olmasına rağmen, işsizlik sigortasından mahrum olmak istemeyen kişinin bu işlerde çalışmaya cesaret

---

<sup>366</sup> Süleyman Başterzi, a.g.e., s. 196

edememe olasılığı, bir açıdan bakıldığında kişinin yeniden iş bulma şansını da azaltan bir olgudur.

Buna karşı getirilebilecek tek argüman, işsiz kalan kişinin bu riski alabilmesi için işsizlik ödeneğinin kişinin bu tür bir işte çalıştığı süreyle kısıtlı olarak kesilmesi, yani bu iş bitince ya da işçinin sonradan tercihini değiştirmesi halinde gelir getirici işi bırakınca işsizlik sigortası ödeneğinin devam edeceği olabileceken, kanun bu yönde de bir düzenlemeye gitmemiş ve bu şıkta işsizlik sigortası ödeneği hakkının tamamen düşeceği ve kişinin yeniden bu hakkı elde edemeyeceğini ortaya koymuştur. Kanun maddesinde bu açıkça belirtilmiş olmasa bile, işsizlik ödeneğine ancak bundan sonra bahsedilecek iki şartın son bulması halinde devam edilebileceğini tahdidi olarak düzenlemesinden anlaşılan budur. Gerçekten de yasanın 52. maddesinin b) bendinde yapılan bu düzenlemeden sonra c) ve d) bentlerinde iki yeni hak düşürücü neden sayılmış ve arkasından gelen paragrafta “Ancak, c) ve d) bentlerinde öngörülen ödeneklerin kesilmesi gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneğinin ödenmesine yeniden başlanır.” hükmü getirilmiştir. Kısaca a) ve b) bentlerindeki nedenlerin ortaya çıkması halinde işsizlik ödeneği telafi edilmeyecek biçimde kesilir, hak tamamıyla kaybedilir.

Yasa aslen burada kendi içinde ciddi bir çelişki yaşamakta ve yaratmaktadır. Kanunun 52. maddesinde açıkladığım şekilde işsizlik ödeneği alırken gelir getirici bir işte çalışanların ödenek haklarının yeniden kazanılma imkanı olmadan düştüğü düzenlenmekteyken, bundan 2 önceki maddede (madde 50 paragraf 4) “sigortalının, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girmesi ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yeniden yerine getirilmeden tekrar işsiz kalması halinde, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam edeceğini” düzenlemiştir. Bu halde uygulamanın hangi maddeye göre yapılacağı tartışmalıdır.

Yasa koyucunun iradesinde bir hata olmadığını düşünerek maddeler incelendiğinde ise, iki düzenleme arasında zorlayarak da olsa tek bir farklılık görüldüğü ortaya atılıp, buna göre yorum yapılabilir. 52. madde düzenlemesi içinde ödenekten yararlanan kişinin başka bir gelir getirici işte çalıştığının sonradan Kurumca anlaşılması hali söz konusudur. Oysa 50. madde düzenlemesinde bunun sonradan anlaşıldığını belirten bir ibare bulunmamaktadır. Bu ayırmadan yola çıkarsak, 50. madde uygulaması içinde yeniden iş bulan kişi, Kurumu haberdar edip, yeni bir iş bulduğunu bildirmekte ve ödeneği kesilerek yeni işte çalışmaya başlamaktadır. 52. maddede ise ödenek alan sigortalı deyim yerinde ise Kurumu kandırmakta, yeniden işe girdiğini söylememekte, böylelikle haksız kazanç elde etmektedir. Şayet, maddeyi bu şekilde yorumlarsak ikili düzenlemenin amacı anlaşılabilir. Yasa koyucu sigortalının hileli bir davranışı ile ödenek almasını cezalandırmak amacıyla 52. madde çerçevesinde hakkın bir daha kazanılmayacağını düzenlemiştir. ILO'nun yukarıda da bahsi geçen 44 sayılı Sözleşmesi'nin 10. maddesinin 2. bendinin c) fıkrasında kişinin hileli olarak işsizlik sigortası ödeneği veya tazminatı alması halinde belirli bir süre ödenek veya tazminattan mahrum edilebileceği düzenlenmiş olup, işsizlik sigortası sistemimizin uluslararası düzenlemelerden etkilenmiş olması sebebiyle, açıklamış olduğum yorumun yapılmasının doğru olduğunu düşünüyorum<sup>367</sup>. Yine de belirtmek gerekir ki, yasa koyucu, şayet niyeti buysa, bunu açıkça ifade etmemiş olup düzenlemenin bu hali ile anlaşılması oldukça zordur.

Yeri gelmişken, yasa yapma tekniği açısından ülkemizde karşılaşılan bu gibi belirsizliklere dikkat çekmek gerekmektedir. İşsizlik sigortası ile ilgili düzenlemenin 50 yıllık geçmişi ve hazırlanan otuzun üzerinde tasarıdan sonra, bu konuda çalışanlar, maddenin amaçlarını ve birbirine benzer gözükten iki madde arasındaki anlam farkını gayet iyi bilmektedirler. Ancak bu hazırlıkları bilmeyen ve konu üzerinde bu kadar yoğun çalışmayan kişiler içinse düzenlemedeki farkı algılayamamak olağan bir durumdur. Yasa koyucunun unutmaması gereken olgu, düzenlemelerin hukuk adamlarının uygulamalarının yanı sıra sade vatandaşlar içinde yapıldığı, vatandaşlar tarafından anlaşılmayan yasa ve düzenlemelerin amacına

---

<sup>367</sup> Maddenin gerekçesinin bu olduğuna ilişkin bir yorum için bkz. Süleyman Başterzi, a.g.e., s. 202

ulaşmakta hep eksik kalacaktır. Yasa yapma tekniğimiz açısından, özellikle maddenin düzenlenmesinin arkasında yatan olgular, gerekçeler ile açıklanmaktadır. T.B.M.M. çatısı altında gündeme gelen her yasanın genel gerekçesi ve madde gerekçeleri ile birlikte komisyonlara gittiğini bilmekteyiz. Nitekim İşsizlik Sigortası için de bu böyle olmuştur. Bahsi geçen gerekçelerin hazırlanmasındaki görünürdeki eksiklik ise, gerekçelerde yazan ibarelerin bir gerekçe olmasından öteye, kanun maddesinin tekrarı gibi metine alınmasıdır. Yani madde metnin anılan şekilde düzenlenmesinin arkasındaki gerekçeyi açıklamak yerine veya yukarıda örneğini gördüğümüz gibi bir ayırım varsa bunu ifade etmek yerine, günümüzdeki uygulamada çoğu madde gerekçesinde maddenin aynen yazıldığı görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, 4447 sayılı Kanuna dönüşen İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı, T.B.M.M. Başkanlığı'na 12.07.1999 tarihinde sunulmuş olup, anılan tasarıda 4447 sayılı kanunda 52. madde olarak kabul görmüş maddenin numarası 46'dır. Bu maddenin ve yukarıda tartıştığımız hususun gerekçesi aynen şöyle ifade edilmektedir.

“Sigortalı işsiz işsizlik sigortası almakta iken bazı koşulları da yerine getirmesi gerekmektedir. Nitekim, işsizlik ödeneği almakta iken önerilen uygun işi haklı bir neden göstermeden reddeden sigortalı işsizlerle işsizlik ödeneği alırken bir yandan da herhangi bir nedenle gelir elde eden veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık alanların işsizlik ödeneklerinin kesileceği hükmü getirilmiştir.”

Bu düzenlemede herhangi bir gerekçe açıklanması gibi bir olgu söz konusu değildir. Bu gerekçe ile yukarıda 50. ve 52. madde arasında yaptığımız yorum farkını getirmek de mümkün gözükmemektedir. Yasa koyucunun buradaki eksikliği düzeltmesi yerinde olacaktır.

Kişinin işsizlik ödeneği almakta iken gelir getirici bir işte çalıştığının tespiti halinde hakkın tamamıyla kesilmesi hukuksal bir takım sorunlar yaratmaktadır. Örneğin, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 08.04.2004 tarih 2003 / 16690 Esas ve 2003 / 8331 Karar sayılı ilamı ile<sup>368</sup> işsizlik ödeneği aldığı esnada, iki günlük çalışması mevcut olan bir kişinin, bu iki güne ilişkin işsizlik ödeneğini iade etmesi

---

<sup>368</sup> Yusuf Yiğit, a.g.e., s. 91 dipnot

gerektiğine karar vermiştir. Bu halde, bu kişi işsizlik ödeneği aldığı süre içinde arada çalışması olmasına rağmen, Kurumun bunu fark etmemesi üzerine ödenek almaya devam etmiş ve sonra gelir getirici bir işte çalıştığı fark edilince sadece bu sürelerle ilişkin ödeneğin iadesine karar verilmiştir. Önceden tahsil etmiş olduğu ve gelir getirici işi terk ettikten sonra almaya da devam ettiği ücretlerin ise iadesi hakkında bir karar mevcut değildir. Oysa, aynı durumda gelir getirici bir işte çalıştığı, o esnada anlaşılan bir kişinin ise ödeneği derhal kesilecek ve işten ayrılrsa bile tekrar ödenek alamayacaktır. Görüldüğü üzere düzenleme farklı koşullardaki aynı madde kapsamına giren kişiler arasında eşitsizlik içermektedir.

Kanımca, düzenlemenin getirdiği bir başka çelişki de, yasa koyucunun iradesini tam olarak yansıtamamasıdır. Kanun maddesinin resmi gerekçesi aktarılırken belirtildiği üzere bir işsiz, işsizlik ödeneği alırken bir yandan da herhangi bir nedenle gelir elde etmesi engellenmek istemektedir. Daha doğrusu, herhangi bir nedenle gelir elde etmesi halinde, işsizliğin etkilerinin koruma sağlanacak seviyede olmayacağı düşünülerek, bu kişilere ödenek verilmemesi, ödeneğin kesilmesi hükme bağlanmak istenmiştir. Oysa kanun maddesi yazılırken, başka bir gelir elde etme olgusu, gelir getirici bir iş veya sosyal güvenlik kurumlarından gelir olmak üzere iki hal ile sınırlandırılmıştır. Bunun dışında, örneğin, işsiz kalmasına rağmen yüklü miktarda gayrimenkul sermaye iradı kazanan kişi, maddede sayılan haller içinde yer almadığından, bu kişiye ödeme yapılmaya devam edilecektir.

Bir açıdan bakıldığında, kira geliri elde etmek de bir iş olarak görülebilir. İş hayatı açısından baktığımızda bu olay bir bağımsız çalışma şekli olarak algılanabilir. Ancak bu konuda da kanunda bir açıklama yoktur. Nitekim iş kavramının tanımı da yapılmış değildir. Kanımca, kanunun genelinde iş kavramı, sürekli olarak iş kanunları kapsamında kullanılıp, işçi – işveren arasındaki ilişkide gösterilen görevi, yani kişinin belli birisine bağlı olarak ücret karşılığı yaptığı mesaiyi ifade ettiğinden, bir tek bu madde de, yasa koyucu tarafından bir açıklama yapılmadan, uygulama alanının dışına çıkılması doğru olmaz.



Bu maddede, gelir kavramının bir iş ilişkisinden bir de sosyal güvenlik kuruluşundan elde edilmesi üzerinde durulduğu gözükmektedir. Gelirin bir işten elde edilmesi ile ilgili eksik ve çelişkili durumlar yukarıda açıklandıktan, sigortalının bir sosyal güvenlik kuruluşundan bu geliri temini üzerinde de kısaca durmak gerekmektedir. Kişinin bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir temin etmesi halinde, işsizlik riskinden dolayı uğradığı zararı kısmen de olsa telafi etmesi gerçeği karşısında, bu maddenin düzenlenmesi mantıklıdır. Zaten 4447 sayılı Kanunun ilk yasalaştığı halde, 51. madde kapsamında işsizlik sigortasına hak kazanılması için daha başvuru sırasında kişinin herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir ve aylık almamasını şartı mevcut idi. Ne var ki, 05.07.2003 tarihli 4904 sayılı yasanın 28. maddesi ile, 4447 sayılı yasadaki bu maddede değişikliğe gidilerek, kişinin sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık alması, işsizlik ödeneğine hak kazanma şartları arasından çıkartılmıştır. Yine aynı kanunla yapılan değişiklik ile 52. maddede yapılan değişiklik ile, sosyal güvenlik kuruluşundan alınan herhangi bir gelir yada aylık kavramı, yaşlılık aylığı olarak değiştirilmiştir. Kısacası, 51. maddede sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almak, ödeneğe hak kazanabilmek önünde bir engelken tamamen kaldırılmış ancak bir sonraki maddede yaşlılık aylığının hak düşürücü sebep teşkil etmesi sürdürülmektedir. Bu demektir ki, sigortalı kişi, işsiz kaldığı zaman, bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı elde ediyorsa 51. madde doğrultusunda işsizlik ödeneğine hak kazanacak, ancak hak kazanır kazanmaz, yine sosyal güvenlik kuruluşundan bu geliri elde etmesi sebebi ile hakkını yitirecektir. Anılan şartın bir maddeden çıkartılıp, diğerinde hala muhafaza edilmesinin gerekçesini anlamak mümkün değildir. Bu haliyle, sosyal güvenlik kurumlarından sadece yaşlılık aylığı almanın işsizlik ödeneğine engel oluşturacağı hakkında yorumlar yapılmaktaysa da<sup>369</sup>, kanımca yukarıda örneğini de belirttiğim üzere, bir madde ile işsize hak verip, bir sonraki madde ile bu hakkı elinden almanın çelişkinin acilen düzeltilmesi gerekir. Bunun yanında, 52. maddenin devamında hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin ödeneklerinin de bu durumların devamı süresince duracağı düzenlenmiştir.

---

<sup>369</sup> Yusuf Yiğit, a.g.e., s. 92.; Ali Güzel – Ali Rıza Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 2003,

### c. Yeniden İşe Yerleştirme Hizmetinden Yararlanmamak

İşsiz kalan sigortalıların bir bölümü kendilerine kısa sürede yeni bir iş bulabilecek yetenekte, kapasitede ve eğitimde kişilerken, diğer bir bölümü bu yetenekten, beceriden veya kaliteden yoksun olabilirler. İşte aslen ikinci kategoride saydığım bu kişilerin işsizlik hallerinin ilk nitelikteki işsizlere oranla daha uzun sürmesi öngörülebilir bir gerçektir. Bu öngörü, kapsamdaki her işçi için geçerli olmasa da, zaten dar olan istihdam piyasasında işçi alımı yapan işverenlerin tercih hakları ve pazarlık güçleri varken daha kalifiye elemanı tercih etmeleri doğal bir yaklaşımdır. İşini kaybettikten sonra bir işçinin uzun süre yeni bir iş bulamamasının sistem açısından iki genel sakıncası mevcuttur. İlki, kişinin işsizlik halinin uzaması ile birlikte, kişide oluşan psikolojik etkilerin boyutunun oldukça fazlalaşması ve bununda işsiz kişiyi istihdam piyasası dışına yönelme, yeni bir iş aramaktan vazgeçme eğilimini artırmasıdır. İkinci sakınca ise, bu kişi işsizlik ödeneğini son safhasına kadar alarak sistemin finansmanı açısından zarar doğurmakla birlikte, sistem ile korunmak istenen zararın telafisi açısından hiçbir yarar sağlanamayacaktır. İşte bu sakıncaların engellenmesi açısından Amerika Birleşik Devletleri'nde profil sisteminin uygulandığından bahsetmiştik.

Ülkemizdeki uygulamada ise, işçiler arasında bu gibi bir ayırım yapılmamakla birlikte, kendisine uygun iş bulunabilmesine olanak sağlayacak bir mesleki niteliği olmayanlar ile meslekleri iş piyasasından geçerliliğini yitirmiş olduğu için iş bulma şansları azalan ya da yok olanlara, yeniden istihdam şansını elde etmesini sağlamak amacıyla İş Kurumunun teknolojik ve endüstriyel gelişmeler doğrultusunda var olan yeniliklere uygun mesleki nitelik yükseltici ya da kazandırıcı eğitim vermesi benimsenmiştir<sup>370</sup>. Yine bu amaca yönelik eğitim ile, işsizlik sigortasından yararlanma şartı olarak kanunun genel anlamı ile işçide çalışma iradesi aramasının sonucu olarak, İş Kurumu tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeksizin reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen sigortalıların işsizlik ödeneğinin kesileceği de düzenlenmiştir. Neticede yeni iş bulmak konusunda kendisinde bir yetenek eksikliği

---

<sup>370</sup> İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı madde gerekçesi

bulunan kişinin bu eksikliği gidermek amaçlı çalışmalardan kaçınmasını, çalışma iradesinin yokluğu olarak da nitelenmek mümkündür.

#### **d. Kurumun Koşullarına Uymamak**

Bir önceki maddede anlatılan gerekçeler dahilinde işsizlik sigortası sisteminin başarıyla uygulanabilmesi için sadece İş Kurumunun değil, sisteme dahil olan her tarafın elinden gelen katkıyı göstermesi gerektiği ortadadır. Bunun yanında, işsiz kişinin çalışma iradesinin kontrolünü sadece eğitimlere katılmaya bağlamak da sağlıklı sonuçlar vermeyecektir. Bu bilinçle, yasa koyucu sadece eğitimlere katılmamanın değil, “haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen” sigortalı işsizlerin ödeneğinin kesileceğini düzenlemiştir. Neticede, bu gibi talepleri geciktirmek veya hiç yerine getirmemenin sigortalının iş bulmada ihmalkar davrandığının, çalışma iradesinin bulunmadığının göstergesi olduğu belirtilmektedir<sup>371</sup>.

Daha önce belirtildiği üzere, bu dört maddeden oluşan hak düşürücü nedenler içinde son iki maddenin önceki ikiden önemli bir farkı bulunmaktadır. Buna göre, İş Kurumu’nun eğitimlerini reddeden veya devam etmeyen işsiz ile Kurum taleplerini hiç ya da zamanında karşılamayan işsiz, işsizlik ödeneğinin kesilmesi halinde, bu gerekçelerin ortadan kalkması ile birlikte, işsizlik ödeneğine yeniden başlanacağı, ancak bu halde ödenek süresinin başlangıçta belirlenen süreyi geçemeyeceği de düzenlenmiştir. Örneğin, sigortalı işsiz 180 günlük ödenğe hak kazanmış ve bunun 60 gününü ödenek olarak geçirdikten sonra kendisinden talep eden bilgileri Kuruma iletmemesi sebebi ile ödeneği kesilmiş ise, ve kişi bunun üzerine aradan 40 gün geçtikten sonra gerekli bilgilendirmeyi yaptıysa, bu vakitten sonra alacağı ödenek 80 günlük ödenektir.

---

<sup>371</sup> Yusuf Yiğit, a.g.e., s. 93

Tüm bu maddelerin yanında bir ayırık durum muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanların işsizlik ödeneğinin de silah altında oldukları süre içinde kesileceğinin düzenlenmiş olmasıdır. Madde gerekçesinde yine bu hususun düzenlenmesi ile ilgili hiçbir bilgi verilmemiş olmakla birlikte, kanımca işsiz kişinin silah altında olduğu süre zarfında tüm geçiminin (barınak ve yiyecek dahil) silahlı kuvvetler tarafından karşılanması ve yine bu süre zarfında kişinin çalışma imkanının bulunmaması nedeniyle bu tür bir düzenlemeye gidilmiştir. Ancak yasa koyucunun burada unuttuğu bir nokta, kişinin kendisi için silah altında olduğu süre zarfında herhangi bir gelire ihtiyacı yokken, geride bırakacağı ailesi için ciddi bir geçim sıkıntısı sorunu yaşanacaktır. Bu hali ile yasa koyucunun, silah altına alınan kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişi bulunup bulunmadığına göre bir ayırım yapmasında fayda olacaktır.

## 5. İş Sözleşmesinin Askıya Alınmamış Olması

4447 sayılı Kanun işsizlik sigortasına hak kazanma şartlarını saydığı 51. maddenin sonunda, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için hizmet akdinin başvuru sırasında grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olması gerektiğini düzenlemiştir. Bu düzenlemenin amacı, işsizlik sigortası kavramının kendi içinde ve bir sigorta niteliğinde olmasında yatmaktadır. İşsizlik sigortası sisteminin birinci özelliği işsizlik riskine karşı kısmi koruma getirmesidir. Nitekim bütün sigorta sistemleri bir riske karşı koruma sağlarlar. Bu husus yukarıda işsizlik sigortasının özellikleri bahsedilirken belirtilmiştir. Hizmet akdinin askıda bulunması hali ise hukuki tanımı itibarı ile fesih anlamına gelmediğinden dolayı, kişinin aslen işsiz olduğundan, yani işsizlik riskinin gerçekleşmiş olduğundan bahsedilemez.

Hizmet sözleşmesinin askıda olması demek, sözleşmenin devam etmekte olmasına rağmen, yasada öngörülen nedenlerle tarafların bu sözleşmeden doğan borç ve yükümlülüklerinin bazılarında geçici olarak kurtulmaları demektir<sup>372</sup>. Bu hali ile, askı halinin işsizlik sigortaları sistemi ile çelişen iki önemli özelliği

<sup>372</sup> Mehmet Sarı, Askıda Olmanın Tarafların Fesih Hakkına Etkisi, Türk Hukuk Sitesi internet sayfası, [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_122.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_122.htm)

mevcuttur. Bunun ilki, belirtildiği üzere askı halindeyken iş sözleşmesi sona ermiş sayılmamaktadır. İkinci olarak da askı halinin geçici süreli olduğu bellidir. Kavramın işsizlik ile bağdaşan noktası ise, askı halinde de işsizlikte olduğu gibi, kişide bir gelir kaybının olmasıdır<sup>373</sup>.

İlgili madde de askı hali ile ilgili olarak grev ve lokavt sayılmış olmakla, kanundan doğan ödevler nedeniyle hizmet akdin askıya alınması halinde de işsizlik sigortasına hak kazanılamayacağı düzenlenmiştir. Hangi hallerin kanundan doğan ödev kavramına girdiği ise açık değildir. Genel anlamı ile ödev bir zorunluluk içerdiğinden, örneğin askerlik halinin bu kavrama girdiği söylenebilir. Kanundaki bu boşluğun ve tartışmanın ortaya çıkması ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yayınlamış olduğu 3 nolu Tebliğ ile bu konuya açıklama getirmeye çalışmıştır. Bu tebliğ uyarınca grev, lokavt veya ilgili kanunlardan doğan olağanüstü hal, seferberlik hali, doğal afetler, kısa süreli askerlik, sivil savunma hizmetlerinden kaynaklanan askı hallerinin kanunda belirtilen askı halleri olduğu açıklanmıştır.

Tüm bu açıklamalara rağmen, işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını açıklayan 4447 sayılı Kanunun 51. maddesinin ilk fıkrası olabildiğince açıktır. Bu maddede hak kazanma şartlarının hemen başında, hizmet sözleşmesi gösterilen şekillerde sona erenlerin bu haktan yararlanacağı yazmaktadır. Az önce belirttiğim gibi, bu düzenlemeden sonra, kanun koyucu hiçbir şekilde askıya alınma halinden bahsetmemiş olsaydı dahi, yapılacak hukuki yorum ile, askı halinde olanların ödeneğe zaten hak kazanamayacakları belirlenebilirdi. Bu sebeple bu maddenin ayrıca düzenlenmesinin getirdiği bir hukuki yarar olduğunu düşünmemekteyim.

Buna rağmen, şayet işsizlik sigortasından faydalanma hakkı, şu andaki düzenlemeden farklı olmuş olsa ve askıdaki kişilere de bu haktan yararlanma imkanı getirilseydi, grev ve lokavt ile ilgili askı halini, tüm askı hallerinin dışına çıkartıp, bu hallerde işsizlik ödeneğinin verilemeyeceğini özellikle düzenlemek gerekirdi. Çünkü, grev ve lokavt kavramsal olarak demokratik bir pazarlık sürecini

---

<sup>373</sup> Hizmet akdinin askıya alınması ile ilgili geniş bilgi için bkz. Mehmet Sarı, a.g.e.

ifade etmektedir. Bu sebeple grev olsun lokavt olsun hizmet sözleşmesinin şartlarında anlaşamayan tarafların birbirlerini anlaşmaya zorlamak için uyguladıkları bir pazarlık yöntemidir. Bu yöntemin sınırları da kanunlar ile çizilmiştir. İki tarafta bu sınırlar dahilinde haklarını kullanmaktadırlar. Grev halinde işçi kesiminin kozu, işyerindeki üretimi durdurarak işverenin gelirini keserek, dayanma gücü oranında pazarlık şansının artırılmasıdır. Lokavt halinde işverenin kozu ise, işçilerin geçinmek için ihtiyaç duydukları geliri kesip, onların pazarlık gücünü kesebilmektir. Görüldüğü üzere, kanun koyucu grev hakkına karşı lokavt hakkını benimseyerek, taraflar arasında eşit bir hak arayış mücadelesi olması gayesini ortaya koymuştur. Bu halde, devletin araya girip, taraflardan bir tanesinin bu süreçte en büyük kozunu elinden alması (işçinin ücret kaybını telafi etmesi), hakların kullanımındaki eşitliği bir anda bozmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak grev veya lokavt halinde, işverenin geliri tamamen kesilecek iken, işçilerin geliri ise işsizlik sigortası ödeneği ile devam edecektir. İşte bu adaletsizliğin önlenmesi için grev ve lokavt halinde işsizlik sigortası ödemesinin yapılmaması gerekir<sup>374</sup>.

## 6. Kuruma Başvuruda Bulunmak

Gerekli tüm şartları taşıyan bir sigortalının işsiz kalması halinde, ödenekten yararlanabilmesi için gerekli bir şart da, kuruma şahsi başvuruda bulunmasıdır. 4447 sayılı Kanunun 48. maddesi uyarınca, sigortalı işsiz, belirtilen ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde Kuruma doğrudan başvurması gerekir<sup>375</sup>. Aynı zamanda 51. maddede de “Kuruma süresi içinde şahsen başvurmak” hak kazanma şartları arasında açıkça belirtilmiştir. 51. madde kapsamında Kuruma yapılacak başvuru sadece işsizlik ödeneği alma talebini içermez. Aynı zamanda işçinin yeni bir iş almaya hazır olduğunu kaydettirmesi gerekmektedir. Kanunun bununla birlikte işverene de yükümlülük getirip, “hizmet akdi 51. maddede belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş olan

<sup>374</sup> Grev ve lokavt sebebi ile askı halinin işsizlik sigortası sisteminde daha derin değerlendirilmesi için bkz. Süleyman Başterzi, a.g.e., s. 198 vd.

<sup>375</sup> Hizmet akdinin feshedilme tarihi olarak İş Kanunu uygulaması dikkate alınacaktır. Bu konu ile ilgili tartışma için bkz. Yusuf Yiğit, a.g.e. s. 92 - 93

sigortalılar hakkında örneği Kurumca hazırlanacak üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma göndermek” zorunda olduğunu bildirmesi de dikkat çekicidir.

Değerlendirmek gerekirse, Kurum sigortalı kişinin işsiz kaldığını henüz kendisi tarafından Kuruma bildirilmeden işverenden öğrenme yolunu tercih etmiştir. Bununla birlikte, bu hallerde dahi (işverence bildirgenin sunulmaması ihtimali her zaman mevcuttur) işsizlik ödeneği ve diğer yardımlardan işsizi yararlandırmayı otomatik olarak başlatmamakta, işsiz sigortalının başvurusunu kesinlikle aramaktadır. Bu başvuruda ödenek için değil, yeniden iş almaya hazır olduğunu başvurusudur. Demek ki, yasa koyucu, işsizlik ödeneğine hak kazanılabilmesi için açık olarak işçide çalışma iradesinin, yeni bir iş bulma iradesinin mevcut olduğunu görmek istemektedir. Böyle bir irade sahibi olmayan kişinin yeni bir iş bulmaya yönelik çaba göstermeyeceği inancı ile, en azından asgari olarak işçiyi yeniden istihdam piyasasına yöneltmek için bu türde bir şarta gerek duymuştur.

Kuruma yapılacak başvurunun şahsen yapılması gerektiği madde düzenlemesinde açıkça yer almıştır. Aradan geçen süreç içerisinde şahsi başvuru şartının yargı erki tarafından çok dar yorumlandığı ve vekil aracılığı ile yapılan başvurunun kabul edilmediği görülmektedir. Hukuken tartışma konusu olabilecek bu değerlendirme Yargıtay tarafından da kabul edilmiştir. Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin 03.05.2005 tarihli 2005/2928 Esas 2005/4933 Karar sayılı ilamında, bu konuda geniş bir değerlendirme yapıtlığı görülmektedir. Söz konusu karara ilişkin uyuşmazlıkta, sigortalı işsiz kaldıktan sonra vekil aracılığı ile Kuruma işsizlik sigortası başvurusunda bulunmuştur. Yerel Mahkeme tarafından vekil ile yapılan başvurunun kabul edilmesi gerektiği sebebi ile Kurumun başvuruyu red işleminden kaynaklanan sigortalı alacağının faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmiştir. Kararın temyizi neticesinde Yargıtay anılı kararında, “işsizlik sigortası uygulamasının ülkemizde yeni olması karşısında anılan ifadelerde amaçlanan başvuru şeklinin çözümünde, işsizlik sigortasının ve 4447 sayılı kanunun amacı ile uluslararası anlaşmalar ve bu sigorta kolunun uluslararası uygulamaları yol gösterici olacağını” belirterek inceleme yapmaya başlamıştır. Buna göre yüksek mahkeme

“sigortalı işsizlere, işsizlik ödeneği vermek suretiyle gelir sürekliliğini sağlamanın işsizlik sigortasının bir yönünü oluşturduğunu, diğer bir yönünün ise sigortalı işsizleri işe yerleştirmek ya da yeniden istihdam şansı elde edebilmeleri için gerekli olan meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi vermek olduğunu belirtmiş ve bütün bunlar göz önüne alındığında işsizlik sigortası ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin birbirinden farklı düşünülmesinin imkansızlığını” vurgulamıştır. Nitekim kanun gerekçesinde de işsizlik ödeneğinin yanı sıra iş bulma ve işe yerleştirme hizmetlerinin birlikte düzenlenmesinin sebebinin bunların birbirlerini tamamlar nitelikte olması şeklinde açıklanmıştır. Bu noktadan hareket eden Yüksek Mahkeme daha sonra işsizlik sigortası yönetiminin Türkiye İş Kurumu’na bırakılmasının, işsizlik sigortası sisteminin tam istihdamın sağlanmasına yardımcı nitelikte kabul edilen ülkelerde görülen bir olgu olduğuna deyinmiş ve ILO’nun yapmış olduğu işsizlik tanımı çerçevesinde “Tanımda yer alan halen çalışmaya elverişli olma ve bir iş talep etme unsuru istihdam dışında bulunan işgücünü ekonomik bakımdan aktif olmayan nüfustan ayırmaya hizmet etmektedir. İş talep etme ise; bağımlıya da bağımsız bir iş sahibi olabilmek için bazı aktif girişimlerde bulunulması anlamına gelmektedir. Uluslararası standartlara göre bir iş talebinden söz edebilmek için bu doğrultuda bazı aktif adımların atılması gerekmektedir . Yoksa tek başına bir iş talep edildiğinin beyan edilmesi yeterli değildir.” tespitinde bulunmuştur. Uluslararası uygulamalardan da örnekler vererek gerekçesini kuvvetlendiren Yüksek Mahkeme, “hukukumuzda, bireyin gerçek iradesinin ve bu iradenin tespitinin önemli olduğu ve vekalet akdine dayalı olarak beyanın kabul edilmediği ve (4447 sayılı kanunun gerekçesinde açıklandığı üzere işsiz sigortalının çalışma iktidar ve isteği iradesinin aranması gerektiği gibi) benzer şekilde bizzat tarafın iradesinin arandığı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu 230-235 maddelerde düzenlenen isticvap, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu 134-144. maddelerde düzenlenen evlenme ve 166/2. maddede düzenlenen evlilik birliğinin sarsılması hukuksal nedenine dayalı boşanma davası gibi hukuki kurumların uygulanmasında bireyin samimi iradesinin tespiti amacıyla mahkemece bizzat dinlenmesi öngörülmüş, vekil aracılığı ile irade beyanına cevaz vermemiştir.” açıklaması ile birlikte, işsizlik sigortası uygulamasında da buna paralel olarak, şahsen ve doğrudan



başvuru koşulunun vekil ile başvurma şekline dönüştürülemeyeceğine karar vermiştir.

Bahsi geçen Yargıtay kararı 3 oya karşı 2 oyla alınmıştır. Karar muhalif kalan iki üye, Borçlar Kanunu 386. madde düzenlemesi içinde vekalet akdi ve Avukatlık Kanunu çerçevesinde avukatlığın amacı dahilinde, vekil aracılığı ile doğrudan kuruma yapılan başvurunun şahsi başvuru kabul edilmeyerek çalışanın işsizlik sigortası hakkından mahrum edilmesinin Anayasa'nın 36 ve 48. maddelerinde düzenlenen hak arama ve sözleşme yapma hürriyetine aykırı olduğunda bahisle, kanunun yeni olması ve içeriği itibarı ile hukuki bilgi ve tecrübeyi gerektirmekte olduğundan, sigortalı işsizin usulünce düzenlenen vekaletname ile bu konuda vereceği yetkiye dayalı olarak vekilinden hukuki yardım almasının kaçınılmazlığı olduğunu, sigortalı ile Kurum arasındaki sistemin amacına yönelik organik bağın başka vasıtalar ile sağlandığı, bu sebeple vekilin başvurusunun şahsi başvuru olarak kabulü gerektiğini savunmuşlardır.

Kanımca, şahsi başvuru kavramının dar yorumlanarak evlilik, boşanma ve benzeri kurumlarla ilişkilendirilerek, gerçekten de Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak şekilde değerlendirilmesi, insan hakları açısından da tartışma yaratacak niteliktedir. Yüksek Mahkemenin kararında dayanak yapmış olduğu benzer durumlarda ani hak düşmesinden bahsetme imkanı bulunmamaktadır. Nitekim isticvap olsun, boşanma müessesesi olsun kişinin şahsen dinlenmesi gerektiği durumlarda, olaya vekil müdahalesi ile kişinin mahkemeye geliş tarihi daha geçe atılabilmektedir. Özellikle kişinin dinlenmesinin zorunlu olduğu bu durumlarda gerekirse kişilerin ihzaren celplerine de karar verilmektedir. Kısaca kişiler çağrıldıkları duruşmaya gelmemeleri sebebi ile hak düşümü (istisnai durumlar hariç olmak kaydıyla) söz konusu olmamaktadır. Evlenme örneği ise kişinin medeni halinde esaslı değişiklik yapması sebebi ile kişinin bizzat kendisinin irade beyanına ihtiyaç duyulduğu açıktır. İşsizlik sigortası kapsamında yapılacak başvuruda ise kişinin medeni halinde esaslı değişiklikten bahsedilemeyeceği gibi, diğer örneklerde olduğunun aksine hak düşürücü bir olgudan söz edilmektedir. Örneğin, Türkiye İş Kurumu bu hallerde

kişinin ihzaren celbi ile dinlenmesine karar vermemektedir. Bu itibarla, kanımca Yüksek Mahkemenin halihazırdaki yorumu ve örnek aldığı olgular adaletli bir sonuca varmamaktadır. İşsizlik sigortası sisteminde şahsi başvurunun amacı, kişinin gerçekten iş arama iradesini sergilemek olmakla birlikte, bu irade verilen eğitimlere katılmak, gösterilen iş başvurularında bulunmak ve benzeri hizmetler ile tespit edilebileceği üzere, sadece ilk başvurunun vekil ile yapılmasından dolayı, kişinin işsizlik sigortası hakkının düşürülmesi uygun olmaz. Bu halde kanımca, vekil aracılığı ile yapılan başvurunun kabulü ile, işsizlik sigortasına ilişkin usuli işlemlerin yapılması, ancak ilk ödeneğin verilmesinden önce hak sahibinin şahsen Türkiye İş Kurumu'na giderek gerekli zorunluluğu yerine getirmesi prensibi benimsenebilir. Bu yönde bir düzenleme, adaletin sağlanması ve hakların kullanılması açısından daha elverişli bir uygulama yaratacaktır.

Sigortalı işsiz, İş Kurumuna müracaatı, işveren tarafından kendisine verilen İşten Ayrılma Bildirgesi ile birlikte, 30 günlük bir süreye de bağlanmıştır. Ancak bu sürenin hak düşürücü bir süre olmadığı da, gecikme halinde dahi işsiz kişinin ödenek ve diğer faydalardan yararlanacağı da kanunda belirtilmiştir. Buna göre, mücbir sebepler dışında, başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülecektir. Örnekleme gerekirse, sigortalının normal olarak işsizlik ödeneği alma hakkı 180 gün ise fakat kendisi iş akdi feshedildikten sonra 30 gün içinde değil de 90. gün Kuruma başvurursa, normal olarak 30. günde başvurmuş olsa idi 180 günün hesabı o tarihten itibaren başlayacağından, 60 gün gecikmeli başvurmuş kabul edilecek, ve kendisine toplamda bakiye 120 günlük ödeme yapılacaktır.

Mücbir sebep kavramı ise, hukukçular için bile çoğu zaman tartışma konusu olabilecek iken, Kurum personeline bunu takdir hakkının tanınması beraberinde çeşitli olumsuzluklar, ortada bir mücbir sebep var iken bunun yok gibi değerlendirilmesine sebep olabilir. Bilindiği üzere mücbir sebep, kişinin önceden öngöremeyeceği bir olgunun iradesi dışında ortaya çıkıp yükümlülüğünü yerine getirmesine engel olan haldir. Hangi hallerin mücbir sebep sayılacağı ise kanunda açıkça belli edilmemiş olduğundan, durumun her olayın özelliğine göre

değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>376</sup>. İşsizlik sigortası uygulamasında, Kuruma bırakılan takdir hakkının uygulanmasında Kurum tarafından çelişkiler doğması üzerine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanan 3 nolu Tebliğ ile bu konuya açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Buna göre sigortalı işsiz,

- a) Eş, çocuk, anne, baba veya kardeşlerinden birinin vefatı ya da resmi kurum veya kuruluşlardan alınacak doktor raporu ile kanıtlanmak kaydıyla kendisinin veya bu maddede sayılanlardan birinin hastalık hali,
- b) Yangın, yer sarsıntısı, sel baskını gibi doğal afetler,
- c) Herhangi bir nedenle ulaşımın imkansız hale gelmesi,
- d) Kanuni bir ödevin yerine getirilmesi,
- e) Muvazzaf askerlik hizmetinin yerine getirilmesi,
- f) Gözaltına alınma hali
- g) Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali,
- h) Savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hal gibi durumlar,
- ı) Salgın hastalık nedeniyle karantina,

gibi mücbir sebeplerle geç başvurusu halinde hak kaybı söz konusu değildir. Mücbir sebep olgusunu ispat yükü sigortalıya yüklenmiştir.

Kanun, İş Kurumuna müracaatında sigortalının işveren tarafından kendisine verilen İşten Ayrılma Bildirgesini sunmasını da şart koşmaktadır. Bahsi geçen İşten Ayrılma Bildirgesi örneği Bakanlık tarafından hazırlanarak bir tebliğ ile yayınlanmıştır. Kanunda işçiye yüklenen bu şart, aslen uygulamada hukuki bir boşluğun doğmasına yol açmıştır. Kanunun lafzı itibarı ile, işsizlik ödeneğinden hak kazanmanın şartı olarak kuruma Bildirge ile başvurmak gerektiğinden ve bu Bildirge işçiye işvereni tarafından verileceğinden, işveren tarafından işçiye böyle bir Bildirge verilmemesi halinde, işçinin başvurusunun eksik olması ve işsizlik ödeneği hakkını kazanmaması sonucu ortaya çıkar. Çünkü maddenin düzenlenmesine baktığımız zaman, İşten Ayrılma Bildirgesi ile başvurunun emredici bir hukuk kuralı mahiyeti taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu ise zaten işsiz kalan kişinin mağduriyetinin doğmasından başka bir şey değildir. Bu eksikliğin ortaya çıkması, boşluğun yine Tebliğ ile

---

<sup>376</sup> Türk Hukukunda mücbir sebep uygulaması için Yargıtay kararları incelenebilir.

doldurulması sonucunu doğurmuştur. Bakanlık, işverenin İşten Ayrılma Bildirgesi düzenlememesi halinde, hak kaybına yol açılmaması için sigortalı işsiz talep dilekçesi ve resmi kimlik belgesi ile yaptığı müracaatının kabul edileceğini İş Kurumuna bildirmiştir<sup>377</sup>.

Kanunun emredici hükmüne karşı Tebliğ ile düzenleme yapılması alışkanlığı, yasa yapma tekniğine tamamıyla aykırıdır. Hiyerarşik düzende kanunların bağlı bulunduğu Anayasaya, tüzüklerin ve yönetmeliklerin bağlı bulunduğu kanunlara aykırı olamayacağı Anayasamızda açıkça düzenlenmiştir. Bununla birlikte, iç uygulamayı belirtmeye yarayan genelge ve tebliğ gibi araçların da bağlı oldukları kanuna aykırı olması düşünülemez. Kanunda emredici bir biçimde düzenlenen İşten Ayrılma Bildirgesi arama zorunluluğunun, tebliğ ile kaldırılması mümkün değildir. Yasalar yapılırken uygulamadan kaynaklanacak bazı sıkıntılar iyice düşünülmediğinden dolayı bu gibi sıkıntıların ortaya çıkması normaldir. Nitekim uygulama sırasında oluşacak yeni koşullara göre de kanunda çeşitli boşlukların doğması hayatın olağan akışıdır. Ancak bir eksikliğin bir yanlış ile düzeltilmesini bir hukukçu olarak kabul etmek mümkün değildir. Uygulamada mağduriyetin doğmasını engellemek amaçlı olarak bu gibi işlemler yapılabilir. Ancak bununla yetinilmeyip, kanunda boşluk doğuran değişikliklerin de acilen gerçekleştirilmesi gerekir. Kısaca tebliğ mekanizmasına nihai bir araç olarak bakmak doğru değildir. Oysa bu madde ile ilgili uygulamaya baktığımızda, Tebliğ'in 2002 yılının Ocak ayında yayınlanması ve aradan 4 yılı aşkın bir süre geçmesine ve bu süre zarfında İşsizlik Sigortası Kanununda değişikliğe gidilmesine rağmen, bu konunun gündeme alınmamış olması gerçeği karşısında, genelge ve tebliğlerin kullanılma amacının dışına çıktığını da görmekteyiz.

Kuruma hizmet akdinin sona ermesinden itibaren 30 gün içinde başvurulması zorunluluğu, işten ayrılma bildirgesinin bu başvuruda bulundurulması ve işten ayrılma bildirgesine işveren tarafından hizmet akdinin fesih nedeninin yazılmakta olması, uygulamada çeşitli farklı yorumlara sebebiyet vermiştir. Hizmet akdi feshedilen çalışanın, işveren tarafından kendisine kusur yüklenerek işten

---

<sup>377</sup> 30.01.2002 tarih ve 24656 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 3 Nolu Tebliğ, madde 5.

ayrılma bildirgesi düzenlenmesi neticesi, önce dava açarak işten çıkış sebebinin karara bağlanması yolunun benimsenmesinin, işçinin başvuruda bulunma zorunluluğuna istisna getirmediği veya kanunda belirtilen 30 günlük başvuru süresini dondurmadığı yargı kararları ile sabit olmuştur. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 11.01.2005 tarihli 2004/33267 Esas 2005/474 Karar sayılı ilamında “işsizlik sigortasından yararlanabilmek için işçinin, işten ayrılma tarihinden itibaren bir ay içinde işten ayrılma bildirgesi ile Türkiye İş Kurumu'na başvurmasının zorunlu olduğunu, işverence düzenlenen işten ayrılma belgesinde, ayrılma nedeni olarak "istifa" gösterilmesinin, davacının bu konuda başvuruda bulunmasını engelleyen ya da erteleyen bir durum olmadığını, yine, davacının ihbar ve kıdem tazminatlarının tahsili için dava açmasının da, kuruma başvuru süresini durdurmadığını, bu sebepler ile ne koşulda olursa olsun süresinde başvuru yapmayan sigortalıların mücbir sebep de bulunmadığı hallerde, başvurularını telafi imkanının bulunmadığını” karara bağlamıştır<sup>378</sup>.

İş Kurumuna kişisel başvuru şartı ile ilgili son bir noktada uluslararası uygulamada bulunan ve işsizlik sigortası haklarından faydalanmak amacıyla kişinin kuruma başvurması zorunluluğu getiren amacın ülkemizdeki uygulama ile arasındaki bir farklılıktır. Belirtildiği üzere, işsizlik sigortası faydalarının kendiliğinden işlemeye başlamaması, bu konuda işsiz kalan sigortalının müracaatının beklenmesinin amacı, kişideki çalışma iradesinin, yeni bir iş bulma iradesinin ortaya konulduğunun görülmek istenmesidir. Amerika Birleşik Devletleri'nde de işsizlik ödeneğinden faydalanmak için sigortalının başvurusu usulü kabul edilmek ile birlikte, sadece bununla yetinilmeyip, sigortalının işsiz kaldığı süre içinde belirli aralıklarla raporlama yöntemi ile iş arama çabası gösterdiğini kanıtlaması sistemi de getirilmiştir. Bunun dikkat çekici bir örneği, kişinin her dönem yapmış olduğu iş bulma görüşmelerini ilgili kuruma isim ve irtibat bilgilerini vererek raporlamasıdır. Yine İngiltere'de işsizlik ödeneği almakta olan sigortalı işsiz her onbeş günde bir ilgili kuruma başvurarak bir bildiri imzalaması uygulaması mevcuttur<sup>379</sup>. Fransa'da

---

<sup>378</sup> Benzer hükümler için bkz. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 13.12.2005 tarih 2005/26748 E. 2005/39367 K.; Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 17.05.2005 tarih 2004/23995 E. 2005/18596 K.; Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 14.06.2005 tarih 2004/26076 E. 2005/21146 K.

<sup>379</sup> Süleyman Başterzi, a.g.e., s. 208

da benzer uygulama olduğu yukarıda görülmüştür. Bizdeki uygulamada ise, Kurumun talep edeceği bilgilerin zamanında sağlanmaması hak düşürücü nedenlerden biri sayılarak, uygulamanın önü açılmış olmasına rağmen, fiili olarak bu tür bir uygulama yer almamaktadır. Bu konunun değerlendirilmesi işsizlik sigortası sisteminin gelişmesi, işçinin yeni bir işe yerleştirilmesi hizmetinin daha verimli olarak çalışmasını sağlayabilecektir.

## 7. Çalışmaya İstekli ve Elverişli Bulunmak

Yukarıda bir çok kere belirtildiği üzere, işsizlik sigortasından yararlanmanın şartlarının başında sigortalı kişinin kendisindeki çalışma iradesi gelmektedir. Bu sebeple, işsiz kalan sigortalının işsizlik sigortası yardımlarından otomatik yararlanmaya başlaması ilkesi kabul edilmemiş, sigortalı işsiz Kuruma müracaat ederek, yeni bir iş almaya hazır olduğunu da beyan etmesi gerekmektedir. Kanun sigortalıdaki çalışma iradesini sadece bu düzenleme ile aramamış, sigortalının işsizlik halinin kendi iradesine bağlı olması ve bunda haklı sebeplerinin de olmaması halinde, Kurumun verdiği eğitimleri kabul etmemesi ve/veya yarıda bırakması halinde, Kurum ile ilgili gerekli bilgi alışverişini yapmaması halinde de işsizlik sigortasından yararlanamayacağını düzenlemiştir. Bunlara ilave olarak, kişinin kendisine gösterilen uygun işi kabul etmemesi halinde de iradesinin çalışmama yönünde olduğuna inanılarak, ödeneğinin kesilmesi gerektiği düzenlemesi yapılmıştır.

Sigortalı da çalışma iradesinin aranmasının yanı sıra, gerekli koşullardan bir tanesi de, sigortalının aynı zamanda çalışabilir durumda olmasıdır. Çalışabilir durumda olma kavramı, fiziksel nitelikleri ön plana çıkartmaktadır. Bu sebeplerle 4447 sayılı Kanunun ilk şeklinde sigortalının herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık almaması da hak kazanma şartlarından biri olarak sayılmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarından gelir veya aylık alan kişinin, bu gelir ve aylıkların nevine göre çalışma yeterliliğini kaybetmiş olması söz konusudur. Bu düşünceye uygun olarak 52. maddede hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin ödeneklerinin bu süre

zarfindan kesileceği de dzenlenmiştir. Bu son dzenlemeden bile, kanun koyucunun, işsizlik ödeneğine hak kazanacak kişinin çalışma yeteneğine sahip olduğunu aradığını gstermektedir. Gebelik halinde kadın çalışamayacak durumda olması sebebi ile veya hastalık halindeki insanında aynı şartta bulunması sebebi ile geçici iş gormeşlik ödeneği ödenir. Bu halde bir insanın çalışması dđřünölemeyeceđinden ve yine bu kişiye zaten belirli bir gelir sağlandığından, işsizlik sigortası ödeneğinin de ödenmesi gereği bulunmamaktadır.

4447 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de, ölkelerin işsizliğin sebeplerini gidermek amacıyla ekonominin istihdam kapasitesini genişletici ... işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını yada azalışları tazmin edici, yeni iş buluncaya ya da yeniden istihdam imkanı verecek olan eğitim tamamlanıncaya kadar gelir kayıplarını karşılayarak gelir devamlılığı sağlayacak politikaların uygulamak zorunda olduklarını belirtmiş, bu amaçla işsizlik sigortası sisteminin getirildiğinden bahsetmiştir. Göröleceği üzere, işsizlik sigortası sisteminin kabul edilişinin altında bile, geçici gelir kayıplarının tazmininden, kişinin yeniden iş bulmasından önemle bahsedilmektedir. Bu olgular, işsizlik sigortasından faydalanacak kişilerin yeniden işe dönecek kişiler olduğunu bize gstermektedir. Kişinin yeniden işe dönebilmesi ise, bu yönde isteği, arzusu ve tabi ki yeteneğine bağlıdır. 4447 sayılı Kanunda buna uygun olarak, 47. maddesi ile işsizlik sigortasını tanımlarken “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen ...” diyerek kanunun genel kapsamında sağlanan faydalardan hak kazanma şartları arasında bu hususun bulunduğunu açıkça ortaya koymuştur.

## **8. Yararlanma Koşullarının Genel Değerlendirmesi**

Yukarıda sayılan 7 şartın işsizlik sigortasından faydalanabilmek için gerekli şartlar olduğu bahsedilmiştir. Bununla birlikte aşağıda göröleceği üzere, işsizlik sigortasının sağladığı değerik faydalar mevcuttur. Kanun sistematığı içinde incelendiğinde, yukarıdaki 7 şartın her bir yardımdan faydalanmak için şart olmadığı görölmekte, kanunun bu 7 şartı özellikle işsizlik ödeneği için yapılan başvuruları değerlendirirken göz önüne aldığı anlaşılmaktadır. Zaten, bu şartları ayrıntılı

açıklarken referans olarak da kullanılan 4447 sayılı Kanununun 51. ve 52. maddelerinin başlığı sırasıyla “İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanmanın Şartları” ve “İşsizlik Ödeneği Ödenmesinde Hak Düşürücü Nedenlerdir”. Kanun kişilere işsizlik sigortası sisteminde sağladığı faydaları ise bu maddelerden daha önce 48. madde kapsamında düzenlemiştir. Görülmektedir ki, kanun özellikle bu yedi şartın her birini işsizlik ödeneği vermek için şart koşturmuştur.

Bunun dışında, özellikle İş Kurumunun verdiği hizmetler açısından, bu şartların çoğu aranmamaktadır. Özellikle, bir para ödemesi içermeyen iş bulma ve mesleki eğitim gibi hizmetlerin verilmesinde, sigortalının belli bir süre prim ödeme zorunluluğu dahil yukarıda açıklanan 6 adet şarta ihtiyaç yoktur. Ancak tabii ki bu halde dahi, Kuruma başvuru zorunludur. Bu itibarla, aşağıda açıklanan işsizlik sigortasının sağladığı faydalar arasındaki değişik maddeler de aranan şartların farklı olduğunu unutmamak gerekir.

## **F. İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI FAYDALAR**

Yukarıda belirtilen şartları taşıyan kişilere sağlanan haklar, 4447 sayılı Kanununun 48. maddesinde sayılmıştır. Buna göre işsiz kalan ve sigortaya başvuran sigortalılara, yapılan inceleme neticesinde hak kazandıkları anlaşıldığında

- işsizlik ödeneği,
- hastalık ve analık sigortası hizmetleri ve geçici iş görmezlik ödeneği uygulaması,
- yeni bir iş bulma,
- mesleki eğitim hizmetleri

verilecektir. Kanunun lafzındaki “ödemeler ve hizmetler” ibaresinden yola çıkarak, literatürde bu faydaların hizmete yönelik yardımlar ve ödemeye yönelik yardımlar olarak ikiye ayrıldığı da görülmektedir<sup>380</sup>. Sayılanlar dışında sonradan İş Kanunu ile getirilen Kısa Çalışma Ödeneği ile İşsizlik Sigortası Fonu’na dahil edilen Ücret Garanti Fonu’nu da incelemekte fayda vardır.

---

<sup>380</sup> Celal Tozan, a.g.e., s. 27



## 1. İşsizlik Ödeneği

İşsizlik ödeneği, kanun kapsamında sigortalı işsizlere belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödemeyi ifade eder (md. 47). Yapılan düzenleme incelendiğinde işsizlik ödeneği sisteminin belirli süreli ve sınırlılık ilkesine dayandığı görülmektedir<sup>381</sup>. Bununla birlikte genelde uluslararası uygulamada var olan bekleme süresi uygulamasının Türkiye işsizlik sigortası uygulaması sistemine dahil edilmediği de göze çarpmaktadır. Bekleme süresi, sigortalının ilgili Kuruma başvurmasından sonra değerlendirme yapıp kendisinin ilk ödeneye hak kazanacağı süre arasında geçecek asgari süreyi ifade etmektedir ve uluslararası uygulamada Kurumun sigortalı hakkında tam ve sağlıklı bir inceleme yapması için kullanılmaktadır. Halen gerek Amerika Birleşik Devletleri uygulamalarında gerekse Fransa uygulamasında bekleme süresi olgusuna rastlanmaktadır. Ülkemizde ise bekleme süresine neden ihtiyaç duyulmadığı konusunda kanun gerekçesinde bir açıklama bulunmamaktadır. Bununla birlikte 1993 tarihli tasarıda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 15 gün olarak bir bekleme süresi tayin ettiği de bilinmektedir<sup>382</sup>. Bu hususun ise Türkiye'nin de taraf olduğu ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Andlaşma'da belirlenen ve üye ülkelere azami 7 günlük bekleme süresi öngörmesi hakkı tanıyan maddeye aykırı olması dikkat çekicidir. Süleyman Başterzi, anılan eserinde 15 günlük bir bekleme süresinin öngörülmesinin gerekçesinin yapılan başvurunun incelenmesi, sigortalı işsiz ve gerektiğinde işverenle görüşülmesi, ödeme işlemine karar verilebilmesi ve diğer zorunlu araştırma, soruşturma ve işlemlerin yapılabilmesi olduğunu belirtmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kanun hak kazanan sigortalılara işsizlik ödeneğinin belirli bir süre verilmesini kararlaştırmıştır. Sosyal devlet olgusu içinde işsiz kişilere sürekli olarak gelir yardımı yapılması tartışılabilir bir olgu iken, işsizlik sigortası kapsamında bu şekilde belirli süreli ödeme yapılması düzenlenmesi aslen sistemin finansmanı ile ilgili bir husustur. Finansman bölümünde üstünde durulduğu üzere, toplanan gelir ile ödemelerin dengesinin sağlanması açısından

<sup>381</sup> Ayhan Gençler, Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması, Çimento Müstahsilleri İşveren Sendikası Dergisi, Mayıs 2002, Sayı 3 Cilt 6, s. 12

<sup>382</sup> Süleyman Başterzi, a.g.e., s. 210.

yapılacak ödeme süresinin önem arz ettiği ortadadır. Nitekim o bölümde, İşsizlik Sigortası Fonu'nun yapı itibarı ile sağlıklı olup olmadığı, herhangi bir krizde iflasının söz konusu olup olmayacağı üzerine bir tartışma yapılmış ve bu ödeme ve prim koşulları ile sistemin sağlıklı bir yapıda olduğu sonucuna varılmıştır.

Ülkemizdeki düzenleme uyarınca, hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,

süre ile işsizlik ödeneği verilir (md. 50).

İşsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarından bahsedilirken, sigortalının son 3 yıl içinde 600 gün çalışmış olması koşulu belirtilmiştir. Burada hak kazanmak için asgari bir şart belirleyen kanun koyucu, bu durumdaki kişilere 180 günlük yani 6 aylık bir ödeme yapılması sistemini kabul etmişken, bundan daha fazla sisteme dahil olmuş, daha fazla prim ödemiş kişilerin de daha fazla ödenek almasını öngörmüştür. Bu sistem çerçevesinde işsizlik sigortası sisteminde en uzun ödeme süresi 10 ay karşılığı olan 300 gün ile sınırlıdır. Bu hali ile Türkiye uygulamasının, taraf olunan 102 sayılı ILO sözleşmesindeki 13 haftalık sınırın üzerinde olduğu görülmektedir. Ancak yine de işsizliği 10 aydan uzun sürecek kişilerin geliri tamamıyla kesilecek ve işsizlik riskine karşı bir koruması kalmayacaktır.

Aşağıda sistemin Türkiye'deki işsizliğin süresel dağılımına göre değerlendirilmesinin yapılabilmesi açısından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınarak hesaplanmış şekli ile, işsizliğin süresine göre rakamsal dağılım ve yüzde hesapları gösterilmektedir.

**Tablo 49 : İş arama (işsizlik) süresi**

Yıllar	Toplam İşsiz	Ay		Yıl				
		1 - 11	%	1 yıl - 2 yıl arası	2 yıl - 3 yıl arası	3 yıl ve daha fazla	1 yıldan fazla toplam	1 yıldan fazla işsizlerin yüzdesi
2000 YILI	1.497	1.139	<b>76,09</b>	190	72	44	306	<b>20,44</b>
2001 YILI	1.967	1.516	<b>77,07</b>	264	90	54	408	<b>20,74</b>
2002 YILI	2.464	1.668	<b>67,69</b>	428	176	94	698	<b>28,33</b>
2003 YILI	2.493	1.812	<b>72,68</b>	323	156	104	583	<b>23,39</b>
2004 YILI	2.499	1.494	<b>59,78</b>	472	269	220	961	<b>38,46</b>
2005 YILI	2.521	1.486	<b>58,94</b>	453	275	259	987	<b>39,15</b>

Not: Yüzde haricinde rakamlara üç sıfır (000) ilave edilmelidir.

Geriye kalan bakiye rakam, iş bulmuş ve başlamak için bekleyenlerden oluşmaktadır.

İstatistik verilerinden görüleceği üzere, ülkemizde ilk işsizlik ödeneğinin verilmeye başlandığı 2002 yılı itibarı ile değerlendirecek, tüm çalışanların sisteme dahil olduğunu düşünülse dahi, tüm işsizlerin % 28'inin ödenek süresini tamamıyla tüketeceği ve sonrasında geçinmek için herhangi bir gelirin olmayacağı ortadadır. İşin kötü kısmı ise aradan geçen yıllar sırasında Türkiye'deki ekonomik büyümeye rağmen işsizlik sürelerinin yapısında değişimle, işsizlik süresinin uzamasıdır. 2000 yılında işsizliği 1 yıldan fazla süren toplam 306 bin işçi varken ve bu sayının toplam işsizliğe oranı % 20,44 iken 2005 yılı ortalamasına bakıldığında işsizliği 1 yıldan fazla süren kişilerin sayısının 3'e katlanarak 987 bine ulaştığı ve bunlarında toplam işsizliğe oranının % 40 seviyesine yükseldiği görülmektedir. İşsizlik sigortası kapsamına dahil olan işçiler ile ilgili bu tür de bir veri olmamasına rağmen, genel yapının örneklenmesiyle, sistemdeki kişilerin yaklaşık % 40'ının ödenek sürelerini tüketecekleri görülmektedir. Kısaca, işsizlik sigortası ödeneği gerçek anlamda sadece % 58'e yakın<sup>383</sup> bir sigortalı kitlesi için tam çözüm olmaktadır. Geriye kalan % 40'lık bir sigortalı işsiz ise geçici olarak ödenek almakta fakat sonrasında yine işsizliğin tüm sorunlarının karşı karşıya kalmaktadır. İşsiz kişinin 10. aydan sonra, ki çoğu işsiz için ödenek süresi 10 aydan daha kısadır, yaşadığı sorunların sonucu işsizliğin sosyo ekonomik ülke hayatına etkisi de

<sup>383</sup> İstatistiksel bilgidaki rakamlar ile işsizlik süresi 1 – 11 ay arası süren kişiler bilinmekte olup, işsizlik ödeneğinin 10 ay sürmesi sebebi ile, 10. ay ile 11. ay arasında kaç kişinin iş bulduğuna ilişkin bir veri yoktur.

oluşmaya başlamakta, böylelikle işsizlik sigortası sistemi ile amaçlanan koruma çok az bir şekilde sağlanabilmektedir. Oysa düzenlenen kanun maddesinin gerekçesinde, işsizlik ödeneği verilme sürelerinin, toplanacağı varsayılan prim, ve diğer gelirler ile işsizlik sigortası programı giderleri ve eldeki veriler doğrultusunda işsiz kalma olasılıkları dikkate alınarak hesaplandığı belirtilmektedir. Buna rağmen, İşsizlik Sigortası Fonu'nda biriken paraya rağmen, geçen süre içinde işsizlik sigortasının daha etkin kullanımı için bir düzenleme yapılmamıştır.

Bu şartlar altında istenilen amacın tam olarak sağlanabilmesi için üç seçenek belirmektedir. Bunlardan ilki işsizlikle mücadele ile işsiz kalan kişinin işsizlik ödenek süresi içinde iş piyasasına geri kazandırıldığı bir ortam yaratmaktır. Başka bir deyişle, günümüz sistemi içerisinde tüm işsizlere 10 ay içinde yeni bir iş imkanı yaratmaktır. İkinci seçenek işsizlik ödeneği sürelerini uzatmaktır. Ancak işsizlik süresi 3 yıldan bile fazla süren kişilerin oranının % 10 olduğu bir ülkede, bu süreyi uzatsanız bile belli bir kesim korumadan yoksun kalacak ve istenmeyen sorunları yaşayacaktır. Son bir seçenek ise işsizlik yardımı sistemi ile tüm işsizlere bir gelir ödenmesidir ki, bu sistemin finansmanı genel bütçeye dayanacağından bunu uygulayacak ülkede bütçe ve ekonomi dengesinin çok iyi kurulmuş ve güçlü durumda olması gerekir.

Sigortalının sisteme önceki katılımına göre belirlenen ödenek süresi içinde, işsiz kişinin yeniden iş bulması halinde ödenek kesilecektir. Önceden tartışması yapıldığı gibi, kanun koyucu yeni bir iş bulması halinde bunu Kuruma iletmeyen sigortalı ile Kuruma ileten sigortalı arasında bir farklılık yaratmış gibi gözükmektedir. Buna göre, iş bulduğunu Kuruma bildirmeyen ve hem ücretini alan hem de ödeneği almaya devam eden sigortalıların bu durumlarının tespiti halinde ödenek hakkının düşmesi kabul edilmiştir. İş bulduğunu bildiren sigortalı için ise bir hak düşmesi söz konusu olmayıp, 50. madde uyarınca ödenek süresi dolmadan yeni bir işe başlayan sigortalı işçinin yeni hizmet akdinin işsizlik ödeneği alma koşulları dolmadan, bu kanunda belirtilen haller ile fesih olmuş olması halinde, önceden kalan süre kadar işsizlik ödeneğine hak kazanacağı düzenlenmiştir. Örneğin, sigortalı kişi öncelikle 300 günlük işsizlik ödeneğine hak kazanır, bunun 200 gününü aldıktan

sonra yeni bir iş bulur ve bunu Kuruma bildirirse, ilk iş olarak ödeneği kesilecektir. Sigortalı bu durumda 2 ay sonra kusuru olmaksızın işten çıkarttırılırsa, yeni hizmet akdi ile yeniden ödenek almaya hak kazanamadığı için, öncekinden kalan 100 günlük ödeneğini almaya devam edecektir.

4447 sayılı yasa, işsizlik ödeneğinin miktarını, sigortalının hizmet akdi feshedilmeden önceki son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının %50'si olarak belirtmiştir. Böylelikle işsizlik ödeneğinin genel miktarını belirleyen yasa koyucu, miktar için bir de azami rakam belirleyerek, işsizlik ödeneğinin miktarının 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan cari asgari ücretin aylık net tutarından fazla olamayacağını da hükmetmiştir. 01.01.2006 tarihinden itibaren asgari ücretin neti 380,46 YTL olmakla birlikte, şu an için ödenen en yüksek ödenek miktarı da budur.

İşsizlik sigortası sisteminin finansmanında işçilerin S.S.K. primine tabi kazançlarına dayanarak prim alan Fon'un ödeme yaparken asgari ücrete yollama yapması tutarsızlık içermektedir. Çünkü Türkiye uygulamasında S.S.K. prime esas kazançlarda asgari ücreti tanımamakta, kendine göre belirlediği bir taban ücreti primlerde esas almaktadır. Örneğin en son 21.12.2005 tarihinde yayınlanan bir Genelge ile, 16 yaşını doldurmuş işçilerin bir günlük normal çalışma karşılığı asgari ücretleri 01.01.2006 - 31.12.2006 tarihleri arasında 17,70 YTL olacağı belirlenmiştir. Buna göre aylık alt sınır 531,00 YTL olarak kabul edilmektedir. Bu hali ile ülkemizde aynı kişilere uygulanan geçerli iki adet asgari ücret bulunmaktadır. Çalışanın eline maaş olarak geçerken asgari ücretin neti 380,46 YTL olarak kabul edilmekte, ancak bundan devletin kazancı söz konusu olduğunda çalışanın 380,46 YTL olarak aldığı ücret 531,00 YTL kabul edilip tüm prim hesapları ona göre yapılmaktadır.

Bu bilgilere göre, işsizlik sigortası ödeneklerinde en yüksek rakam 380,46 YTL (yasal asgari ücretin neti) ile sınırlı olurken, en düşük rakam da 265,50

YTL'dir<sup>384</sup>. İşsizlik sigortası ödeneğinin sınırlandırılması da eleştirilere uğramaktadır. Özellikle yüksek gelirlilerin prim ödemelerinde brüt ücret üzerinden ödemeye tabi tutulmaları, fakat buna karşılık ödenek alırken asgari ücret sınırı ile karşılaşmalarının hakkaniyete aykırı olduğu savunulmuştur<sup>385</sup>. Örneğin, 2.000 YTL maaşla çalışan bir kişinin ödediği primler bu rakama göre ayarlanırken, bu kişi işsiz hale düştüğünde ödenek alırken daha fazla prim ödemiş olmasına rağmen 760,92 YTL ücret alıp prim ödeyen kişi ile aynı şartlarda değerlendirilecektir.

Bu belirlenmiş olan işsizlik sigortası ödenekleri, yukarıda da bahsedildiği üzere hiçbir bekleme süresine tabi olmaksızın, her ayın sonunda aylık olarak işsiz kişinin kendisine ödenecektir. İlk işsizlik ödeneği ödenmesi ise ödeneğe hak kazanılan tarihin sonunda yapılır. Sistemde bir bekleme süresi öngörülmemiş olmasına rağmen, ilk ödenek dağıtımındaki bu gecikme de aslında bir bekleme süresi olarak değerlendirilebilir.

Yine 4447 sayılı Kanun kapsamında, işsizlik ödeneğinin, damga vergisi hariç, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmayacağı, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemeyeceği düzenlenmiş bulunmaktadır.

4447 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra yapılan ödemeler ve yararlanan kişi sayısı ile ilgili İşsizlik Sigortasının Finansmanı bölümünde ayrıntılı bilgi istatistik göstergeleri ile birlikte verildiğinden bu bölümde yeniden üzerinde durulmamaktadır. Ancak genel hatları ile özetleyecek olursak. 28 Şubat 2006 tarihine kadar 656.012 kişi işsizlik ödeneği almak için başvurmuş, bunlardan 590.059 sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Bu kişilere Mart 2006 ayı dahil toplam 719.303.067,19 YTL ödeme yapılmıştır<sup>386</sup>. 2006 yılı Mayıs ayında, 98.731 kişiye toplam 26.816.308,14 YTL ödeme yapılmıştır. Bu rakam uyarınca

---

<sup>384</sup> S.S.K. Genelgesine göre prime esas günlük kazanç 17,70 olup,  $(17,70 / 2) * 30$  formülü ile 265,50 bulunmuştur.

<sup>385</sup> Ayhan Gençler, a.g.e.s. 13

<sup>386</sup> Türkiye İş Kurumu'nun elindeki son bilgiler olup, Nisan 2006 tarihli İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni'nden alınmıştır.

Mayıs ayında kişi başına düşen ödenek miktarının 270 YTL civarında olduğu görülmektedir. Bu olabilecek en düşük ödenek miktarı 265,50 YTL'nin çok az üstünde olup, buna göre bu kişilerin kazançlarının prime esas gelir tabanı rakamı civarında olduğu, başka bir ifadeyle asgari ücrete çok yakın bir rakam üzerinden çalıştırıldıkları ortadadır.

## **2. Hastalık ve Analık Sigortası Yardımı ile Geçici İş Göremezlik Ödeneği Uygulaması**

İşsizlik sigortası sisteminde sigortalılara tanınan bir başka fayda da, kişilerin işsizlik sigortası ödeneğine hak kazandıkları süre içinde, sosyal güvenlik sistemi dahilinde ödemeleri gereken hastalık ve analık sigorta primlerinin ödenmesidir. Hastalık ve analık sigortası genel anlamda sağlık sigortasının alt birimlerinden ikisidir. İşsiz olan kişinin, işsizliği süresince oluşacak sağlık risklerinden yararlanamaması tehlikesi, işsizlik sigortası sistemi ile engellenmek istenen şahsi zararlardan bir tanesidir. Geçimini idame ettirecek gelirden yoksun olarak yaşayan bir kişinin, aynı zamanda hastalanması veya bayan işçinin doğum sebebi ile ek bir takım harcamalar ile yüzyüze gelmesi, işsizliğin şartlarını daha da ağırlaştırır, yaşanan rahatsızlıkları en üst seviyeye çıkartan olaylardandır. Bu itibarla, işsizlik sigortası sistemimiz haklı olarak, işsizliğe karşı kısmi koruma amacı içinde, belirli bir süre bir ödenek vermekle birlikte, aynı süre ile bağlı kalmak kaydıyla kişilerin sağlık sigortasından yararlanmaya devam edebilmesi amacıyla, hastalık ve analık sigorta primlerinin de kısmi olarak karşılanması esasını getirmiştir.

4447 sayılı yasanın 50. maddesi uyarınca, sigortalı işsiz, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri Fon tarafından işsizlik ödeneğinin ödendiği sürece ilk altı ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda tam olarak Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır.

Görüldüğü üzere, aynen ödenek sisteminde olduğu gibi, primlerin karşılanmasında da belirli bir süreye bağlılık ve kısmilik ilkesi geçerlidir. Süre

bakımından hastalık ve analık sigortası primlerinin karşılanması, işsizlik ödeneği sürelerine, yani kişinin önceden yapmış olduğu çalışma ve işsizlik sigortası sistemine katkıya bağlı olarak 180 – 240 ve 300 günlük sürelerle bağlanmıştır. Böylelikle ödenek ile primlerin karşılanması arasında paralellik kurulmuştur. Kanundaki “işsizlik ödeneğinin ödendiği sürece” ibaresi uyarınca, işsizlik ödeneğinin hak düşürücü nedenler veya yeniden işe başlamak sebebi ile durduğu durumlarda, bu yardımlar da yapılamayacak, ve işsizlik sigortasının devam etmesi halinde bu ödemeler de yeniden başlayacaktır<sup>387</sup>. Kısaca, hastalık ve analık sigorta primlerinin karşılanması uygulaması işsizlik ödeneği uygulamasını takip eder.

Paralellik uygulaması sonucu kanun düzenlenmesinde hastalık ve analık sigortası primlerinin tam olarak karşılanmadığı görülmektedir. Bu yardımların yapılması görevi İşsizlik Sigortası Fonu’nda olup, Fon işsizlik ödeneği ödenen ilk altı ay boyunca primlerin sadece 2/3’ünü karşılayacaktır. Şayet bir işçi zaten 180 gün işsizlik ödeneğine hak kazandıysa, bu süre içinde hastalık ve analık sigortası primi ödemesinin 2/3’ü Fon tarafından karşılanacak, geri kalan 1/3’lük bölüm ise işçi tarafından aldığı ödenekten veya birikmiş parası var ise bu paradan karşılanacaktır. Altı aydan sonraki dönem için ise Fonun hastalık ve analık primlerini tam olarak karşılayacağı düzenlenmiştir. Bu demektir ki, eğer sigortalı kişi işsizlik ödeneğinden 180 günün üzerinde, 240 ya da 300 gün olarak yararlanıyorsa, bunun ilk 180 günü boyunca hastalık ve analık sigorta primlerinin 1/3’ünü ödemek zorunda kalacak sonrasında bir ödeme yapmayacak bu tutar tamamıyla Fon tarafından karşılanacaktır. Bu bağlamda bile bakıldığı zaman, işsizlik sigortası uygulamasında ödeneğe 180 gün hak kazananlar ile daha fazla hak kazananlar arasında bir eşitsizlik olduğu, Fonun 180 günden daha fazla ödeneğe hak kazanan kişilere sağladığı faydaların rakamsal oranın üzerinde bir takım avantajlar sağladığı görülmektedir.

Her ne kadar İşsizlik Sigortası Fonu’ndan yapılacak olan hastalık ve analık sigortası primleri ödemesinin 6 aydan sonra tam karşılığa isabet edeceği belirtilmiş ise ve bu bakımdan kısmilik ilkesine burada uyulmadığından

---

<sup>387</sup> Ahmet Aldemir, İşsizlik Sigortası; Kapsamı, Özellikleri ve Yararlanma Şartları, Yapılan Ödeme ve Yardımlar (III), Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 5, Sayı:7, ss.15-21.; Yusuf Yiğit, a.g.e., s. 83



bahsedilebilirse de, bu prim karşılıklarının hesabında, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesap yapılacağı da açıkça belirtilmiştir. Bunun sonucu olarak, asgari ücret ile çalışan bir kişinin belirtilen sigorta primlerinin işsizlik ödeneğinin devamı sırasındaki ilk altı ay boyunca 2/3'ü ve sonradan tamamı gerçek anlamda Fon tarafından ödenecektir. Ancak asgari ücret ve sigorta primine esas teşkil eden taban ücretin üzerinde bir maaşla çalışanlar için ise durum bundan farklı olacak, Fon bu kişilerin ödemekle yükümlü oldukları hastalık ve analık sigorta primlerinin, ilk 6 ay boyunca, S.S.K.'nun açıklamış olduğu prime esas taban kazançta göre hesaplanacak 2/3'ünü ödeyecek ve bakiye tüm kısım çalışana ait olacak; 6 aydan sonraki dönemde ise Fon yine S.S.K.'nun açıklamış olduğu prime esas taban kazançta göre hesaplanacak tüm hastalık ve analık sigorta primlerini ödeyecek, ancak gerçek kazanç rakamına göre S.S.K.'ya ödenmesi gereken asıl prim miktarının bakiyesi ise işsiz kalan sigortalı tarafından karşılanacaktır. Analık sigortası primi kazancın % 1'i ve hastalık sigortası primi kazancın % 11'idir. Buna göre örnekleme yoluna gidersek, 2.000,00 YTL prime esas kazancı olan bir sigortalının ödemekle yükümlü olduğu hastalık ve analık sigortası prim toplamı 220 YTL'dir. S.S.K. uyarınca prim hesabında esas alınan kazanç alt sınırı ise 531,00 YTL olup, buna göre hesaplanan analık ve hastalık sigorta primi 63,72 YTL'dir. Bu kişinin işsiz kalıp 300 gün işsizlik ödeneğine hak kazanması halinde, ilk 6 ay boyunca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından bu sigorta primlerinin karşılığı olarak 42,48 YTL prim ödemesi yapılacak, bakiye 177,52 YTL ise sigortalı işsiz kendisi tarafından karşılanacaktır. 6 aydan sonraki dönemde ise Fon tarafından 63,72 YTL'lik kısmın tamamı karşılanacak, sigortalı işsiz ise bakiye 156,28 YTL prim ödemesini kendisi yapacaktır. Görüldüğü üzere, her ne kadar kanunun lafzında 6 aydan sonra primlerin tam olarak Fondan karşılanacağı yazmakta ise de, uygulamada bunun gerçeği yansıtmadığı açıkça gözükmektedir.

Kişilerin hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi sonucu, bir riskin gerçekleşmesi ile birlikte kendilerine S.S.K. tarafından geçici iş göremezlik ödeneği adı altında ödeme yapılmaktadır. 506 sayılı S.S.K. Kanunu'nun 37. maddesi uyarınca geçici iş göremezliğin başladığı tarihten önceki bir yıl içinde en az 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş bulunanlara, geçici iş göremezliğin üçüncü gününden

başlamak ve 18 ayı geçmemek üzere, her gün için geçici iş göremezlik ödeneği verilecektir. Yine analık sigortası kapsamında geçici iş göremezliği düzenleyen 49. madde uyarınca, kendisi için doğumdan önceki bir yıl için de en az 120 gün analık sigortası primi ödenmiş bulunan sigortalı kadının analığı halinde, doğumdan önceki ve sonraki sekizer haftalık sürede, çoğul gebelik halinde ise, doğumdan önceki sekiz haftaya iki haftalık süre ilave edilerek çalışmadığı her gün için geçici iş göremezlik ödeneği verileceği düzenlenmiştir.

Geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı, Yasa'nın 89. maddesinde yer alan esaslara göre hesaplanmaktadır. Bu madde uyarınca, hastalık durumunda sigortalıya ödenecek bir günlük geçici iş göremezlik ödeneği, sigortalının tedavisinin yapılmış biçimine göre farklılık göstermektedir. Sigortalının tedavisi, sağlık kurumlarına yatırılmak veya bakımı Kurumca sağlanarak kaplıca veya içmelere gönderilmek suretiyle gerçekleştiriliyorsa, geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı sigortalının günlük kazancının yarısıdır. Sigortalının tedavisi ayakta yapılıyorsa, ödenek miktarı günlük kazancın üçte ikisidir. Geçici iş göremezlik ödeneği miktarının belirleyici unsuru olan günlük kazanç Yasa'nın 78. ve 88. maddelerine göre saptanmaktadır<sup>388</sup>. Yine sigortalı kadının analığında verilecek günlük ödeneğin kazancının üçte ikisi olduğu düzenlenmiştir.

İşte İşsizlik Sigortası Kanunu, bu kanun kapsamında işsizlik sigortası ödeneği alanlar ile ilgili olarak geçici iş göremezlik ödeneği ile ilgili düzenlemede yapmaktadır. Buna göre, işsizlik sigortasının ödenme süresi içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneği miktarından fazla olamayacaktır. Bu hali ile işsizlik ödeneği miktarının azami haddi asgari ücretin netine bağlandığından, geçici iş görmezlik ödeneği de sigortalı işsizler için bu rakam ile sınırlanmıştır.

Burada dikkat çeken bir husus, 4447 sayılı Kanun ile 506 sayılı Yasaya hiçbir madde eklemeyen veya madde düzeltilmesi yapılmadan, 506 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen geçici iş göremezlik ödeneğine sınırlama

---

<sup>388</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 17.11.1998 tarihli 1998/35 Esas 1998 / 70 Karar sayılı ilamı

getirilip getirilemeyeceğidir. Özellikle analık halinde iş göremezlik ödeneğini düzenleyen 506 sayılı Yasanın 49. maddesindeki “bu ödenek hiçbir şekilde kesilemez” hükmü karşısında, başka bir yasa ile ödeneğin sınırlandırılmasının mümkün olup olmadığı hukuki tartışma yaratır. Hukukumuzdaki genel kural uyarınca bir kanunun başka bir kanunu değiştirebilmesi için, tarih bakımından daha sonra çıkartılmış olması ve önceki kanuna nazaran özel bir düzenleme yapıyor olması gerekmektedir. 4447 sayılı Kanunun 506 sayılı Kanuna göre sonradan çıkartılmış bir kanun olduğu tartışılmazdır. Bu itibarla 4447 sayılı Kanun maddesi ile 506 sayılı Kanun’da değişiklik yapılmış sayılabilmesi için 4447 sayılı Kanunun değişiklik yaptığı konu ile ilgili özel düzenlenmiş olması gerekecektir. Değişiklik yapılan maddenin konusu geçici iş göremezlik ödeneğidir. 4447 sayılı Kanunun konusu ise işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası, işsizlik riskine karşı bir koruma sağlamak ile beraber kişinin işsiz kaldığı durumlarda geçimini idame ettirecek kısmi ödemeyi amaçlamaktadır. Geçici iş göremezlik ödeneği ise iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık nedenleriyle iş yerinde veya işinde çalışmasını sürdürememesi dolayısıyla, ücret alamadığı dönemlerde sigortalının ücret kaybını karşılamak amacıyla Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yapılan para yardımını ifade eder. Bu halde her iki düzenlemede de işsizlik halinde bir güvence sağlandığı görülmek ile birlikte, 4447 sayılı yasa kapsamında işsizlik sebepleri ile 506 sayılı yasa kapsamındaki işsizlik sebepler oldukça değişiktir. Kaldı ki, 506 sayılı yasa kapsamında, geçici iş göremezlik ödeneği hususu çok daha ayrıntılı ve kapsamlı olarak düzenlenmiş olup, 4447 sayılı yasada da bahsedilen hastalık ve analık sigortaları ile ilgili ana kanun da 506 sayılı Kanundur. Bu itibarla, kanımca, 4447 sayılı yasa ile geçici iş göremezlik ödeneği konusunda özel bir düzenlemeye gidildiği söylenemez. Bu sonuca vardığımızda ise, sonraki kanun olan 4447 sayılı Kanunun özel bir kanun olmamasından dolayı 506 sayılı kanunu değiştiremeyeceği sonucuna varmaktayım. Bu sebeple, 4447 sayılı Kanunun 50. maddesinde var olan ve işsizlik sigortası ödenme süresi içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarının işsizlik ödeneği miktarından fazla olamayacağı yönündeki düzenleme hukuken geçersiz olup, bu madde uyarınca eksik iş göremezlik ödeneği alan bir kişinin yargılama sonucunda davasını ispat edebileceği kanısındayım.

Ancak, 4447 sayılı yasadaki düzenlemenin bu yönde olmasının asıl sebebi, maddenin tam olarak açık olmamasından kaynaklanmaktadır. Madde metni içeriğinde, “sigortalı işsiz, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri Fon tarafından işsizlik ödeneğinin ödendiği sürece ilk altı ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda tam olarak Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır.” ibaresinden sonra, geçici iş göremezlik ödeneği miktarının işsizlik ödeneği miktarı ile sınırlandırılması, ve madde gerekçesinde yine bu hususta hiçbir açıklama yapılmamış olması sebebi ile bu tür tartışmaların yaşanması kaçınılmazdır.

Düzenlemenin tümünden çıkartabileceğimiz tek açıklama, 50 maddedeki “bu primler sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır” ibaresi ile hastalık ve analık sigortası primlerinin sigortalılar için bu oranda hesaplanacağını düzenlenmek istenmiş olmasıdır. Bu halde kişi ayda 2.000,00 YTL ücret kazansa bile, işsizlik sigortası kapsamında olduğundan, bu kişinin hastalık ve analık sigorta primleri yine de prime esas asgari kazançtan hesaplanacak ve ödeme buna göre yapılacaktır. Ancak bunun sonucunda da geçici iş göremezliğe hak kazanıldığında kişinin asıl ücreti üzerinden değil prim ödediği ücret üzerinden ödenek alması normal karşılanabilir. Şayet kanun koyucunun amacı bu ise, bu halde yukarıda primlerin hesabında açıkladığımız üzere, herhangi bir şekilde sınırlılık ilkesinden bahsedilemeyeceği gibi, gerçekten de 6 aydan sonraki prim ödemelerinin tamamı Fon tarafından karşılanacaktır. Ancak bu halde de kişinin gerçek kazancının hiçbir etkisi olmayıp, hastalık ve analık sigortası primi olarak tüm sigortalıların kazancı prime esas asgari kazanç limiti kabul edilip ona göre işlem yapılması gerekir.

4447 sayılı Kanunda yasa koyucunun iradesinin bu olduğunu gösteren bir düzenleme tarafımdan görülememektedir. Kaldı ki, hastalık ve analık halinde iş göremezlik ödeneğine getirilen işsizlik ödeneği miktarı sınırlaması ile ilgili, sonraki kanun – önceki kanun ve özel kanun – genel kanun tartışmasının burada da geçerli olacağı ve 506 sayılı Kanunun 4447 sayılı Kanuna göre daha özel nitelikte olmasından dolayı, 506 sayılı yasa ile belirlenen prim ve ödenek miktarlarının 4447

sayılı Yasa ile değiştirilmesi mümkün olmayacağından hareket ederek de, kanun koyucunun iradesinin bu olmadığı söylenebilir. En son olarak, şayet yasa koyucunun iradesi gerçekten hastalık ve analık sigorta primleri konusunda, işsizlik sigortası kapsamındaki kişilerin prim miktarlarını değiştirmek olsa idi, bunu sadece 4447 sayılı yasanın 50. maddesinde düz bir şekilde belirtmek suretiyle yapmak yerine, 4447 sayılı yasanın başlangıcından işsizlik sigortası hükümlerinin olduğu maddeye kadar yaptığı şekilde, 506 sayılı Kanunda değişiklik yaparak gerçekleştirdi<sup>389</sup>.

Bu hali ile, 4447 sayılı yasanın 50. maddesi ile getirilen iş göremezlik ödeneğine ilişkin yukarıda açıklanan maddenin hukuki geçerliliği ve yasa koyucunun iradesi tartışmalıdır. Bu hususun açıklığa kavuşturulmasında ve gerekli düzenlemelerin buna göre yapılmasında ciddi bir hukuki ihtiyaç bulunmaktadır.

Geçici iş göremezlik ile ilgili bir başka düzenleme de, ödeneğinin ödendiği dönemde, 50. maddede öngörülen hastalık ve analık sigortalarına ait primlerle 49. maddede öngörülen işsizlik sigortası primlerinin ödenmeyeceğidir. Geçici iş görmezlik ödeneğinin ödendiği durumda hastalık ve analık sigorta primlerinin ödenmemesi doğaldır. Geçici iş göremezlik ödeneği zaten önceden ödenmiş hastalık ve analık sigorta primlerinin sonucu olarak hak kazanılan bir olgu olup, yine bu primlerin ödenmesi kişinin çalışması koşuluna bağlı olduğundan, çalışılmamış kabul edilen sürelerde prim ödemesi yapılmayacaktır. Aynı nedenle, çalışılmayan bir süre için işsizlik sigortası prim ödemesi de düşünülemez.

### **3. Yeni Bir İş Bulma**

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için, işsiz kalan kişiyi Kuruma başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduğunu da kaydettirmesi zorunluluğu getiren yasa koyucu, 4447 sayılı Kanununun 48. maddesi uyarınca Türkiye İş Kurumu'na işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda görev verilmiştir. Bu sayede işsizlik sigortası sisteminin sağlıklı işleyerek, sadece işini kaybeden kişiye kısmi bir

<sup>389</sup> 4447 sayılı Yasanın bahsi geçen önceki maddelerinin çoğunluğu Anayasa Mahkemesi'nin 23.02.2001 tarih 1999 / 42 Esas 2001 / 41 Karar sayılı ilamı ile iptal edilmiştir.

gelir telafisi yapılmakla kalınmaması, aynı zamanda istihdam piyasasının sağlıklı işlemesi sonucunda, işsizliğin yaratacağı olumsuz etkilerle de mücadele edilmesi sistemi benimsenmiştir<sup>390</sup>. Yine işsizlik sigortasından yararlananlara sağlanan bu hizmetin kurumun masraflarının azaltılması amacı taşıdığı da bazı yazarlar tarafından belirtilmektedir<sup>391</sup>. Sigortadan yararlanan bir kişinin ödenek süresi içinde yeni bir iş bulması halinde kendisine ödenek ödemesi durdurulacağından, kişinin Kuruma maliyeti ve böylelikle masrafı da azalacaktır. Ancak bununla birlikte, ödenek süresi zaten kişinin yapmış olduğu katkı süresine orantılı olarak kısıtlı tutulduğundan, sistem içinde kişiye ödenecek ödenek tutarı maliyetlere yansıtılmış ve gelir olarak tahsil edilmiştir. Kişiye yeni bir iş bulunması masrafı azaltacak olmakla birlikte, yeni bir iş bulmak için yapılacak masrafında unutulmaması gerekir.

Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere, Kurumun vereceği işe yerleştirme hizmeti, herhangi bir işe değil, işsiz kişinin mesleğine uygun ve son yaptığı işin ücret çalışma koşullarına yakın bir işe yerleştirmek şeklindedir. Bu iş ve bu işin reddedilmesi halinde ne sonuçlar doğuracağı, işsizlik sigortasına hak kazanma şartları arasında ayrıntılı incelenmiştir.

Kanunla iş yerleştirme görevi verilen Türkiye İş Kurumu, yeni bir iş bulma konusunda ilk olarak eşleştirme hizmetinden yararlanmaktadır<sup>392</sup>. Eşleştirme işlemi, iş isteyenlerin meslek ve nitelikleri dikkate alınarak işverenlerin işgücü taleplerinde aradığı koşullara en uygun kişilerin seçilmesi işlemidir. Bu kapsamda, Kuruma bildirilen işler ve aranan nitelikleri yine Kurumda mevcut olan iş arayan kişilerin nitelikleri ve meslekleri ile karşılaştırılır. İşe uygun bulunan kişiler arasında bazı kriterlere göre seçim yapılır. Bu kriterler Türkiye İş Kurumu tarafından

- İşin gerektirdiği becerilerle başvuranların niteliklerini ve meslek becerilerini karşılaştırmak.
- İş arayanın işverenin talep ettiği meslekteki deneyim süresini dikkate almak.

<sup>390</sup> Yusuf Yiğit, a.g.e., s. 84.; Metin Kutsal, Türkiye’de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, TİSK Yayınları, Ankara 2000, s. 193 - 204

<sup>391</sup> Ayhan Gençler, a.g.e., s. 13

<sup>392</sup> Türkiye İş Kurumu kayıtlarından alınmıştır.

- İş arayanın belli tipteki araç ve gereçleri kullanma deneyimini, işverence istenen deneyim koşulları ile karşılaştırmak.
- İş arayanın, işin gerektirdiği normal becerileri aşan özel becerileri (ek özellikleri) varsa bunları da kaydetmek.
- İstenen ücretle teklif edilen ücreti karşılaştırmak.
- İşveren talebinin özellikleri ile iş arayanın çalışmak istemediği ülke, il, ilçe tercihlerini karşılaştırmak.
- Yurtdışında çalışmak isteyen iş arayanlar için de, yurtiçi işçi istemlerinde kullanılan eşleştirme yöntemini kullanmak.

olarak açıklanmıştır. Bu kriterler kapsamında belirleme yapıldıktan sonra uygun iş arayanlardan talebi halinde hepsi potansiyel işveren ile görüşmeye gönderilir.

Eşleştirme hizmeti haricinde, iş isteği ile Kuruma başvuran yüksek nitelikli ve hemen işbaşı yapmaya hazır iş arayanların durumlarına uygun iş bulunmaması halinde özel iş yerlerine önerilmesi sistemi de mevcuttur. Bu sistem iş araştırması (sondaj) olarak adlandırılır<sup>393</sup>. Görüldüğü üzere, eşleştirme işleminde Kurumun elinde işverenler tarafından talep edilmiş bir işçi niteliği mevcutken, sondaj işleminde bu şekilde bir talep yoktur. İş araştırması yönteminde nitelikli işçiyi kabul edebilecek iş yerlerinin öncelikle bilgilendirilmesi ve bu suretle kısa zamanda açılacak pozisyon için işverenin bu kişiyi değerlendirme imkanının tanınması sistemi mevcuttur.

Türkiye İş Kurumu bünyesinde 4447 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra yapılan yeni iş bulma çalışmalarının başarılı olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Yukarıda işsizlik ödeneği ile ilgili bölümde, ödenek sürelerinin sistemin amacına hizmet edip etmediği tartışılırken, ülkemizdeki işsizlerin iş arama süreleri ile ilgili veriler verilmiş olup, bu verilerden de görüleceği üzere, 2000 yılından bu yana iş arama süresi 1 yılı aşanların sayısı 306 bin'den 987 bin kişiye çıkmıştır. Aynı zaman diliminde toplam işsiz sayısında da 1 milyon kişilik bir artış olmakla birlikte, sağlıklı değerlendirme yapabilmek amacıyla oranlar karşılaştırıldığında, 2000 senesinde % 20,44 olan 1 yılı aşkın iş arayanların oranı

<sup>393</sup> Türkiye İş Kurumu, İşlemler El Kitabı

2005 yılı sonu itibarıyla % 39,15'e yükselmiştir. Bu halde, Türkiye İş Kurumunun hali hazır yapısı ile iş arayanların ihtiyaçlarına kısa sürede hizmet edemediği ortaya çıkmaktadır.

Aşağıda 1999 ile 2003 yılları arasında Türkiye İş Kurumu tarafından verilen işe yerleştirme eğitimine ilişkin veriler bulunmaktadır. Bu süreç içinde işe yerleştirme başarı rakamlarının oldukça değişken yapıda olduğu gözükmektedir. Örneğin 2001 yılında Kuruma yapılan başvurulardan % 65,36'sı işe yerleştirilmiştir. Ondan bir sene önce ise bu oranın % 24,15'te kaldığı görülmektedir. 2001 yılından beri bu oranın düştüğü ve 2003 senesi sonu itibarı ile başvuruda bulunan 557.092 kişi arasından sadece % 11,74'ünün yeniden işe yerleştirilebildiği gözükmektedir. 2001 yılı ile 2003 yılı oranı arasında bu derece büyük fark bulunmasının bir sebebi de, 2003 yılına gelindiğinde özel istihdam bürolarının faaliyetlerini ülkemizde iyice artırmış olmalarıdır. 2004 senesinde 646.182 kişinin kuruma başvuruda bulunduğu ve bunların içinden 76.257 kişinin işe yerleştirildiği İş Kurumu'ndan öğrenilmiş olup, 2004 yılı içindeki oranın ise % 11,80'dir. 2005 yılında bu rakamda kayıtlı başvuruların hissedilir ölçüde düşmesi ile iyileşme görülmektedir. Kaldı ki, yukarıda verilen kayıtlı başvuru rakamları o sene içinde Türkiye İş Kurumu'na başvuruda bulunan yeni kişi adedini bildirmekte olup, bir önceki seneden devirleri kapsamamaktadır. Bir önceki seneden gelen devirleri de kattığımız zaman, Kurumdan aldığı hizmet sonucu iş bulanların oranı daha da düşecektir. Örneğin 2004 yılında yukarıda da bahsettiğimiz gibi kuruma başvuranların sayısı 646.182 iken, bir önceki seneden gelen devirler ile birlikte bu rakam 1.269.976'ya ulaşmakta, işe yerleştirme oranı da % 6'ya gerilemektedir.

**Tablo 50 : Türkiye İş Kurumu İşe Yerleştirme İstatistikleri**

YILLAR	KAYITLI BAŞVURU	AÇIK İŞ	İŞE YERLEŞTİRME		İşe Yerleştirme Oranı
			KAMU	ÖZEL	
1999	435.195	224.444	122.942	79.000	46,40
2000	768.386	195.672	108.624	76.968	24,15
2001	327.417	226.899	143.890	70.108	65,36
2002	324.760	139.275	100.589	24.482	38,51
2003	557.092	129.258	39.459	25.939	11,74



2004	646.182	109.678	42.753	33.504	11,80
2005	516.703	113.827	32.753	48.932	15,81
<b>TOPLAM</b>	2.412.850	915.548	515.054	276489	32,81

Kaynak : Türkiye İş Kurumu

#### 4. Mesleki Eğitim Hizmetleri

4447 sayılı Kanunun işsizlik sigortası sisteminde sigortalı işsizlere tanıdığı bir diğer hizmet de “meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi”dir. İşe yerleştirme hizmetinde olduğu gibi, bu hizmetinde sigortalı işsiz tarafından reddedilmesi, işsizlik ödeneğinin kesilmesi için bir sebep oluşturmaktadır. Kanun verilen hizmetin esas ve usullerinin çıkarılacak bir yönetmelik ile düzenleneceğini bildirmiş ve bu amaçla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği 23 Aralık 2000 tarihli 24269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Buna göre, verilen bu hizmetin amacı, mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işe yerleştiremeyen sigortalı işsizlerin, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek işe yerleştirilmesi, iş bulmalarının kolaylaştırılması ve kendi işlerini kurmalarının sağlanmasıdır.

İl/şube müdürlükleri, İl İstihdam Kurulunun eğitim taleplerini dikkate almak, işyerleriyle, işçi-işveren-meslek örgütleri, üniversiteler ve ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla görüşmek, yasaklı olmayan hizmet sağlayıcıların meslek eğitimi verme önerilerini değerlendirmek, işgücü ihtiyaç analizi yapmak veya bu konuda yapılmış olan çalışmaları incelemek suretiyle, iş piyasasının mevcut ve gelecekte ihtiyaç duyacağı meslekleri belirleyeceklerdir. Bu belirlenen mesleğe uygun olarak ya bir eğitim satın alınacak ya da kurs düzenlenerek eğitim faaliyeti gerçekleştirilecektir. Bu gerçekleştirilirken

- a) Milli Eğitim Bakanlığına bağlı öğretim kurumları,

- b) Üniversiteler,
- c) Döner sermayeli kuruluşlar, özel kanunla kurulan banka ve kuruluşlar ile bunlara bağlı işyerleri,
- d) 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununa ve 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununa dayanılarak kurulmuş özel öğretim kurumları ve özel eğitim işletmeleri,
- e) Özel kesim işyerleri, eğitim amacıyla kurulmuş firmalar, eğitim için gerekli mekan ve donanıma sahip dernekler, vakıflar, işçi-işveren-esnaf örgütleri, meslek kuruluşları, birlikleri vb. kuruluşlardan

eğitim hizmeti satın alınabileceği gibi kurs açılmasında işbirliği de yapılabilecektir (Yönetmelik md. 6).

Bu şekilde tespit edilip, belirlenen kurum veya kuruluşların yardımı ile hazırlanan eğitim programlarına işsizlik ödeneği alan sigortalının katılımının sağlanması için, Yönetmelik uyarınca Kanununun 52. maddesinden alınan yetki ile, eğitim düzeyine, fizik ve sağlık durumuna uygun, ikametgahına makul uzaklıkta bir yerde eğitim olanağı sağlandığı takdirde, sigortalıların eğitime katılmak zorunda oldukları, aksi takdirde işsizlik ödeneklerinin kesileceği düzenlenmiştir. Yönetmelik bu düzenlemesi ile işçilere eğitim seçme hakkı vermemiştir. Başka bir deyişle, işsiz sigortalının geçmiş tecrübeleri veya halihazırdaki yetenekleri ile hiç ilgili olmayan bir konuda bile eğitim düzenlenmesi halinde, sigortalının katılımı zorunlu tutulmuştur. Türkiye İş Kurumu tarafından hazırlanan İşlemler El Kitabında, işsizin eğitime gönderileceği meslek belirlenirken ilgilinin istek ve görüşlerinin dikkate alınacağı, ancak eğitim alınacak mesleği belirleyen nihai kararın il/şube müdürlüklerince verileceği belirtilmiştir. Bu hali ile sigortalının bu eğitime katılmamasının yukarıda da sayılan mücbir sebepler karşısında normal kabul edileceği ve bu koşulların varlığı halinde ödeneğinin kesilmeyeceği ortadadır.

Bu düzenlemelerin haricinde, eğitimlerin teorik ve pratik olmak üzere iki dilim halinde verilmesi ve teorik ve pratik programdan oluşan eğitim süresinin günlük 8 saat, haftalık 40 saat ve toplam 6 aydan fazla olmayacağı düzenlenmiştir<sup>394</sup>.

Amerika Birleşik Devletleri uygulamasından bahsederken, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısının ilk çeyreğinde, işsizlik sigortası ödeneğinden faydalanabilmek için çalışabilir halde olmak gerektiği ve eğitim programlarına yazılan kişilerin bu çalışma yeterliliğini taşımadıkları için ödeneklerinin kesildiğinden bahsedilmiştir. Bu düzenlemenin getirdiği adaletsizlik ülkemiz uygulamasında kabul görmemiştir. 6 aylık eğitim kursuna giden bir sigortalı dahi, bu süre zarfında çalışabilir nitelikte kabul edilerek işsizlik ödeneği dağıtmaya devam edecektir. Bunun yanında Yönetmelik 26. maddesi ile, kursiyerlerin kurs sırasında iş kazasına uğramaları halinde veya meslek hastalığına yakalanmaları halinde tedavilerinin yaptırılacağını düzenleyerek, eğitim alan sigortalıların sosyal güvenliğine önemi artırmıştır.

Türkiye İş Kurumu tarafından 1998 – 2003 yılları arasında verilen mesleki hizmeti eğitimi ile ilgili veriler aşağıda sunulmuştur.

**Tablo 51 : Türkiye İş Kurumu  
1998 – 2003 Mesleki Eğitim Verileri**

<b>Yıllar</b>	<b>Kurs Sayısı</b>	<b>Kursiyer Sayısı</b>	<b>İşsizlik Ödeneği Alan Kişi Sayısı</b>	<b>Eğitim Alanların Ödenek Alanlara Oranı</b>
1998	562	10758		
1999	272	5148		
2000	210	3335		
2001	53	882		
2002	131	4085	41.953	9,74
2003	427	14039	56.808	24,71
2004	301	8585	69.362	12,38
2005	500	11473	90.000	12,75

Kaynak : Türkiye İş Kurumu

<sup>394</sup> Türkiye İş Kurumu, İşlemler El Kitabı

İşsizlik sigortası ödenek dağıtımına 2002 yılı itibarı ile başlandıktan, 2002 yılında başında 0 olan işsizlik ödeneği alan kişi adedi Haziran 2002'de 25.000'i geçmiş ve sene sonunda 40.000'in üzerine çıkmıştır. Bu sebeple 2002 yılı ortalama kişi sayısı üzerinden hesap yapmak verimli olmayacağından, 2002 yılında işsizlik ödeneği alan kişi sayısı olarak bildirilen 41,953 kişi aslen Aralık 2002 tarihi itibarı ile ödenek alan kişi sayısını belirtmektedir. 2003 yılı rakamı ise ortalama 2003 yılı içinde ödenek alan kişi sayısını vermektedir. Bu rakamlara göre 2002 yılında sigortalı işsizlerin % 10'a yakın bir kesiminin mesleki eğitim hizmetinden yararlandığı, 2003 yılında bu oranın % 25'ler civarına çıktığı görülmektedir. 2004 yılı sonu itibarı ile kurs sayısı 301 ve katılan kursiyer sayısı 8.585 olarak gerçekleşmiş olup, bu dönemde işsizlik sigortası ödeneği alan ortalama kişi sayısı da 69.362'dir. Bu itibarla iki sene arka arkaya yükselen hizmet verme oranı, 2004 senesinde işsizlik ödeneği alanların % 12,38'ü olarak gerçekleşmiştir. 2005 senesi içinde işsizlik sigortası ödeneği alan kişi sayısı ilk iki aydan sonra hep 90.000 kişi üzerinde olduğundan, ortalama yuvarlak olarak 90.000 kabul edilmiştir. Bu devrede kurs sayısı 500'e kursiyer sayısı da 11.473'e çıkmış ancak artan işsizlik ödeneği alan kişi sayısı sebebi ile ortalama 2004 yılına nazaran kayda değer bir değişiklik göstermemiştir.

Tablonun özellikle son iki senelik göstergelerine göre, işsizlik ödeneği alanların çok az bir kısmının mesleki eğitimlerden yararlandığı ve bunun geliştirilmesi gerektiği söylenebilir.

## **5. Kısa Çalışma Ödeneği**

4447 sayılı Kanunda açıkça sayılmamış olmasına rağmen, İşsizlik Sigortası Kanunundan sonra yayınlanan 4857 sayılı İş Kanununun 65. maddesine göre, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay işsizlik sigortası kapsamında kısa çalışma ödeneği ödeneceği hükme

bağlanmıştır. Böylelikle kısa çalışma ödeneği de bir işsizlik sigortası yardımı haline gelmiştir<sup>395</sup>.

İşyerinde böyle bir gerekçenin ortaya çıkması ve işverenin en az dört hafta, en fazla üç ay süre ile uygulanan haftalık çalışma süresini geçici olarak en az üçte bir oranında azaltması veya faaliyetini tamamen veya kısmen durdurması halinde, işveren tarafından İş Kurumuna bildirimde bulunulması gerekmektedir. Ancak, bu bildirim tek taraflı olarak hüküm doğurmaz. Kurumun bu konuyu inceleyip onaylamasına ihtiyaç vardır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının genel ekonomik krizin varlığını kabul eden açıklaması bulunmadan, genel ekonomik kriz gerekçesiyle yapılan başvurular ile zorlayıcı sebeplerle bağdaşmadığı halde, nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi işyeri ekonomik kriz sebeplerine dayalı olarak yapılan başvurular dikkate alınmayacak ve reddedilecektir<sup>396</sup>.

İşverenin başvurusunun uygun bulunması halinde, kendisinden Kısa Çalışma Ödeneği Bildirgesi talep edilir ve gelen bildirge de dikkate alınarak,

- a. Kısa çalışma talebinin Bakanlıkça uygun bulunması,
- b. Bakanlıkça uygun bulunan talep yazısında ilgilinin isminin yer almış olması,
- c. Kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödenmiş olmak kaydıyla son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödenmiş olması,
- d. İşçinin Kısa Çalışma Ödeneği Bildirgesi ile birlikte işyerinin bağlı bulunduğu yerdeki Kurum birimine müracaat etmesi,

şartlarıyla, sigortalı ödenekten yararlandırılmaya başlanır.

Kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneği miktarının aynısı olup, kısa çalışma ödeneği ile ilgili olarak ay içinde yapılan kısa çalışma gün sayısı kadar ödeme yapılır. Bununla birlikte işsizlik ödeneği sırasında hastalık ve analık

---

<sup>395</sup> Yusuf Yiğit, a.g.e., s. 83

<sup>396</sup> Türkiye İş Kurumu, İşlemler El Kitabı

sigortası ile ilgili kısım kısa çalışma süresinde de aynen geçerliliğini korur. Kısaca söylemek gerekirse, kısa çalışma ödeneği ile işsizlik ödeneği arasında paralellik kurulmuş ve böylelikle hizmet akdi tamamıyla feshedilmemiş ancak askıda bulunduğu için ücretini alamayan veya tam alamayan kişilerin de gelir güvencesinden yararlanması sağlanmıştır. Bu anlamıyla kısa çalışma ödeneği hizmet akdinin feshi dışında işsizlik sigortasının bir kopyasıdır<sup>397</sup>.

Türkiye İş Kurumu tarafından her ay yayınlanan İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni Haziran 2006 verilerine göre, 2005 yılında 21 kişiye 10.566,94 YTL , 2006 yılında 217 kişiye 64.398,01 YTL olmak üzere, toplamda 238 kişiye 74.964,95 YTL kısa çalışma ödeneği ödenmiştir.

## 6. Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

Bir işsizlik sigortası yardımı sayılmamasına rağmen, 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu içinde kurulması sebebiyle, Fon mali yapısını etkileyen ve işçilere ödenen bir diğer yardım türü ücret garanti fonu ödemeleridir. 4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesi gereği, işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması veya iflası nedeni ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında Ücret Garanti Fonu oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Bu fondan ödenek alabilmek için işsizlik sigortası kapsamında olmak gerekmemektedir. Kısaca İş Kanunu'na tabi tüm çalışanlar bu fondan ödenek alma hakkına sahiptirler. Bu uygulamanın amacı ise işçilerin, işverenin ödeme gücüne düşmesi hallerinde iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını garanti etmektir. Görüldüğü üzere, aslen işsizlik sigortası sistemi ile bu ödemenin hiçbir ilgisi bulunmamasına rağmen, muhtemelen finansal açıdan işsizlik sigortasında para birikimi göz önüne alındığında, bu ödemelerin İşsizlik Sigortası Fonu'na bağlandığı söylenebilir. Ancak bununla birlikte, bu fonun finansmanı İşsizlik Sigortası Fonu'nda

---

<sup>397</sup> Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Haziran 2006, Bülten No: 68

bulunan hazır paradan değil, toplanan işsizlik sigortası primlerinin yıllık toplamının % 1'i olarak bu fon adı altında birikmektedir. Tabi ki, herhangi bir ödeme halinde fonda para kalmaması durumunda İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki hazır paradan ödemeler yapılacaktır.

Bu düzenlemeye göre, ücret alacağı bulunan işçinin, resmi kimlik belgesi ve işveren tarafından düzenlenen İşçi Alacak Belgesi veya son üç aylık ücretlerinin ödenmediğini belirten sair belge ile birlikte ikamet ettiği yere en yakın Kurum birimine.

- İcra Dairesinden alınan Aciz Vesikası veya Aciz Vesikası hükmündeki Haciz Tutanağı,
- İflas Kararının, Ticaret Sicil Gazetesi veya İflas Dairesince yurt düzeyinde tirajı en yüksek beş gazeteden birinde yapılan ilanı,
- İcra Tetkik Merciiince verilen konkordato mülhletine ait kararın tasdikli sureti veya yurt düzeyinde tirajı en yüksek beş gazeteden birinde yapılan mülhlet ilanı veya Ticaret Sicil Memurluğundan alınacak konkordatoya ilişkin belgeden biri ile şahsen başvurması halinde gerekli inceleme yapılarak kendisine bakiye alacağı ödenecektir.

**Tablo 52 : Ücret Garanti Fonu Ödeme Verileri**

		OCAK	ŞUBAT	MART	NISAN	MAYIS	HAZİRAN	TEMMUZ	AĞUSTOS	EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK
2005	Kişi Sayısı		3	8	20	159	10	165	258	251	254	34	107
	Ödeme Miktarı		1013	5.138	135.708	321.900	36.510	857.090	471.140	647.449	618.260	79.824	109.038
2006	Kişi Sayısı	168	184	26	57	78							
	Ödeme Miktarı	246.619	307.048	53.133	137.583	125.313							

Kaynak : İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Bülteni, Haziran 2006

İşsizlik Sigortası Aylık Basın Bülteni uyarınca Ücret Garanti Fonundan aylık bazda yararlanan kişi sayısı ile yapılan toplam ödeme miktarı yukarıda gösterilmiştir.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere ücret garanti fonu çok sık kullanılan bir yardım değildir. Bunun etkisiyle de Ücret Garanti Fonu'na bugüne kadar toplam 36.145.706,84 YTL gelir sağlanmış olup ödemeler toplamı 4.152.782,80 YTL düşüldükten sonra halen Fon'da bakiye 31.992.924,04 YTL mevcuttur.



## BÖLÜM VI

### A.B.D VE FRANSA UYGULAMALARI KARŞISINDA TÜRK İŞSİZLİK SİGORTASI MEVZUATININ DEĞERLENDİRİLMESİ

#### A. KAPSAM VE YARARLANMA KOŞULLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRME

Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa'daki işsizlik sigortası (veya benzerleri) uygulamaları ile karşılaştırıldığında, Türkiye işsizlik sigortası mevzuatı henüz bebeklik evresindedir. Her ne kadar fikrin ortaya atılması üzerinde çok uzun yıllar geçmiş ise de, sonuçta 21. yüzyıl ile hayata geçirilen işsizlik sigortası, özellikle amaca uygunluk açısından ciddi şekilde tartışılabilir. Türkiye'de işsizlik sigortası üzerine ilk çalışmaların 1950'li yılların sonunda yapıldığı dikkate alınır, yaklaşık 40 yıl sonra yaratılan sistemin koruma kapsamının darlığı, 30'u aşkın yasa tasarısı sürecindeki çalışmaların başarısını sorgulamaktadır.

Bu hususta en basit verilebilecek örnek, yaklaşık 300 milyon nüfuslu Amerika Birleşik Devletlerinde işsizlik sigortası kapsamındaki işçi sayısının 130 milyon, yaklaşık 70 milyon nüfuslu Fransa'da işsizlik sigortası kapsamındaki işçi sayısının 16 milyon olmasına karşın 73 milyon nüfuslu ülkemizde bu sayının 8 milyon kişinin altında olmasıdır. Her şeyden önce, işsizlik sigortasının uygulaması ile sorumlu olan Kurum (Türkiye İş Kurumu) ne kadar kişiye ödenek ödediğini açıklamakla birlikte kaç kişiden prim aldığını açıklamamaktadır. Bu itibarla kabaca bir hesap yapılacak olursa, kanunun genel anlamıyla kapsam bakımından SSK kapsamına atıf yapmakla çeşitli istisnalar saymasından yararlanarak, işsizlik sigortası kapsamında SSK kapsamında olduğundan daha az kişinin olduğunu tahmin edebiliriz. 2005 sene sonu itibarı ile SSK kapsamındaki kişi sayısı (aile fertlerini çıkardığımızda) 7,5 milyon kişidir<sup>398</sup>. Bu sayıdan, işsizlik sigortası kapsamında bulunmayan isteğe bağlı sigortalılar, topluluk sigortası üyeleri vs. çıkardığımızda geriye yaklaşık 6 milyon 800 bin kişi kalır. İşsizlik sigortası kapsamındakilerin bu

---

<sup>398</sup> S.S.K. istatistik verileri

sayıdan az olduğunu bilmekle birlikte, karşılaştırma gayesi ile bu sayıyı bile dikkate alırsak, nüfus bakımından eş değer sayılabileceğimiz Fransa uygulaması karşısında kapsamın ne kadar dar olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu konuda teorik olarak farklı bir hesaplama yapma yoluna da gidilebilir. Türkiye İş Kurumu'nca (TÜİK) açıklanmış son verilere göre (2005 yılı 4. dönem), imalat sanayinde özel sektörde ortalama brüt kazanç 1.139 YTL'dir<sup>399</sup>. TÜİK genel anlamda yaptığı istihdam ve kazanç anketlerini 2004 yılı ortasında durdurmuş ve bu zamandan sonra sadece imalat sanayine yönelik kazanç verilerini açıklamıştır. Ancak eski veriler ile de karşılaştırıldığında imalat sanayi ücret ortalamasının genel ücret ortalamasına çok yakın olduğu görülür. Örneğin 2003 yılı birinci altı aylık dönem sonunda ortalama ücret seviyesi 752,71 YTL civarında iken imalat sektörü ortalama ücreti 754,48 YTL'dir<sup>400</sup>. Yine 2002'nin ikinci altı aylık dönem sonundaki ortalama ücret seviyesi de imalat sektörü ortalama ücret seviyesinin 2 YTL altında olup, 667,18 YTL'dir<sup>401</sup>. Bunun doğal sonucu olarak 2006 yılı başı itibarı ile ortalama ücretin ülkemizde 1.139 YTL civarında olduğu söylenebilir.

Şayet bu rakamı dikkate alıp, işsizlik sigortası fonuna yapılan prim ödemeleri ile hesap yapıldığında<sup>402</sup>, 2005 yılı Aralık ayı itibarı ile 4.200.000 kişinin kapsamda olduğu sonucu çıkar.

Ancak ülkemizde çalışanların özellikle sosyal sigortalar yükümlülüğü kapsamında gerçek ücretlerinden çalışıyor olarak gösterilmeme gibi bir alışkanlık da vardır. Bu itibarla yukarıda yaptığımız hesaplama kesinlikle yanlış sonuç verecek olup, iyi bir değerlendirme yapılırsa, ancak en az sigortalı olabilecek sayıyı verdiği ortaya çıkacaktır. Hiçbir işveren işçisini aldığı ücretten daha fazla almış gibi gösterip, sosyal sigortalar kapsamındaki maliyet yükünün artmasını istemeyeceğinden,

---

<sup>399</sup> Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni, 29 Mart 2006, Sayı 55

<sup>400</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı 2003 Yılı Birinci Dönem İstihdam ve Kazanç Anketi Geçici Sonuçları

<sup>401</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı 2002 Yılı İkinci Dönem İstihdam ve Kazanç Anketi Geçici Sonuçları

<sup>402</sup> 1.139 YTL kazancın % 4'lük prim miktarı 45,56 YTL olup, bunun işçi ve işverenden toplanması gereken kısmı 34,17 YTL'dir. 2005 sonunda 143.493.136,75 YTL işçi ve işveren primi toplanmış olduğundan, bu rakamın bölünmesi ile ortaya çıkan sonuç. Bunun devlet katkısı ile hesaplaması yeniden yapıldığında ortaya çıkan sonuç birbirine çok yakın olup, 30 kişi oynamaktadır.

yukarıdaki kazanç miktarını hesaplamalarda alınacak en yüksek kazanç miktarı olarak kabul edebiliriz. Bu da bize deminde belirttiğim gibi işsizlik sigortası kapsamında olabilecek en az kişi sayısını vermektedir.

Bunun tam tersini gerçekleştirerek, bu dönem içinde sigortalı olabilecek en yüksek sayıyı da bulabiliriz. Türkiye işsizlik sigortası finansmanı bölümünde yapılmış olan açıklamalardan bildiğimiz üzere, en son rakamlar çerçevesinde (Nisan 2006), işsizlik sigortası ödeneğinden 99.820 kişi yararlanmakta olup, bu kişilere 26.799.118,58 YTL ödeme yapılmıştır. Demek ki, kişi başı yapılan ödenek miktarı 269,93 YTL'dir. Türkiye'de ödenek miktarının kişinin son aldığı ücretin % 50'si olarak hesaplandığını bilerek, bu kişilerin ücretlerinin 540 YTL civarında, bir başka ifade ile asgari ücret civarında olduğu söylenebilir. Bir an için sigorta kapsamında bulunan herkesin bu ücret üzerinden sigortalandığını kabul edersek, bu halde işsizlik sigortası kapsamında olabilecek azami kişi sayısını bulabiliriz. 540 YTL kazanan birisi için işçi ve işverenler tarafından (% 3 prim yükümlülüğü ile) 16,2 YTL prim ödenmesi gerekmekte olup, son verilere göre toplanan gelirden (karşılaştırmanın sağlıklı olması için 2005 yılı sonu rakamları dikkate alınarak) hesaplama yapıldığında, 8.807.651 kişinin sigorta kapsamında olabileceği ortaya çıkmaktadır.

Ancak sosyal sigortalar uygulamasında herkesin asgari ücrete yakın bu seviyeden sigortalı olarak gösterildiğini düşünmekte oldukça yanıltıcı olacaktır. Bu itibar ile, yukarıdaki hesaplamalar ışığında sigorta kapsamında olabilecek azami ve asgari kişi sayısı bulunabilecek olmakla birlikte, kanımca yukarıda da verildiği üzere SSK rakamlarına yakın bir sayının (6.800.000) sigorta kapsamında olduğunu düşünmek mantıklı olacaktır. Nihayetinde, ne tüm işverenler işçilerini daha yüksek ücretle çalıştırsalar bile sigorta primlerini asgari haddenden verme usulsüzlüğünde bulunacaklar, ne de tümü gerçek ücretleri üzerinden gösterip kendi maliyetlerinin en yüksek seviyede gerçekleşmesini sağlayacaklardır.

Sonuçta çıkan bu rakam azami işçi sayısı haddinde dahi olsa, Türkiye işsizlik sigortası uygulaması kapsamının dar kalmış olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

İşsizlerin yararlanma sayısına göre değerlendirdiğimizde kapsamın darlığı daha da ortaya çıkmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri Çalışma İstatistikleri Ofisi'nin açıklamış olduğu Mayıs 2006 rakamları uyarınca, ülkede aktif sivil çalışma işgücü 150 milyon kişidir. Yukarıda da bahsettiğimiz üzere bunun 130 milyon kişisi işsizlik sigortası kapsamındadır. Bunun ortalaması da % 86 etmektedir. Bu sırada işsizlik oranı % 4.6 olup işsiz sayısı 7 milyon kişidir. Aynı dönem içinde işsizlik sigortasından yararlananların sayısı ise 2,4 milyon kişidir. Bu da Birleşik Devletler'de işsizlerin % 34'ünün hali hazırda bu sigortadan yararlandığını göstermektedir.

Fransa'da ise aktif işgücü 27,5 milyon kişi civarında olup, işsizlik sigortası kapsamındakiler 16 milyona yaklaşarak aktif işgücünün % 60'ına yakın bir kesimi oluşturmaktadır. Fransa'da işsizlik oranı % 10'un üzerinde bulunmakla 2,7 milyon kişiden fazlası işsizdir. Son verilere göre işsizlik sigortasından yararlananların sayısı da bu seviyededir. Bu % 100 tüm işsizlerin sigortadan faydalandığını göstermez. Bu oranın sebebi işsizlik sigortasından yararlanma süresinin uzunluğu ve özellikle yaşlılar için kabul edilen programlardır. Ancak düzeltme payı düşülse bile, işsiz kalanların ciddi bir oranının sigortadan yararlandığı görülmektedir.

Ülkemizde ise Mart 2006 tarihi itibarı ile işgücü 24 milyona yakın olup, işsiz sayısı da 2,6 milyondur<sup>403</sup>. İşgücü piyasası anlamında Fransa ile güzel bir örnek oluşturulmaktadır. Buna rağmen ülkemizde son verilere göre işsizlik sigortası ödeneğinden yararlananların sayısı ise 93.000 kişidir. Kısaca işsizlerin yaklaşık % 4'ü bu ödenekten yararlanmaktadır.

Bu itibarla, Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması kapsamında yapılması gereken önemli gelişimlerden bir tanesi, işsizlik sigortasının aktif işgücü oranı içindeki kapsamının artırılmasına yönelik olmalıdır. Tabi ki iş yaşamı içinde büyük bir sorun teşkil eden kayıt dışı istihdam veya kaçak işçi çalıştırma uygulaması dahilinde bu kapsamın genişletilmesi de bir başka sorun teşkil eder.

---

<sup>403</sup> Türkiye İstatistik Kurumu verileri.

Tarım işçileri, bağımsız çalışanlar, mevsimlik çalışanlar gibi çeşitli kategorileri işsizlik kapsamına tam olarak alabilmek, bunların kontrolünü yapabilmek mümkün gözükmemektedir. Çünkü bu sektörlerin çoğunda çalışanlar kayıt dışı çalışan kategorisinde değerlendirilebilir. Bunların kontrolü de gerekli kamu birimleri tarafından verimli yapılamamaktadır. Buradan çıkan sonuç, aslında Türkiye’de işsizlik sigortasının verimli ve amacına uygun uygulanmasının önündeki en büyük engelin kayıt dışı istihdam olduğudur. 24 milyon aktif işgücü arasında 7 milyon SSK’lı, 3,5 milyon Bağ-Kur’lu ve kabaca 2,5 milyon’da Emekli Sandığı üyesinin<sup>404</sup> sosyal koruma kapsamında olduğu düşünüldüğünde, açıkta kalan nüfustan (sandıklar gibi ufak kapsamlı korumaları çıkardıktan sonra) sosyal güvenlik hizmetine ilişkin prim alınmadığı ortadadır. Bu itibarla, işsizlik sigortası kapsamının genişletilmesi ile ilgili önerilebilecek asıl olgu, tüm sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesine ilişkin yeni bir yapılanma olacaktır. Ancak bu şekilde bir gelişim ile işsizlik sigortası ana amacına uygun hizmet etmeye başlayacaktır. Aksi takdirde, kişilere işsiz kaldıkları zamanlarda uğrayacakları sıkıntıları kısmi telafi ederek, hem onların üzerinde hem de dolaylı yoldan ulusal ekonomi üzerinde olumsuz etkilerini önlemeye çalışan bir programın, 73 milyonluk bir ülkede 100.000 kişiye hizmet sağlayarak bu amacı nasıl gerçekleştireceği hep tartışmalı olacaktır.

Bu genel yorum ile birlikte, ülkemizdeki işsizlik sigortasının hali hazırdaki sistemi ile, kapsamın genişlemesi halinde bile amacın etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi zor görünmektedir. Bunun sebebi de işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanma koşullarının ağır olması ile sağlanan ödeneğin miktarı ve süresinin az olmasıdır.

Hak kazanma koşullarının arasında kişinin son üç yıl içinde 600 günlük sigortalılığının aranması ve yine en son çalışmasının asgari 4 ay sürmesi koşulu karşılaştırmalı hukukta çok yüksek sınırlardır. Fransa’da tarihsel gelişim içinde hak kazanma koşullarının en ağırlaştırıldığı dönemde dahi aranan geçmiş çalışma şartı bu rakama yaklaşmamıştır. Ne Fransa’da ne de Birleşik Devletlerde uygulama ilk başladığında böyle bir şart yokken sonradan buna benzer şartların düzenlenmesi ve

---

<sup>404</sup> S.S.K., Bağ-Kur ve Emekliği Sandığı’nın son verileri kapsamında yaklaşık sayılar.

Ülkemizdeki uygulamada ilk başından itibaren bu tür bir sınırlandırmanın getirilmesi başka ülkelerde yaşanan sıkıntılardan ders alınmış olduğunun göstergesidir. Nitekim her iki ülkede de bu tür uygulamalar sistemin finansal krizler yaşaması neticesi çökmesi ile başlamıştır. Ana amacıda ödeneğe hak kazananların sayısını kontrol altında tutarak sistemin ileriki yıllarda yeni krizlere girmesinin önlenmesidir. Ülkemiz açısından da mantıklı bir uygulama sayılabilecek bu sistemde, kişinin sisteme bağlılığının uzun tutulması, ödeneğe hak kazanacak kişiler açısından oldukça zorluk yaratacak ve kanımca eşitlik ilkesine de aykırılık oluşturacak bir düzendir.

Bu hususta Fransa'daki uygulamayı hatırlamak istersek, 1982 yılında 90 günlük bir çalışma hayatına katılım ngrlmş ve bunun son 12 ayda olması aranmıştır. Bu 1992 yılının sonunda son sekiz ayda dört ay çalışmış olmak koşuluna dönmüştür ki, 4 aylık çalışmış olma zorunluluğu kısa olmakla birlikte bunun son 8 ayda gerçekleşmiş olması koşulu ile sınırlandırılması, bu düzenlemeyi Fransız işsizlik sigortası tarihinin hak kazanma koşulu açısından en zor düzenleme yapar. Bu düzenlemenin getirilmesindeki sebebin o dönemde Fransız işsizlik sigortası finansal yapısının 30 milyar Frank civarında açık vermiş olması olduğunu bir kere daha hatırlatmakta fayda vardır. 2001 yılında sistemin daha fazla kişiye denek ödeyebilmesini sağlamak açısından önceki çalışma koşulu son 22 ay içinde 6 ay olarak değiştirilmiştir. Hali hazırda da bu koşul devam etmekle, Fransa'da bir kişinin ödeneğe hak kazanabilmesi için en az 6 ay sisteme bağlı çalışmasının olması gerekir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, devlet işleyişinin dual yapısı itibarı ile çok farklı rejimlerin i ie bulunduğu bir sistem gözümüze çarpar. Bu kapsam dahilinde kişinin belirli bir süre çalışmasının bulunmasının şart olması ile birlikte bu süre içinde kazandığı paranın da çoğu zaman önemi bulunmaktadır. Ancak sre ile ilgili düzenlemeyi genel yapısı ile incelersek, hemen hemen bütün eyaletlerde 2 çeyrek yıl yani 6 ay süresince kişinin çalışması aranmıştır.

Ülkemizde ise yukarıda da belirtildiği üzere bu süre 600 gün ya da başka bir ifade ile 20 aydır ki, bu süre zarfında Fransa veya A.B.D.'deki bir işi 3 defa ayrı ayrı işsizlik sigortasına hak kazanma şartı ile çalışma imkanı bulabilecektir.

**TABLO 53 : BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI**

Ülke	Hak Kazanmak İçin Asgari Çalışma Süresi	Ödenek Süresi	Ödenek Miktarı	Referans Ücret Tavanı	Prim Oranları	Aylık Asgari Ödenek Miktarı	Azami Ödenek Miktarı	Ödeme Şekli
<b>Almanya</b>	Son 2 senede 12 ay	6 ay ile 18 ay arası	Referans ücretin % 60 veya % 67'si	4.400 €	% 6,50 - işçi ve işverene eşit pay	-	1580,70 € veya 2.119,80 €	Bekleme süresi yok - Aylık
<b>Belçika</b>	Son 18 ayda 12 ay	Sınırsız	Referans ücretin % 40'ı ile % 60'ı arası	1.709,67 €	% 2,33 : % 1,46 işveren - % 0,87 işçinin payı	Şarta bağlı olarak 552,50 € - 736,84 € veya 877,24 €	940,42 € veya 1.025,70 €	Bekleme süresi yok - Aylık
<b>Fransa</b>	Son 22 ayda 6 ay	7 ay ile 42 ay arası	Referans ücretin % 57,4 ile % 75 arası	10.064 €	% 6,48 : % 4,04 işveren - % 2,44 işçinin payı	760,72 € - bundan daha düşük olursa referan ücretin % 75'i	5.126,85 €	8 gün Bekleme süresi - Aylık
<b>İngiltere</b>	Son 2 mali yılda sigortalanabilir ücret eşiğinin 25 katı veya 50 katı prim ödemek	6 ay ile sınırlı	yaşa bağlı olarak sabit ücret	eski ücret ile hiçbir bağlantısı yok	Haftalık 97 £'un üzerinde ise % 12,8 işveren - % 11 işçi 645 £'un üzerinde ise % 12,8 işveren % 1 işçi	-	146,68 £ ile 243,53 £ arası	8 gün bekleme süresi - 15'er günlük
<b>İrlanda</b>	Bir seneye en az 26 hafta düşecek şekilde toplamda 52 haftalık çalışma	260 haftadan fazla prim ödeyenler için 390 gün, daha az ödeyenler için 312 gün	sabit ücret ancak 150 €'nun altında kazançlar için azalmalı oranlı	ücretle bağlantısı yok	38 € ve üzeri için işverenin payı işçinin ücretine göre % 8,50 veya % 10,75 - işçinin payı ise % 0 ile 6 arasında	-	644,80 € ve ek aile ödeneği	4 gün bekleme süresi - haftalık

**TABLO 53 (devam) : BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI**

Ülke	Hak Kazanmak İçin Asgari Çalışma Süresi	Ödenek Süresi	Ödenek Miktarı	Referans Ücret Tavanı	Prim Oranları	Aylık Asgari Ödenek Miktarı	Azami Ödenek Miktarı	Ödeme Şekli
<b>İspanya</b>	Son 6 senede 12 ay	4 ile 24 ay arası	Referans ücretin % 60'ı	ücretle bağlantısı yok ama ödenek sınırı var	% 7,55 : % 6 işveren % 1,55 işçi payı	438,48 € hiç çocuk yoksa, 586,46 € çocuk sahibi ise	959,17 € çocuk yoksa, 1.096,20 € bir çocuk, 1.2.33,22 € daha fazla çocuk varsa	Bekleme süresi yok - Aylık
<b>İsviçre</b>	Son 2 yılda 12 ay	18,5 ve 24 ay arası	ücret ve aileye göre referans ücretin % 70 - 80 arası	5.751,37 €	% 2 : işçi ve işverene eşit pay	-	4.025,96 € - 4.601,10 €	6 gün bekleme süresi - Aylık
<b>İtalya</b>	Son 2 yılda 12 ay	Yaşa göre 6 veya 9 ay	Referans ücretin % 40'ı	ücretle bağlantısı yok ama ödenek sınırı var	sektöre göre değişiyor ama sadece işveren payı var. Örn. Sanayi % 1,61; inşaat % 2,41)	-	819,62 € veya 985,10 € (referans ücretin 1.773,19 €'dan yüksek olması halinde)	8 gün bekleme süresi - Aylık
<b>Lüksemburg</b>	Son 12 ayda 6 ay	İki sene içinde toplamda 365 gün	Referans ücretin % 80'i - çocuk varsa % 85 (asgari ücretin 2,5 katı ile sınırlı	ücretle bağlantısı yok ama ödenek sınırı var	devlet bütçesinden karşılanıyor	-	3.666,92 €	1 gün bekleme süresi - Aylık
<b>Portekiz</b>	Son 24 ayda 18 ay	Yaşa göre 12 ila 38 ay arası	Referans ücretin % 60'ı (asgari ücretin 3 katı ile sınırlı	ücretle bağlantısı yok ama ödenek sınırı var	sosyal güvenlik primi içinde (bu prim % 23,75 işveren, % 11 işçi)	374,70 € yada referans ücret düşükse ona eşit	1.124,10 €	1 gün bekleme süresi - Aylık

Kaynak : Assedic



Bu sürenin ve diğer olguların karşılaştırmalı hukukta daha iyi değerlendirilebilmesi için, detaylı inceleme yaptığımız ülkeler dışında, bizi de yakından ilgilendirdiği için Avrupa'da bulunan bazı ülkelerdeki şartları içerir bir tabloyu da göz önünde bulundurmakta fayda vardır.

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere, Türkiye uygulaması kadar ağırlaştırılmış bir hak kazanma şartını ileri süren sadece iki ülke bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi Portekiz olup, aradığı şart son iki yılda 600 gün çalışmadır. Türkiye uygulamasında çalışılması gereken 600 günün son üç yılda doldurulması gerektiği göz önüne alınırsa bu açıdan Portekiz'in şartı Türkiye'den daha ağır sayılır. Diğer ülke ise İtalya'dır. İtalya ise son iki sene içinde 52 haftalık sisteme bağlılık aramaktadır. 52 haftalık süre Türkiye uygulaması olan hafta hesabı ile 78 haftalık şarttan daha düşük olmasına rağmen bu sürenin iki katı kadar bir zaman sürecinde bu bağlılığın aranması, ülkemizdeki uygulamada da aynı kriterin aranmış olması bakımından ağırlaştırılmış bir hak kazanma şartı olarak kabul edilebilir. Ancak yine de Türkiye uygulamasından daha hafif olduğu kesindir.

Tüm bu karşılaştırmalı uygulamalara göre Türkiye uygulamasında aranan sisteme bağlı çalışma şartının daha ağır olduğu tespitinin, her ülke sisteminin kendine göre değerlendirilmesi gerektiği görüşü ile kabul edilmemesi mümkün ise de, netice itibarı ile işsizlik sigortası uygulamasının işsiz sayısının sadece % 4'üne gelir sağlaması karşısında Türkiye ölçütlerinde değerlendirilirse daha da çok eleştirilmesi gerekmektedir. Tüm bunlara bir de sistemin kurulmasından bu yana 6, uygulanmaya başlanmasından bu yana da 4 yıldan fazla süre geçmesi ve buna rağmen hiçbir düzeltici önlem alınmamasını da eklersek, Türkiye uygulamasında acil çözüm bekleyen ilk konunun hak kazanma şartlarında ülke şartlarına uygun bir yumuşatma getirilmesi gerektiği ortaya çıkar.

İşsizlikten önceki sisteme bağlı çalışma süresinin ne kadar olması gerektiği ise aktüeryal inceleme isteyen bir konudur. İşsiz kalanların hepsine gelir yardımıyla bulunmak arzulanan bir sosyal olgu olsa da, maddi sınırlamalar dahilinde bunun

özellikle gelişmekte olan bir ÷lke olan ÷lkemizde hayata geçirilmesi m÷mk÷n değildir. Kaldı ki, çoğu gelişmiş ÷lkeler de dahi bu y÷nde bir sosyal yardım mekanizması benimsenememiştir. Yine işsiz olan kişinin sigortadan yararlanabilmesi için çalışma yaşamına bağlılığının kontrol÷ anlamında bu y÷nde bir zaman sınırlaması getirilmesi t÷m ÷lkelerde kabul edilmiş bir sistemdir. ÷lkemizde de uygulanması doğrudur. Ancak bu zaman kısıtlamasının iyi ayarlanmaması halinde, işsizlik sigortası uygulamasının ÷lkemizde de olduğu gibi oldukça verimsiz olacağı, arzulanın korumanın çok uzağında kalacağı ortadadır. Bu sebeple son üç yılda 600 g÷n çalışma koşulunun makul seviyelere çekilirken, sistemin finansmanın da yapacağı etkiler de iyi incelenerek bir zaman s÷resi belirlenmelidir. Ancak finansal etki ne olursa olsun bir yılın üzerindeki herhangi bir zaman kısıtlamasının uluslararası kabul edilmiş uygulama normları çerçevesinde y÷ksek kalacağı unutulmamalıdır.

Finansman konusuna daha ileriki paragraflarda değinilecek olmasına rağmen, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa uygulamasındaki ortak bir noktadan hareketle bu aşamada bir belirleme yapmakta fayda vardır. Gerek Birleşik Devletler’de gerekse Fransa’da işsizlik sigortası uygulaması için toplanan prim oranları oldukça d÷şük seviyelerden başlamıştır. Zamanla çeşitli değişen şartlara g÷re bu oranlarda y÷kselme olmuştur. Bug÷n her iki ÷lke uygulamasında da, işsizlik ödeneğine hak kazanma şartı olarak 6 aylık çalışma geçmişi olması şartının önemli bir yer tuttuğu g÷r÷lmektedir. Bu açıdan ÷lke uygulamaları paralellik içermektedir diyebiliriz. Yine her iki ÷lke arasında paralellik teşkil eden bir başka konu da, kapsama oranlarının y÷ksekliliğidir. Zaman içerisinde ÷lkelerdeki uygulama kapsamının genişletilmesi neticesi ilk başlarda benimsenen d÷şük prim oranları yetersiz kalmış ve özellikle işsizliğin de y÷ksek olduğu d÷nemlerde sistemler finansal darboğaza girmişlerdir. Devletin yaptığı maddi kaynak aktarımları ile sistemin ayakta kaldığı g÷r÷lmüştür. T÷m bu tecrübeler ve yaşanan sıkıntılar sonucunda bug÷n her iki ÷lkede de prim oranlarının da yaklaşık seviyelerde olduğu g÷r÷lmektedir. Buna g÷re Amerika Birleşik Devletleri’nde Federal İşsizlik Vergisi % 6, Fransa’da ise prim oranı % 6,48’dir.

Bu ortak durumdan hareketle, ülkemizde işsizlik sigortası kapsamının geliştirilmesi sonucu ortaya çıkacak maddi yükün karşılanmasının hali hazırdaki (ilk uygulamada % 6 olmasına rağmen sonradan % 4'e çekilmiştir) prim oranı ile mümkün olmayabileceği görülmektedir. Nitekim diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında da İtalya, İsviçre ve Belçika dışındaki ülkelerde de prim oranlarının yüksek olduğu görülmektedir.

Türkiye'de işsiz sayısının oldukça az bir yüzdesinin işsizlik sigortasından yararlanmasının, hak kazanma koşulunun ağırlığından kaynaklandığından bahsetmek ile birlikte tüm sebebin bu olduğunu söylemek zordur. Yukarıda belirtildiği üzere, hali hazırda 2,6 milyon işsiz kişi arasından sadece 100.000 civarı kişinin işsizlik ödeneğinden yararlanıyor olmasının bir başka sebebi de, ödenek süresi ve bu sürenin aşımında başka bir gelir yardımı mekanizmasının bulunmamasıdır. Netice itibarı ile, işsizlik ödeneğine hak kazanan bir kişi, belirlenen süre boyunca o ödenekten yararlandıktan sonra, iş bulup bulmadığına bakılmaksızın, faydalanma hakkını yitirmekte ve yeniden geliri olmayan işsiz kişi kategorisine geri dönmektedir. Bu durumun da işsizlik sigortasının arkasında yatan amacın gerçekleşmesine engel olduğunu söyleyebiliriz. İşsizlik sigortası ile getirilmek istenen koruma, işsiz kişinin tüm işsizlik süresi boyunca kendisine gelirin sağlanmasıdır. Oysa yabancı ülke uygulamalarına baktığımız zaman bunun finansal açıdan pek de mümkün olmadığı görülmektedir. Sağlanan maddi yardımın süresiz olmamasının bir sebebi de işsizliğin geliri olan bir yaşam biçimine dönüşmemesi ve kişinin kendisine sağlanan gelirin de sona ereceğini bilerek iş arama çabalarında azami gayreti göstermesinin sağlanmak istenmesidir.

Amerika Birleşik Devletleri uygulaması içinde genel anlayışta işsizlik ödeneğinin süresinin 26 hafta sürmesi esastır. Ancak bunun yanında Federal – Eyalet Uzatılmış Ödenek Hakkı denen bir uygulama da yürürlükte olup, bu 26 haftayı tüketen kişilere ek süre ile ödenek tanınması imkanı mevcuttur. Amerika'da 1958 yılında başlayan ilk örneklerin geliştirilmesi neticesi, özellikle işsizliğin ciddi bir sorun olduğu 1970'li yıllarda Eyaletler tarafından 26 haftalık işsizlik ödeneği sürelerinin 26 hafta daha uzatıldığı böylelikle tam bir yıl boyunca koruma sağlandığı

görülmüştür. Yine uygulamada bu uzatılmış ödenek hakkının finansmanının federal bütçeden karşılanması da kararlaştırılmıştır. Kaldı ki, ekonominin iyi gittiği zamanlarda da bu uygulamanın devam etmesinin federal bütçeye getirdiği yük üzerine, yapılan düzenleme ile keyfi uygulamaya da son vermek için yeni bir sistem kabul edilmiştir.

Günümüzdeki uygulamada Eyaletler işçilere 26 hafta boyunca işsizlik ödeneği sağlamakla birlikte, işsizliğin arttığı dönemlerde çeşitli rakamsal verilerin gerçekleşmesi halinde uzatılmış ödenek sistemini yürürlüğe koyabilmektedirler. Ancak bu halde dahi ödenek süresi toplamda 46 hafta ile sınırlanmış olmaktadır. Uzatılmış ödenek sisteminin devreye girmesi için eyalette son 13 haftalık periyotta sigortalı işsiz oranının % 5'in üzerinde olması ve daha önceki 2 yıl ortalamasının da % 20 üzerine çıkması gerekir. Şayet sigortalı işsiz oranı % 6 seviyesini geçmiş ise o zaman son 2 yıl ortalamasına kıyaslanmadan uzatılmış ödenek sisteminin devreye sokulabileceği kabul edilmiştir. Sigortalı işsiz oranı dışında, eyalette toplam işsiz oranının son üç aylık dönemde % 6,5'u geçmesi ve önceki iki senenin aynı üç aylık dönemine oranla % 10 fazla olması halinde de sistem uygulanmaya başlayabilecektir. Nihayetinde toplam işsizlik oranının % 8'i aşması halinde ise kural olarak 13 hafta olan uzatılmış ödenek hakkının 20 haftaya kadar çıkartılması imkanı vardır.

Birleşik Devletler sisteminde, eyaletlerin, federal hükümetin belirlediği süreden daha uzun süre ile ödeme yapma sistemini kabul etmeleri mümkün olup, bu halde finansman yükü tamamıyla kendi sırtlarına bindiğinden bunu tercih etmedikleri görülür. Bu yukarıdaki yardım dışında 1980'li yıllarda Federal Tamamlayıcı İşsizlik Sigortası Ödeneğinin de uygulamaya konulduğu ve sürelerin daha da uzatıldığı bilinmektedir.

Fransa'da ise ülkemizde olduğu gibi sigortalının sisteme önceki katılım süresine göre değişen oranlarda faydalanma süreleri belirlenmiştir. Bu süre 7 aydan başlamakta 36 aya kadar gitmektedir. Hatta belirli yaşın üzerindeki için emekli oluncaya kadar devam eden programlar da vardır.

Ülkemizde ise işsizlik ödeneği sisteme bağlı çalışma sürelerine göre 180 – 240 – 300 gün olarak belirlenmiş olup, bu sürenin uzatılması mümkün değildir. 180 gün ya da 6 ay ödeneğe hak kazanma şartını yerine getiren yani 600 gün prim ödeyerek çalışan kişinin Fransa’da hak edeceği ödenek süresi ise 23 ay olup, yaklaşık ülkemizdeki uygulamanın 4 katıdır.

Diğer ülke uygulamalarına baktığımızda ise azami ödenek süresinin Almanya’da 32 ay, Belçika’da sınırsız, İspanya’da 24 ay, İsviçre’de 24 ay, Portekiz’de 30 ay, Lüksemburg’da 12 ay, İrlanda’da 390 gün (yaklaşık 13 ay)’dür. İtalya’da süre 9 ay ile sınırlı olup, İngiltere’de bu süre 6 aydır. Ancak İngiltere’de bu süreden sonra işsiz olanlara kapsayan “workfare” ve “New Deal” diye programlar da mevcuttur.

Karşılaştırmalı yaklaşıldığında Türkiye uygulamasında işsizlik ödeneği hak kazanma sürelerinin kısa olduğu ortaya çıkmaktadır. Böylelikle 2,6 milyon işsiz kişi içinden zorlu bir koşul olan 600 gün çalışmış ve bunun 4 ayını da işsiz kalmadan evvel geçirmiş olmayı gerçekleştirmiş olanlar işsizlik ödeneği alanlar kategorisini girecekler ancak muhtemelen 6 ay sonra tekrar bu kapsamdan çıkacaklardır.

Amerika Birleşik Devletleri’ndeki uygulamadaki sürelerin ülkemizde uygulanan süre ile karşılaştırıldığında kısa olduğu, en uzun halinde bile 20 günlük bir fark olduğu, bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki sürelerin kısa olmadığı söylenebilir. Ancak bu noktada Amerika’da hak kazanma koşulunun genelde 6 ay çalışmaya bağlı bir asgari gelir elde etme olduğu bu sebeple de bizim sistemimize nazaran işsiz kalanlara çok daha kolaylık sağladığı unutulmamalıdır. Birleşik Devletler ile ülkemiz arasındaki uygulamada işsizlik ödeneği sürelerinin gerçek anlamda kıyaslanamayacağı ise işsiz kalan kişinin ne kadar sürede yeni bir iş bulduğu incelenerek ortaya çıkabilir.

Amerika Birleşik Devletleri işsizlik sigortası sisteminde sağlanan yararlardan bahsederken, hem eyalet bazında hem de federal bazda yani tüm ülke bazında işsizlik ödeneği ödemelerinde ortalama süreler verilmiştir. Buna göre eyalet bazında

baktığımızda en uzun süre işsizlik ödeneği dağıtmak zorunda kalan eyalet Puerto Rico olup, ortalama ödenek süresi 19 haftadır. Yani kişilerin en uzun süre işsiz kaldıkları eyalet de dahi ortalama ödeme süresi 26 hafta yaklaşmamaktadır. Bunun sebebi ise işsizliğin genel anlamda süresi ile ilgilidir. Amerikan Çalışma İstatistikleri Ofisi'nin açıkladığı son rakamlarda (Mayıs 2006), işsizliği işsizlik ödeneği süresi olan 26 haftanın üzerinde olanların, başka bir deyişle 6 aydan daha uzun süredir işsiz olanların, toplam işsizler içindeki payı % 18'dir. Ülkemizde bu rakamlara bakıldığında ise, işsizliği 6 aydan daha uzun süren kişilerin sayısı 1.395.000 olup, toplam işsiz sayısının % 53'ünü oluşturmaktadır. Ülkemizdeki işsizlik oranı % 10 seviyesinin üzerinde iken, Amerika'da ise bu oran % 5'in altında seyretmektedir.

İşte bu rakamlar karşısında açıkça ortaya çıktığı üzere, ülkemiz işsizlik sigortası sisteminden henüz yararlanmaya başlamadan dahi, sigortalıların yarısından çoğunun ödeneklerini tüketecekleri ve büyük bir gelir sıkıntısı ile karşı karşıya kalacakları açıkça söylenebilir. Bu sebeple de Amerika Birleşik Devletleri'nde işsizlik ödeneğinin azami süresinin 26 hafta ile sınırlı tutulması normal iken, bizim ülkemizde 300 gün ile sınırlı olması (ki bu sürede bir ödeneği hak etmek de oldukça zordur) yetersiz kalmaktadır. Üstelik, Birleşik Devletler işsizliğin yükseldiği zamanlarda ödenek süresinin kendiliğinden uzamasını öngören bir sistem de kurmuşlardır. Bunun da yetersiz kaldığı zamanlarda ek programlar ile işsizleri korumaya çalışmaktadırlar.

Tüm bu tartışmaların gösterdiği üzere, hali hazırdaki işsizlik sigortası sistemimizde yapılması gereken ikinci acil değişiklik de ödenekten faydalanma sürelerinin uzatılmasıdır. Peki bu uzatma ne kadar olmalıdır ?

Ülkemizde işsizlik sürelerini gösterir istatistikler, Tablo 55'te bulunabilir. Türkiye İş Kurumu tarafından yayınlanan 2006 Mart ayı rakamları da aşağıda verilmektedir. Görüleceği üzere, ülkemizde uzun süreli işsizlik bir sorun olmaya devam etmektedir. Tablo 55'teki rakamlar ile karşılaştırıldığında işsizlik süresindeki uzamanın 2000 yılından bu yana devam ettiği, son üç yılda oranların pek değişmediği görülür.

Tablo 54 : İş arama (işsizlik) süresi (bin kişi)								
Yıllar	Toplam İşsiz	Ay				1 - 2 yıl arası	2 - 3 yıl arası	3 yıl ve daha fazla
		1 - 2	3 - 5	6 - 8	9 - 11			
2006 MART	2.611	506	647	370	102	427	256	240

Bu rakamların birlikte değerlendirilmesi neticesi, Amerika Birleşik Devletleri'nde işsizlik sigortası uygulaması etkisinde bir sonuca ulaşmamız için, işsizlik ödeneği süresi uzatıldığında, bu sürenin bitiminden daha fazla işsiz kalanların toplam işsizlere oranı % 18'e denk gelmelidir. Bu oranı ise ülkemiz işsizlik yapısı içinde 2 yıldan daha fazla işsiz olanlar vermektedir. Gerçekten de 2 yıldan daha fazla süredir işsiz olanların toplam işsiz sayısı içinde % 19'luk bir yer tuttuğu görülür. Bu itibarla, karşılaştırmalı olarak yaklaşıldığında, ülkemizde işsizlik ödeneği sürelerinin en az 24 ay seviyesine çekilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Benzer bir karşılaştırmayı Fransa ile de yapabiliriz. Bunun için Fransa'da işsizliğin sürelerle göre dağılımına ihtiyacımız vardır. Fransa İstatistik ve Ekonomik Çalışmalar Ulusal Enstitüsü (Institut National de la Statistique et des Etudes Economique – Insee) tarafından açıklanan 2005 yılı uzun işsizlik<sup>405</sup> oranları aşağıda verilmiştir.

Tablo 55 : Fransa'da Uzun Süreli İşsizlik Oranları

	2005		2004		2003	
	1 Yıldan Fazla İşsiz Olanlar	2 Yıldan Fazla İşsiz Olanlar	1 Yıldan Fazla İşsiz Olanlar	2 Yıldan Fazla İşsiz Olanlar	1 Yıldan Fazla İşsiz Olanlar	2 Yıldan Fazla İşsiz Olanlar
<b>Kadın</b>	<b>43,2</b>	<b>21,5</b>	<b>41,8</b>	<b>19,9</b>	<b>42,8</b>	<b>22,2</b>
15 - 24 yaş	24,4	7,4	23,5	7,6	26,2	11,0
25 - 49 yaş	44,7	21,3	42,7	19,2	43,1	21,2
50 yaş ve üstü	60,9	40,4	60,7	37,4	60,0	38,4
<b>Erkek</b>	<b>41,8</b>	<b>21,7</b>	<b>41,5</b>	<b>20,7</b>	<b>43,0</b>	<b>22,3</b>
15 - 24 yaş	23,8	8,0	24,7	7,5	25,8	9,5
25 - 49 yaş	42,7	21,1	41,7	20,0	43,0	20,8
50 yaş ve üstü	63,2	42,2	63,1	41,1	64,5	42,8
<b>Toplam</b>	<b>42,5</b>	<b>21,6</b>	<b>41,6</b>	<b>20,3</b>	<b>42,9</b>	<b>22,3</b>

<sup>405</sup> Kurum bünyesinde uzun işsizlik, 1 seneden fazla işsizliği ifade etmektedir.

Bu noktada Fransa işsizlik sigortası uygulamasında bizim ülkemizde hak kazanma şartını taşıyan bir kişiye 23 ay işsizlik ödeneği verileceğini, bunun yanında son 36 ay içinde 27 aylık çalışması bulunan 50 yaşının üzerindeki kişilere de 36 ay işsizlik ödeneği verileceğini hatırlamak gerekir. Fransa'da azami işsizlik ödeneği süresi (50 yaşının altındakiler için) olan 23 ay, başka bir deyişle yaklaşık 2 senenin üzerinde işsiz olanların oranı, toplam işsizler içinde % 21,6'dır. Bunun % 31,5'ini ise kendileri için daha da uzun bir koruma ve hatta başka programlar da bulunan 50 yaşının üzerindeki oluşturmaktadır. Bu halde bu kişileri özel koruma kapsamında olduklarından % 21,6'lık oran içinden çıkarmak gerekir.

Fransa'da işsiz sayısı 2.717.000 olup, bunun % 21,6'yı teşkil eden 2 senenin üzerindeki işsiz kişi sayısı 586.872'dir. Bu sayının % 31,5'ini oluşturan 50 yaş üstü 185.000 kişiyi<sup>406</sup> çıkartırsak, geriye kalan 346.254 kişi ise toplam işsiz sayısının % 14,7'i etmektedir. 50 yaşının üzerindeki her işsiz kendilerine has korumadan yararlanamayacağı düşünülse bile, rakamsal oranın hangi seviyelerde olduğu bu şekilde tespit edilebilir.

Fransız uygulaması ile karşılaştırıldığında da Türkiye işsizlik sigortası uygulaması için gerekli değişiklik aynı noktayı işaret etmektedir. Bu da, hali hazırdaki işsizlik yapısı itibarı ile 6, 8 ve 10 aylık korumalar yetersiz kalıp, bu korumanın asgari 24 aya çıkartılması gerekmektedir. Hali hazırdaki yapısı ile hiçbir finansal değişikliğe gitmeden ve iflas etmeden 600.000'den fazla kişinin ödenek almasına imkan sağlayabilecek olan İşsizlik Sigortası Fonu<sup>407</sup> için bu değişikliğin maliyet artımına etkisi çok da sorun olmayacaktır.

Kişilere bir takım haklar verdikten sonra bunları geri almanın özellikle politikacılar açısından sıkıntı yaratabileceği göz önüne alınırsa, ayrıca ödenek

---

<sup>406</sup> Insee Premiere, Mart 2006, sayı 1070

<sup>407</sup> Son aylar itibarı ile İşsizlik Sigortası Fonunda toplanan prim toplamı 200 milyon YTL civarında olup, bu 100.000 kişiye ödenen ödeneklerin Fon'a maliyet toplamı 30 milyon YTL civarındadır. Bu da 600.000 kişiye ödenek ödense dahi, diğer şartlar aynı kalmak kaydıyla, gelirlerin giderleri karşılayacağını gösterir.



süresini daimi olarak 24 aya çıkarmanın, ileride kapsam genişlemesi ile birlikte finansal anlamda sıkıntı yaratabileceği düşünülürse, Amerika Birleşik Devletleri tarzından bir yaklaşımın ülkemizde uygulanmasının daha doğru olacağı düşüncesindeyim. Yani genel anlamı ile işsizlik sigortası süreleri, Türkiye'nin olağan istihdam piyasası şartları çerçevesinde makul bir seviyede ayarlanıp, uzun işsizlik sürelerinin belli bir oranı geçtiği zamanlarda, ödenek sürelerini de kendiliğinden uzatan bir sistem belirlenebilir. Bunun için kısa dönem işsizlik süreleri rakamlarını daha ayrıntılı incelemeye ihtiyaç vardır.

<b>Tablo 56 : İş Arama (İşsizlik) Süresi</b>								
Yıllar	Toplam İşsiz	Ay (bin kişi)		Yıl (bin kişi)			%	
		1-8	9 – 11	1 yıl ve daha fazla, 2 yıldan az	2 yıl ve daha fazla, 3 yıldan az	3 yıl ve daha fazla	9 aydan fazla oran	1 yıldan fazla oran
<b>2000 (I.DÖNEM)</b>	1.786	1.271	51	270	83	61	26,04	23,18
<b>2000 (II.DÖNEM)</b>	1.456	1.026	56	204	74	42	25,82	21,98
<b>2000 (III.DÖNEM)</b>	1.335	1.009	54	138	53	29	20,52	16,48
<b>2000 (IV.DÖNEM)</b>	1.409	1.035	47	159	77	40	22,92	19,59
<b>2001 (I.DÖNEM)</b>	1.869	1.433	50	208	75	52	20,60	17,92
<b>2001 (II.DÖNEM)</b>	1.604	1.189	55	215	63	55	24,19	20,76
<b>2001 (III.DÖNEM)</b>	1.954	1.440	65	259	92	53	24,00	20,68
<b>2001 (IV.DÖNEM)</b>	2.404	1.725	89	360	129	53	26,25	22,55
<b>2002 (I.DÖNEM)</b>	2.531	1.617	109	425	208	81	32,52	28,21
<b>2002 (II.DÖNEM)</b>	2.259	1.393	89	429	163	89	34,09	30,15
<b>2002 (III.DÖNEM)</b>	2.414	1.491	99	433	168	100	33,14	29,04
<b>2002 (IV.DÖNEM)</b>	2.689	1.774	109	429	176	117	30,90	26,85
<b>2003 (I.DÖNEM)</b>	2.844	1.943	94	406	197	111	28,41	25,11
<b>2003 (II.DÖNEM)</b>	2.418	1.693	89	301	146	104	26,47	22,79
<b>2003 (III.DÖNEM)</b>	2.328	1.587	74	296	145	97	26,29	23,11
<b>2003 (IV.DÖNEM)</b>	2.396	1.737	67	279	133	96	24,00	21,20
<b>2004 YILI</b>	2.499	1.383	111	472	269	220	42,90	38,46
<b>2005 YILI</b>	2.521	1.390	96	453	275	259	42,96	39,15
<b>2006 (I.DÖNEM)</b>	2.735	1.632	95	439	268	247	38,35	34,88

Kaynak : TÜİK

Tablo 62'de Türkiye'de 2000 yılının başında bu yana çeyrek yıllık dönemler halinde işsizlik süreleri ile ilgili istatistik bilgileri yer almaktadır. Veriler üzerinde yapılan incelemede, ilk 9 aylık dönemdeki işsizlik oranının bir tek 2001 yılının ilk çeyreğinde dikkat çekici bir çoğunluk sağladığı ve bu sebeple 300 günlük halihazırdaki ödenek süresinin bir tek bu dönemde uluslararası uygulamalarla

eşdeğer etkili bir koruma sağladığı tespit edilerek, ödenek süresinin kesinlikle bu sürenin üzerine çekilmesi gerektiği düşüncesi ile ayrıntılarına girilmemiştir. Kolaylık sağlaması açısından 9 aydan uzun süreli işsizliğin toplam işsizlik içindeki oranı ile 1 yıldan fazla süreli işsizliğin toplam işsizlik içindeki oranı da verilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere, ülkemizde işsizlik sürelerine ilişkin 2004 senesine kadar gelen süreç ile 2004 senesinden sonraki süreç farklılık teşkil etmektedir. 2004 senesine kadar olan süreç içinde birkaç istisna dışında 1 yıldan fazla süreli işsizliğin oranı % 20'ler civarındadır. Bu oran 2001 krizinin etkisi ile 2002 yılının başında artmış, % 30'lara yaklaşmış, sonra 2003 yılında yine kriz öncesi oranlara inmiştir. 9 aydan daha fazla işsiz olanların oranı ise 2000 yılının son iki çeyreği ile 2001 yılının ilk çeyreği (krize kadar olan dönem) haricinde % 25'lik seviyenin üzerinde kalmış, 1 yıldan fazla süreli işsizlerde olduğu gibi 2002 yılının başında yükselmiş ve 2003 yılında yine % 25 civarına gerilemiştir. Aynı süreçte 2 yıldan daha uzun süreli işsizlerin oranı ise – tablo da verilmemekle birlikte –% 10 seviyesinin (diğer oranlar ile paralel olarak 2002 yılında daha yüksek) altında kalmıştır. 2004 yılından sonraki dönemde ise her iki oranda % 40'lık dilim seviyelerine çıkmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, bu son dönemde 2 yıldan fazla süreli işsizlerin oranı % 20'ler civarında seyretmiştir.

Karşılaştırmalı uygulamalar ile yapmış olduğumuz değerlendirmede, işsizlik sigortası ödenek süresinin, uzunluk bakımından % 18'lik (Amerika Birleşik Devletleri uygulaması – Fransa uygulamasında bu oran % 20 ile % 15 arasında değiştiği tahmin edilmektedir) bir kesimi kapsam dışında tutabilecek ve bu durumda dahi sistem verimli kabul edilebilecektir.

Türkiye'de işsizlik sürelerinin 2004 yılı ile birlikte aldığı hal normal işsizlik şartlarının dışında bir gelişmedir. Ekonomik büyüme ile birlikte işsizlik piyasasının aldığı bu yeni şekil başka yapısal gelişmeler ile açıklanabilir. Ancak 2006 yılının son çeyrek rakamlarından görüleceği üzere, 2004 ve 2005 yıllarına oranla bir iyileşme

hissedilmekte, işsizlik sürelerinin normal seviyelere doğru bir iniş trendine girdiği tespit edilebilmektedir<sup>408</sup>.

Bu veriler ile değerlendirildiğinde ülkemizde normal işgücü piyasası dahilinde 1 yıldan daha uzun süreli işsizlerin oranının % 20 – 25 seviyelerinde olması sebebi ile kural olarak işsizlik sigortası sisteminde sağlanacak olan ödeneğin bu süreyi kapsamaması gerekmektedir. Aynı şekilde 9 aydan daha uzun süreli işsizlerin oranı da % 25'in üzerinde olması sebebi ile kanımca işsizlik ödeneği süresi alt sınırının 9 ayla yada kanun sistematığında olduğu gibi gün hesabı ile 270 gün ile başlaması yerinde olur. Azami süre bakımından ise normal istihdam piyasasında bunu 24 ay olarak belirlemek işsizlik sigortası ödeneğinin gereğinden fazla uzatılması anlamına gelir. Çünkü bu seviyeden daha uzun işsizlerin süresi % 10'un altında kalmaktadır. Bu seviyenin de normal uygulama içine alınması aşağı yukarı tüm kişilerin işsizlik sürelerinin tamamı boyunca bir koruma sağlamak olur ki, bu sosyal devlet olgusunda arzu edilen bir sonuç olmasına karşın, uygulamanın sağlıklı işletilmesi açısından mümkün gözükmemektedir. Bu itibarla, yine üçlü bir seviye belirlersek, işsizlik ödeneğinin asgari süresinin 270 gün sürmesi, bir üst kademedeki şartları gerçekleştirenler için 360 gün devamı ve nihayetinde sürenin azami olarak 15 ay yani 450 gün ile sınırlı olması, işsizlik sigortası sisteminin verimliliğini uluslararası standarda getirir.

Bu tespit ile birlikte, 2004 yılı sonrasındaki dönemlerde olduğu üzere, işsizlik piyasasının ölçülerinin değişiklik göstermesi ve uzun işsizliğin ciddi sorun olduğu dönemlerde, işsizlik ödeneği sürelerinin uzatılması sosyal bir zorunluluk halini almaktadır. Kanun koyucunun bu durumlarda süreler bir an önce müdahale edip önlem alması, günümüzde yaşanan örnekten de görüleceği üzere mümkün olmamaktadır. Bu düzenlemeyi kanun koyucunun iradesine bırakmak ise keyfi bir davranış olacak, böylelikle uygulamada ismen var olan işsizlik sigortası, işlevini yerine getiremeyen bir hale gelecektir. Bu sebeple, istihdam piyasasında bu gibi

---

<sup>408</sup> Bu tespitın gerçekliğinin kontrolü için 2006 yılı ikinci çeyrek rakamlarının da beklenmesi faydalı olur. Ancak sonuç ne olursa olsun, 2004 yılından bu yana devam eden bu şartların normal istihdam piyasası şartlarında uzak olduğu bir gerçektir.

değişiklik olduğu zamanlarda, işsizlik ödeneği sürelerinin otomatik olarak uzayacağı bir mekanizmanın kurulması şarttır.

Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında bu mekanizma sigortalı işsiz oranına bağlanmıştır<sup>409</sup>. Ülkemizde ise sigortalı oranının düşük olması sebebi ile bu oranı ölçüt olarak koymak gerçekleştirmek istediğimiz amaca uymaz.

İkinci bir ölçüt işsizlik oranı olabilir. Ülkemizde ise bu oran yine bir kıstas olarak kabul edilemez, çünkü işsizlik oranları ile uzun süreli işsizliğin artması arasında bir bağlantı kurulamamaktadır. Örneğin işsizlik oranının % 10,4 seviyesine çıktığı 2001 yılı 4. döneminde 1 yıldan fazla işsiz olanların oranı % 22 seviyesinde kalmıştır. Buna karşın işsizlik oranının % 9,3 düştüğü 2002 yılı 2. döneminde ise bu oran % 30,15 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılı 4. döneminde işsizlik oranı yine % 10 seviyesinin üstünde iken 1 yıldan fazla işsiz olanların oranı % 21,20 olarak gerçekleşmiş, işsizlik oranının aynı kaldığı 2005 yılında ise bu oran % 39,15'e yükselmiştir. Bu rakamların da açıkça gösterdiği üzere, işsizlik oranına bağlı olarak süreleri uzatan bir sistem de kurulamaz.

Bu hali ile ölçüt olarak kabul edilebilecek tek değerlendirme, işsizlik sürelerine göre yapılacak bir değerlendirme olacaktır. Bunun için Türkiye İstatistik Kurumu'nun düzenli bir biçimde işsizliğin sürelerle göre dağılımını gösteren incelemeler yapması ve bunu en kısa sürede açıklaması gerekmektedir. Bu hali ile 1 yıldan fazla işsizlerin oranının % 25'ün üzerine çıkması halinde sistem sürelerinin uzaması işsizlik sigortası ile korunmak istenen amacın verimli gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Nihayetinde sürelerin 270 gün ile başlamasında kriter olarak da bu süreden uzun işsizlerin oranının % 25'in üzerinde olması esas alınmıştır.

Bu halde, bir önceki üç aylık dönemde, 1 yıldan fazla işsizlerin oranının % 25'in üzerine çıkması halinde dönem kaydırılarak, en kısa süreli işsizlik ödeneği 360 güne, bundan sonraki kriterlerdeki süreler ise 450 ve 540 güne çıkartılmalıdır.

---

<sup>409</sup> Ayrıntılı bilgi için Amerika Birleşik Devletleri'nde İşsizlik Sigortası bölümü incelenebilir.

Yine, bir önceki üç aylık dönemde, 1 yıldan fazla işsizlerin oranının % 30'un üzerine çıktığı dönemlerde bu korumada yetersiz kalacağından süreleri 18 – 21 – 24 ay olarak, veya finansal yapı zorlanacak ise bu takdirde 15 – 18 ve 24 ay olarak belirlenebilir. Böylelikle azami koruma olarak 24 aylık sınır yakalanarak günümüzde ortaya çıkan işsizlik koşullarında etkin bir işsizlik sigortası sistemi de kurulmuş olunur. Bu konuda daha ayrıntılı ve kesin gün hesabı yapılabilmesi için, 1 yıldan uzun süreli işsizliğinde birer yıldan daha kısa süreli (en çok 3'er ay süreli) dönemler halinde tespitine ihtiyaç vardır. Bu veriler şu anda ülkemizde mevcut değildir. Bu verilerin sağlanması ile uygulanacak kesin süreler belirlenebilir.

Bunun dışında işsizlik piyasası şartlarının tamamı ile değişmesi ve işsizlik sürelerinin bugünkü koşullardan da daha ağırlaşması veya tamamıyla ters olarak uzun süreli işsizliğin kalmaması halinde, yasa koyucu müdahalesi ile ödenek süreleri her zaman gözden geçirilebilir.

Buraya kadar ki değerlendirmede, hak kazanma koşullarının hafifletilmesi ve ödenek sürelerini uzatılması ile ilgili tespitlerde bulunulmuştur. Bir sonraki aşamaya, yani işsizlik ödeneğinin miktarı konusunu değerlendirmeye geçmeden evvel, işsizlik sigortasının verimli uygulanabilmesi için Fransa uygulamasında olduğu üzere yaşı belirli bir seviyenin üzerindeki kişiler ile ilgili özel bir programın kabulü ile ilgili değerlendirme yapmakta fayda vardır.

Hatırlatma olması açısından, Fransa'da son 36 ay içinde 27 aylık çalışması bulunan 50 yaşının üzerindeki kişilere de 36 ay ödenek ödenmektedir. Bu süreyi tamamlayan kişilerden son 10 sene içinde 5 yıl çalışmış olanlara, spesifik dayanışma ödeneği imkanı sağlanmaktadır. Yine 60 yaşından küçük olup, 160 çeyrek yıllık emeklilik primi ödeyenlere emekli oluncaya kadar (60 yaşına kadar) emeklilik eşdeğer ödeneği verilmektedir. Nihayetinde yine 57 yaşının üzerindeki kişiler için erken emeklilik benzeri programlarda uygulanmaktadır.

Fransızların 50 yaşının üstündekilere karşı bu programları geliştirmelerinde ise işsizlik oranları içinde bu kategoridekilerin ciddi bir yer tutması ve gerek yaşları

gerekse yeni bir yetenek elde etmedeki zorlukları sebebi ile yeniden istihdam piyasasına dönmelerindeki zorluk önemli rol oynamıştır. Gerçekten de, 2005 yılı verilerine<sup>410</sup> bakıldığında Fransa'da 1 yıldan uzun süredir işsiz olan 1.156.000 kişi içinden % 24'ü, 2 yıldan uzun süredir işsiz olan 588.000 kişi içinde % 31,4'ü 50 yaşının üzerindedir. Böylelikle işsizlik süresi uzadıkça bu kişiler arasında 50 yaşının üzerindeki oranının arttığı da görülmektedir.

Ülkemizde ise hali hazırda 50 yaşının üzerindeki kişiler ile ilgili böyle bir sorun bulunmamaktadır. Türkiye İş Kurumu'nun (eski adı ile Devlet İstatistik Kurumu'nun) yapmış olduğu Aile İşgücü Anketleri uyarınca<sup>411</sup>, 2004 yılı sonu itibarı ile 55 yaşının üzerindeki işsizler içindeki payı % 2'dir. Bu yaklaşık 50.000 kişiye isabet etmektedir. Yine önceki yıllarda da bu oran aynı seviyelerde seyretmiştir. Bunu bir de uzun süreli işsizlik kapsamı içinde düşünürsek, 55 yaşının üzerinde olanların işsizlik sorununun ciddi boyutlarda olmadığı ve özel bir önlem alınması gerekmediği sonucuna varır.

Bununla birlikte, 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre 30 – 50 yaş grubu arasında olan 17 milyon kişinin önümüzdeki 20 sene içinde 50 yaşını geçeceği, 7 milyon kişinin ise 10 sene içinde bu yaş grubuna dahil olacağı göz önüne alındığında, ülkemizdeki yasalaşma hareketinin hızı da düşünülerek bu konuda çalışma yapılmasının, proje geliştirilmesinin zamanı olduğu ortaya çıkmaktadır. İşte bu aşamada Fransa uygulamalarından yararlanılması, özellikle Fransızların bu konuda çok uzun zamandır program geliştirmekte olmaları karşısında çok faydalı olabilir.

Bu noktada işsizlik sigortası uygulamamızdaki etkiyi ve verimliliği azaltan bir diğer faktör olan işsizlik ödeneğinin miktarının düşüklüğüne de değinilmelidir. Bilindiği gibi ülkemizde işsizlik sigortası uygulamasında ödenek miktarı kişinin en son belirlenen günlük ücretinin yarısı oranındadır. Ayrıca bu ödenek miktarı asgari ücretin neti ile de sınırlandırılmıştır. Yine ödenek hesabı yapılırken kişinin dikkate alınacak ücretinin hesabı, son dört aylık prime esas kazancının ortalamasından

<sup>410</sup> Insee Premiere, Mart 2006, sayı 1070

<sup>411</sup> Megep Projesi İş Piyasası Ekibi, İş Piyasası Hakkında Ara Rapor, Ankara 2005, s.21

bulunacak net ücret olacağından ve sosyal sigortalar uygulamamızda hali hazırda asgari ücret uygulaması neti 380,46 YTL olduğundan, kişiye ödenecek asgari miktar da 190,23 YTL dir. Demek ki, 2006 yılı itibarı ile işsizlik ödeneği miktarı 190,23 YTL ile 380,46 YTL arasında olacaktır. Ancak kısmi süreli çalışma söz konusu ise bu miktar daha da aşağı inebilecektir.

Uluslararası uygulama ile karşılaştırıldığında, bu yöntem gerek Amerika Birleşik Devletleri sistemi gerekse Fransa sistemi ile paralellik teşkil eder. Bu ülkelerde de ödenek miktarının günlük referans alınacak ücretin belirli bir oranı olması ilkesi kabul edilmiştir. Bu açıdan bir sıkıntı gözükmemektedir. Ülkemizde ödenek miktarı ile ilgili sorun ise, kişilerin kazancı, asgari ücret, açlık sınırı ile ilgili bir sorundur. Bu açıdan ücret seviyelerini yükseltici politikalar izlemek dışında yapılabilecek bir şey yok olarak gözükmele birlikte, konuyu özetlemekte fayda vardır. Amerika Birleşik Devletleri'nde tek kişi yoksulluk sınırı 10.160 \$ olup<sup>412</sup>, federal asgari ücret 5,15 \$'dır<sup>413</sup>. Haftalık 40 saat çalışma karşılığı bir kişinin yıllık kazancı 10.712 \$ etmekte ve yoksulluk sınırının üzerinde yer almaktadır. Fransa'da ise yoksulluk sınırı aylık 650 € civarında olup<sup>414</sup>, asgari ücret saati 8,03 €'dur<sup>415</sup>. Haftada 35 saat çalışan birisi için asgari aylık kazanç 1.217,88 € olmakta ve yoksulluk sınırının yaklaşık 2 katı gelir elde edilebilmektedir. Ülkemizde ise biri resmi olmak üzere çeşitli kurumlar tarafından yoksulluk sınırı ayrı ayrı belirlenmektedir. TÜİK tarafından belirlenen yoksulluk sınırı 2005 yılı için<sup>416</sup> 464 YTL'dir. Bunun dışında yine her ay açıklanan Türk-İş rakamlarına göre yoksulluk sınırı 1.819 YTL'dir. Hangi rakam esas alınırsa alınsın 380,46 YTL'lik asgari ücret bu sınırın çok altında kalmak ile buna bağlı belirlenecek olan işsizlik sigortası ödeneğinin de kişiyi işsizlik riskine karşı ne denli koruyacağı tartışmalıdır. İşsizlik sigortasının amacının, işsizlikten doğan zararların engellenmesi olması düşüncesi ile ülkemizdeki ödenek miktarlarının bu amacın gerçekleştirilmesinden uzak olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

---

<sup>412</sup> Amerikan Nüfus Ofisi rakamı.

<sup>413</sup> Amerikan Çalışma Bakanlığı verisi.

<sup>414</sup> Insee verisi.

<sup>415</sup> Insee verisi olup, Fransa'da asgari ücret her yıl 1 Temmuz tarihinde yeniden açıklanmaktadır.

<sup>416</sup> Bu veri 15 Şubat 2006 tarihli Radikal gazetesinden alınmıştır. TÜİK verilerinde 2004 yılına kadar açıklama yer alıp bu dönemden sonrası yayınlanmamıştır.

İşsizlik sigortası sisteminin finansmanı ile ilgili değerlendirmeye geçmeden evvel son bir nokta da gerek Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında bulunan gerekse Fransa uygulamasında da mevcut olan, işsizlik sigortası ödeneği sonrası ek ödemelerdir. Bu Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal – Eyalet Uzatılmış Ödenek hakkı adı altında, 1970 tarihli Uzatılmış İşsizlik Tazmini Kanunu'na bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Fransa'da ise işsizlik yardımı türü olan dayanışma rejimine bağlı spesifik dayanışma ödeneği, dahil etme ödeneği ve emeklilik eşdeğer ödeneği adları altında bu ödemeler yapılmaktadır. İki uygulamanın da ortak özelliği devlet bütçesinden bu ödemelere katkı yapılıyor olmasıdır. Fransa'da dayanışma rejimi tamamen devlet bütçesinden karşılanmakta iken, A.B.D.'de eyalet ve federal devlet bu yükü yarı yarıya çekmektedirler. Ancak bu uygulamada da eyaletlerin kendi bütçelerinden katkı yapılmakta, işçi veya işverenden (Amerika'da işverenden prim alınmasına yönelik uygulama vardır) herhangi bir prim alınmamaktadır. Yine A.B.D.'de 1980 yıllarında görülen Federal Tamamlayıcı İşsizlik Tazmini ödeneği uygulaması da mevcut olmuştur. Kaldı ki, yine Felaket İşsizlik Yardımı adı altında, kasırga, deprem gibi olağanüstü durumlarda yürürlüğe konan ek işsizlik yardımları da bulunmaktadır. Bu gibi uygulamaların sebebi, işsizlik sigortası uygulamasına rağmen işsizlik sürelerinin daha da uzun sürmesi neticesi, ortada hiçbir gelir elde edemeden yaşamlarını idame ettirmeye çalışan bir nüfusun bulunmasıdır. Bu olağanüstü durumdan ötürü işçi ve işveren kesiminin ödeneklerinden daha da fazla kesinti yapıp onları yaşadıkları gün için finansal açıdan daha sıkıntıya sokmanın adil olmayacağı düşüncesi ile bu tür ödenekler, yardımlar hep devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Ülkemizde ise bu tür bir uygulama da bulunmamaktadır. Ancak iki örnek ülke uygulamasında da görüleceği üzere (bu ülkelerin tecrübe ettikleri üzere) sistemin ilerleyen yıllarında bu tür bir devlet yardımının düşünülmesi de gerekebilir. Bilindiği üzere her iki ülkede de işsizlik sigortasına katkı anlamında devletin yükü sadece finansman açıklarının olduğu zaman müdahale etmek ve ek işsizlik yardımlarını finanse etmektir. Ülkemizde ise primli sistemde devletin de % 1'lik bir katkısı vardır. Bu açıdan ayrı bir program ile devletin maddi yükünün daha da artırılmaması düşüncesi savunulabilir. Fransa ve A.B.D.'deki bu uygulamaların devlete yükünün basit bir % 1'lik prim tutarının üzerinde olduğu aşikardır. Kaldı ki,



nasıl ki, Ücret Uygulama Fonu adı altında ek bir kaleme bir fonlama yaratılabiliyor ise, bu tür bir devlet yardımı için de fon yaratılmasında bir sıkıntı olmayacağı düşüncesindeyim. Nihayetinde 4447 sayılı Kanunun ilk halinde devletin katkı payı da % 2 seviyesindedir. Özellikle Fon'da her ay ciddi bir faiz gelirin olduğu da düşünülürse, bugünden bu tarzda bir fon birikimi sağlanmaya başlanması mantıklı olacaktır. Gerekirse, bu tür bir yöntem yukarıda da bahsedildiği gibi, işsizlik ödeneği sürelerinin uzatılmasına ilişkin de kullanılabilir.

## **B. İŞSİZLİK SİGORTASININ FİNANSMANI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRME**

Ülkemizde işsizlik sigortası finansmanının hali hazırdaki tabloda çok sağlıklı olduğunu Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Finansmanı Bölümünde görmüştük. Hali hazırda ülkemizde prim yükü işçi ücretinin % 4 seviyesindedir. Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa'ya baktığımızda ise bu oranın % 6 seviyesinin üstünde olduğu görülür. Yine karşılaştırmalı tabloya baktığımızda bir çok ülkenin daha prim seviyelerinin ülkemizden yüksek olduğu ortaya çıkar. Önceki açıklamalarda belirtildiği üzere, yukarıda detaylı incelenen her iki ülkenin uygulamasında da prim oranları düşük başlamış, ancak sistem kapsamının genişlemesi ve olgunlaşması ile ekonomik krizlerin neticesinde bu prim oranları ile finansal yapının yürütülemeyeceği ortaya çıkmıştır. Neticede A.B.D. uygulamasının başlamasından 70, Fransa uygulamasının başlamasında 50 sene geçtikten sonra prim oranlarının hali hazırdaki halini almıştır. Bu kapsamda ise ülkemizdeki prim oranları % 7 olarak belirlenerek başlamış, bunda işçinin ve devletin payının % 2 olacağı işverenin ise payının % 3 olacağı kararlaştırılmıştır. 2001 krizinin neticesinde bir nebze taraflara rahatlık vermek için bu oranlar 1'er puan düşürülerek günümüzdeki % 4 seviyesine gerilemiştir.

Ülkemizde işsizlik ödeneğinden yararlananların sayısının ve toplam sigortalı içindeki oranının oldukça düşük kalması neticesi, bu indirimle rağmen İşsizlik Sigortası Fonu olumsuz etkilenmemiş ve muhtemelen yasa koyucunun düşünmediği oranlarda bir Fon birikimi gerçekleşmeye devam etmiştir. Bu aşamada Fon'un

oldukça sağlıklı bir biçimde değerlendirildiği de görülmüştür. Öyle ki hali hazırda, her ay toplanan prim miktarından daha fazla Fon faiz geliri elde edilmektedir.

Ancak yukarıda değerlendirme yapıldığı üzere, işsizlik sigortası sistemimizin etkili işlemesi için acil değişiklikler ve yeni programlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu değişikliklerin yapılması ise finansal yük demektir. Bu sebeple, değişiklikler değerlendirilirken dikkate alınacak bir önemli noktada yeni durum çerçevesinde Fon'un maliyeti karşılayıp karşılayamayacağı hususudur. Hali hazırdaki prim oranları ile kapsamın hiç değişmediği düşünülecek olursa, işsizlik sigortası fonu prim gelirleri 200 milyon civarındadır. Kaldı ki, bu gelir geçmişten bugüne devamlı surette artmakla ileride de artacağı düşünülmelidir. Yine bugün itibarı ile işsizlik sigortasından yararlanan kişi sayısı 100.000 kişi civarında olup, bu kişilerden kaynaklanan fon gideri toplamı da 30 milyon YTL civarındadır. Bu oranda yararlanan kişi adedi ve ücretlerdeki artışla paralel artış göstermektedir. Düz bir hesap yapıldığında diğer her şey sabit kaldığında şu anda kapsamdaki kişi adedinden alınan primler doğrultusunda 600.000'den fazla kişiye ödenek dağıtılsa bile bu sistemin finansmanında hiçbir zedeleme yaratmayacaktır. Kaldı ki, bu gelirlere ayda 230 milyon YTL'lik faiz gelirlerini de eklersek, bu da 700.000 kişiye yapılacak ödemeleri kapsar ki, toplamda 1.300.000 kişinin ödenek alması halinde dahi sistem hiçbir zarar görmeden işleyebilir. Bu kadar kişinin yararlanması % 10'luk bir işsizlik diliminde işsizlerin % 50'sinin sigortadan yararlanması anlamına gelir ki, bu da A.B.D. uygulamasından iyidir. Bu hesaplamada gelirlerin hiç artırılmadığına dikkat edersek, gelirlerin de artması ile birlikte bu sayı daha da yukarı çıkabilir. Tek olumsuz etkileyebilecek olay, Fon yatırımının eski gelirinden uzaklaşması itibarı ile faiz gelirlerinin düşmesi olabilir. Bugün itibarı ile yakın gelecekte bunun olacağı öngörülmemektedir.

Demek ki, yukarıda önerilen değişiklikler ve gelişimlerin ülkemizde uygulanması açısından maddi bir sıkıntı henüz belirmemektedir. Ancak, ödenek sürelerinin hali hazırdaki halinin yaklaşık 2 katına çıkartılması halinde bunun fon giderlerine etkisi katlamalı olacaktır. Bunun sebebi de, şu anda her ay ödenek almaya hak kazanan kişiler olmasına rağmen, belirli sayıda bir kişinin de her ay ödenek

süresini doldurduğu için sistem dışına çıkması, şayet ödenek süreleri uzatılırsa, sistem oturuncaya kadar sistemden çıkış olmayacağı için bunun yararlanan kişi adedinde ciddi artış yaratacak olmasıdır. Buna bir de işsizlik yardımı benzeri bir program eklersek, bu halde işsizlik ödeneği alan kişi adedini ciddi oranda artıracığımızdan fonun hali hazırdaki yapısı ile bunu kaldırması mümkün olmayabilir.

İşte bu sebeple, ileride eklenecek düzenlemeler ve işsizlik sigortasının etkisinin artırılması amacı ile kanımca prim oranlarının artırılmasında fayda vardır. Politik olarak 2001 krizinden sonra prim oranlarının indirilmesi uygun bir karar olabilir. Ancak bunun geçici olarak değil de kanun değişikliği ile yapılması kanımca sakıncalı olmuştur. İnsanlara ek bir külfet getirmek politik açıdan her zaman sıkıntı yaratır. Şayet kanun değişikliğinde prim oranlarını tamamı ile indirmek yerine geçici bir süre ile indirmek seçeneği kullanılmış olsa idi, bugün itibarı ile primleri yeniden yükseltmek politik çekincelere yer olmadan yapılabilecek bir durum olurdu.

Burada unutulmaması gereken bir diğer husus ise, Türkiye'nin halihazırdaki ekonomik konjonktüründe Fon'un çok iyi bir gelir sağlaması ileride şayet şartlar değişirse geçici bir olgu olabilir. Ne Amerika Birleşik Devletleri'nde ne de Fransa'da toplanan gelirlerin bu derece bir faiz getirme olgusu yoktur. Bu ülkemiz için bir şanstır. Bu sebeple bu dönemin iyi değerlendirilmesi halinde işsizlik sigortası finansmanı çok kuvvetli olup, uygulanacak programlar için ciddi bir kaynak sağlanması gerçekleştirilebilir.

Prim oranlarının yükseltilmesinde seçenekli bir yol izlenebilir. Ya tamamı ile kanunun orijinal halindeki oranlara dönülür ki bu prim oranını toplamda % 7'ye çeker. Ya da şayet işsizlik yardımı gibi bir program düşünülürse sadece işveren ve işçinin prim oranları yükseltilerek, devletin koyacağı artı % 1'lik bölümün ayrı bir işsizli yardımı fonunda toplanması veya işsizlik sigortası fonu içinde toplanmakla bu kesimin bütçede hesabının ayrı gösterilerek uygulanacak işsizlik yardımına buradan ödenek aktarılması uygun olabilir.

Prim oranlarının yeniden yukarı çekilmesi halinde fon ek % 3'lük bir gelir sağlayacaktır. Olumsuz koşullar altında bu % 3'lük ek gelirin fona ne kadar ek kaynak kazandıracığı hesaplanarak, sistemin geliştirilmesi için öneriler de buna göre değerlendirilebilir.

Toplanan primlere esas ücretin en düşük seviyede olduğunu düşünürsek (kanun çerçevesinde 2006 yılı için asgari ücret olan 531 YTL'dir) hali hazırdaki % 4'lük prim 21,24 YTL'ye karşılık gelmektedir. Yine olumsuz şartlar altında değerlendirmek için prim alınan kişi adedini, yukarıda bölüm başında yaptığımız hesaplar çerçevesinde en düşük seviyede, 4.200.000 kişi olarak düşünelim<sup>417</sup>. Prim oranlarının % 7'ye çekilmesi ile kişi başı gelirden 16 YTL'lik bir ek gelir elde edilecektir. Bunun toplamı ise 67 milyon YTL eder. Günümüzde elde edilen gelir sebebi ile hem ortalama prim oranının hem de kapsamdaki kişi adedinin daha yüksek olduğu bilinmekle ek gelirin 100 milyon YTL'nin üzerinde olacağı açıktır.

2006 Mart ayı itibarı ile 100.000 kişi civarında bir hak sahibine 30 milyon YTL'lik bir ödeme yapıldığına göre 100 milyon YTL'lik ek kaynak 300.000 kişiye ek ödenek sağlanması anlamına gelir.

Şimdi bölümün başlarında yaptığımız uzun süreli işsizliğe karşı koruma çerçevesinde sürelerin uzatılması tartışmasını hatırlayalım. Ülkemizde uzun süreli işsizlerin sayısı, toplam işsizlik sayısı 2,5 milyon kişi seviyelerine çıktığından beri normal olarak 600.000 – 700.000 kişi seviyesindedir. Bu kişilerin % 50'sinin işsizlik sigortasından yararlanabileceğini varsayarsak (şu anda yararlanma oranı yüzde 4'tür) ödenek süresinin genişlemesinin maliyeti çok rahat karşılanabilecektir.

Yukarıda yapılan hesaplamaların tümü hep olumsuz koşullar göz önünde alınarak yapılmış olup, bu koşulların azıcık iyileştirilmesi halinde sistemde bir finansman açığı olmadan, Türkiye'nin istihdam koşullarına uygun son derece verimli bir program işletilebilir.

---

<sup>417</sup> Bu şart altında günümüzdeki gelirin 89 milyon YTL olması gerekir ki, gerçek rakam 200 milyon YTL'dir. Bu sebeple aktif olarak hem kapsamdaki kişi sayısının hem de ücretin daha yüksek olduğu ortadadır. Buradaki hesaplama fonda asgari geliri yaratmaya yöneliktir.

Bu konuda son dikkat çekmek istediğim husus, bir kişiden ücretinin % 4 oranında prim alınıp ona % 50 oranında ödenek vermek planlanıyorsa, 13 kişinin 1 kişiyi finanse etmesi sistemi benimseniyor demektir. Bu halde de sigortalı işsizlerin içinden % 8'inin ödenek almaya başlaması, sistemi finansal sıkıntıya sokar. İşte bu sebeple ülkemizdeki sistemde ödeneğe azami limit getirilerek toplanan prime esas kazanç ne olursa olsun ödenek miktarı belirli bir seviyeyi aşmayacağından bahsedilen oranın (13'e 1) düşürülmesi amaçlanmıştır. Bunun da yetmeyeceği düşünülerek, gerçekten korumacı bir düşünce ile, primin sosyal sigorta primine esas kazanç üzerinden alınması, yani brüt ücret üzerinden alınması esas benimsenmişken, buna karşılık ödenek hesabının sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak bulunacak günlük ortalama net kazancı üzerinden yapılacağı da düşünülerek bu oran daha da düşürülmüştür. Sadece bu son ayrıntı bile % 4'lük prim sisteminde yukarıda anılan oranı tek başına 10'a 1'e çeker. Asgari ücretin brütü üzerinden % 4'lük prim miktarı, asgari ücretin neti üzerinde % 5,5'luk bir prim miktarı yapar. Yine Türkiye'de ortalama ücret olarak kabul edilen 1.139 YTL brüt üzerinden yapılan % 4'lük prim hesabı bu ücretin netini oluşturan 816,09 YTL üzerinden % 5,5'luk prim miktarı demektir. % 5,5'lik prim ile % 50'lik ödeneğin finansmanı, 10 kişinin 1 kişiyi finanse etmesi anlamı taşır. Bu halde ise sigortalı işsizlerin içinden % 10'unun ödenek almasının sistemi zora sokacağı anlamı çıkar. Bu yüzde ise, her ne kadar bizim ülkemizde halen % 4 ise de, işsizlik sigortası uygulamasında kabul edilebilecek bir uygulama değildir. Bu sebeple azami ödenek sınırlamasının uygulanması şart gözükmektedir. Azami ödenek sınırlaması bu oranı ne kadar yukarı taşıyabilir ? Burada kademeli hesap yaparak ortalama prim elde edilecek gelire göre durum incelenebilir.

Ortalama ücreti 750 YTL kabul edersek, buna göre hesap edilen prim (30 YTL) ödenecek 268,69 YTL'nin (net 537,38'in % 50'si) % 11,1'i eder. Bu her 9 kişinin bir ödeneği finanse etmesi taşır ki, bu durumda ödenekten yararlanan sigortalı işsiz oranı % 11,1'i geçmemelidir.

Ortalama ücret 1.000 YTL kabul edersek, buna göre hesap edilen prim (40 YTL) ödenecek 358,25 YTL'nin (net 716,50'nin % 50'si) % 11,1'i eder. Bu halde de ödenekten yararlanan sigortalı işsiz oranının % 11,1'i geçmemesi gerekir.

Ortalama ücret 1.139 YTL kabul edersek (2006 yılı başı itibarı ile ücret ortalaması), buna göre hesap edilen prim (45,56 YTL) ödenecek 380 YTL'nin (ödenek tavanı) % 11,99'u eder. Bu her 8,35 kişinin bir ödeneği finanse etmesi demek olup, bu durumda ödenekten yararlanan sigortalı işsiz oranı % 11,99'u geçmemelidir.

Ortalama ücret 1.500 YTL kabul edersek, hesap edilen prim (60 YTL) uyarınca ödenecek 380 YTL'yi (ödenek tavanı) 6,4 kişi karşılamaktadır. Bu halde ödenekten yararlanan sigortalı işsiz oranı % 15,79'u geçmemelidir.

Bunun üzerinde hesap yapmak gereksizdir. Ortalama ücretin bu seviyenin üzerine çıkması bugün için mümkün değildir. Demek ki, % 4'lük prim sistemi ile diğer koşulların değişkenlik göstermemesi halinde sigortalı işsizlerin ancak % 10 – 15'i arasında bir kesimin ödeneklerinin finanse edilmesi mümkün olacaktır. Yukarıda da değinildiği üzere bu seviyede bir işsizlik sigortası korumasının sağlanması uluslararası ölçütlerde çok verimsiz bir sistemi ifade edecektir. Bu sebeple, prim oranının % 4'ün üzerine çıkartılması gerekmektedir.

Nitekim, kanun koyucu bu hesabı daha önce yapmış olsa gerek ki, prim oranını % 7 olarak düzenleyerek 4447 sayılı Yasayı çıkartmıştır. Gerçekten de yukarıdaki hesaplamaları % 7 üzerinden yaptığımızda aradaki fark görülmektedir.

Basit anlamda % 7 prim ile % 50 ödeneği finanse etmek demek her 7,15 kişi ile 1 kişiyi finanse etmek demek olacağından, bu hali ile ilk hali ile ödenekten yararlanan sigortalı işsiz oranı % 14'ü geçmemelidir. Bu oran asgari ücrette ve 1.000 YTL ortalama ücrette % 19,6'ya, 1.500 YTL de ise % 27,7'ye yükselmektedir.

Bu hali ile bir ek gelir sağlanmadığı takdirde, prim alınan ortalama ücret de 1.000 YTL'nin altında kaldığında, % 4'lük prim ile ancak sigortalıların azami % 11'inin işsiz olması halinde sistem kendi kendini döndürecektir. Prim alınan ortalama ücret yükselse dahi bu oran % 15 civarına gelmektedir. Oysa prim oranını % 7'ye çıkartırsak ilk etapta % 20'ye kadar olan bir sigortalı işsiz kesimini finanse etme ve ücretin yükselmesi ile birlikte bunu % 30'lara çekme imkanımız vardır. Hatırlatmak isterim ki, ek gelirler hesaba katılmamıştır.

Bütün bu tartışmaların sonucunda, prim oranlarının kanunun yürürlüğe girdiği andaki % 7 seviyesine çekilmesi verimli bir sistem için zorunlu gözükmekle, işsizlik sigortasındaki yukarıda önerilen gelişmelerin çoğu için de kaynak yaratacaktır.

Burada en son olarak, tüm kapsam genişletme ve azami sayıda işsizi ödeneklerden mümkün olduğunca uzun süre yararlandırabilme hedeflerinden söz ederken sistemin finansal yapısı ile bu hedefler arasında denge kurulmasını da göz artı etmemeyi hatırlatmak isterim. Örnek olarak değerlendirdiğimiz Fransa uygulaması, kapsamı gerçekten çok geniş bir uygulama olmakla birlikte, finansal yapısı itibarı ile sağlıklı değildir. 1970'li yıllardan sonra (işsizliğin artması ile birlikte) Fransa'da işsizlik sigortası sistemi açık vermiş ve devletin sisteme ek kaynak aktarımı söz konusu olmuştur. Buna rağmen kapsam genişliği devam etmekle sistemin finansal sağlıksızlığı da devam etmektedir. Örneğin Fransa devleti sisteme 1993 yılında 5 milyon Euro para aktardıktan sonra, günümüzde sistemin 9 milyon Euro'ya yakın yeniden açık verdiği, son 4 yılda bu açık toplamının 14 milyon Euro'nun üzerinde olduğu ve bu süre zarfında prim oranlarının da % 6'nın üzerinde olduğu dikkat çekicidir. Fransa'da işsiz sayısına eş değer çoklukta kişi işsizlik sigortasının faydalarından yararlanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Fransa kötü bir örnek olabilir. Bu sebeple, ülkemizdeki işsizlik sigortasının verimliliğini belirlerken finansal yapının sağlıklı işlemesine de özen göstermeliyiz. Bu da ister istemez bir takım kimselerin ödenekten yararlanamamalarına ve / veya tüm işsizlik süreleri boyunca yararlanamamalarına ve / veya istedikleri ölçüde yararlanamamalarına sebep olmaktadır.

Ülkemizde yukarıda yapılan hesaplamalar da dikkate alınarak prim oranlarının yükseltilmesi ve ek geliştirmeler neticesi sigortalı olanların % 25'i bile bu ödeneklerden yararlınsa, bu toplam işsizlik içinde % 50'den fazla bir korumaya işaret edecektir. Bu oranda bir koruma da, örneğin sistemin Amerika Birleşik Devletleri'nden daha işlevsel olduğunu gösterecektir.

Tüm bu açıklamaların yanında, işin altında sigortacılık mesleği yattığından ve bir riske karşı koruma getirildiğinden, bunun hesaplamalarının aktüeryal uzmanlarca yapılması gerektiği de unutulmamalıdır.

### **C. İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI FAYDALAR ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRME**

Önümüzdeki 20 yıl içinde yaşlanacak olan işgücünün, 50 – 55 yaş kriterinin üzerindeki için işsizliğin ciddi bir sorun olacağını gösterdiği ve buna göre şimdiden işsizliğin etkilerini azaltıcı programların tartışılmaya başlaması gerektiği yukarıda aktarılmıştır. Bundan daha acil çözüm bulması gereken sorun ise genç nüfus arasındaki işsizliktir.

Ülkemizdeki nüfusun yaş gruplarına göre dağılımını gösterir bir tablo aşağıda yer almıştır.

**Tablo 57 : Yaş Gruplarına Göre Nüfus Dağılımı**

<b>Yaş Grupları</b>	<b>Nüfus</b>	<b>Toplam nüfus içinde oranı ( % )</b>
<b>15 – 24</b>	13.339.085	18,17
<b>25 – 34</b>	12.663.421	17,25
<b>35 – 44</b>	10.017.610	13,64
<b>45 – 54</b>	7.487.021	10,20
<b>55 – 64</b>	4.871.377	6,63
<b>Toplam Nüfus</b>	<b>73.429.426</b>	

Kaynak : Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü



Tabloda özellikle çalışma yaş grubundaki kişiler 10'ar yıllık aralıklar ile belirtilmiştir. Görüleceği üzere, nüfusun en büyük kesimi 15 – 24 yaş grubu arasında, başka kelimeler ile ifade edersek, çalışma yaşamına yeni giren veya girmek üzere olan, istihdam piyasasından beklentisi olan kesimdedir.

**Tablo 58 : Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Dağılımı**

Yıl	Toplam İşsizlik (yaklaşık rakam – milyon kişi)	15 – 24	25 – 34	35 – 54	55 +
2002	2,5	% 39,7	% 31,9	% 26,1	% 2,4
2003	2,5	% 39,1	% 33,9	% 24,6	% 2,3
2004	2,5	% 37,8	% 36	% 24,2	% 2

Kaynak : Aile İşgücü Anketleri, DİE<sup>418</sup>

Tablo 64'de ise ülkemizdeki işsizliğin yaş gruplarına göre dağılımı gösterilmekte olup, nüfus oranı ile paralellik gösteren bir şekilde en fazla işsizlik yaşanan kesim de 15 – 24 yaş aralığı grubudur. Bu tablo işsizliğin genel tanımı çerçevesinde rakamları kapsadığı için, bu kişilerin hepsinin önceden bir iş tecrübesi olduğu anlamı çıkmaz. Özellikle genç nüfus arasında eğitimini yeni tamamlayıp ilk defa iş arayanların olduğu bir kitlede bulunmakla, bu kitlenin işsizlik sigortasından yararlandırılması, önceden çalışma geçmişi bulunması kriterine aykırılık teşkil edeceğinden, mümkün değildir. Yine bu yaş grubundaki kişilerin geçmiş üç sene boyunca 600 gün çalışmış olma şartını diğer gruptakilere nazaran yerine getirmeleri çok daha zordur. Üniversite mezunu bir kişinin 22 yaşından önce iş hayatına başlayamayacağı (bu erkek ise ve askerlik yaptı ise 23) 600 gün şartını yerine getirdiğinde muhtemelen bu yaş grubunun dışına çıkacaktır. Bu şartlar altında işsizlik sigortasından yararlanma şansı en az olan kesimin 15 – 24 yaş grubu aralığı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu grupta yaklaşık 1 milyon kişi civarında işsiz bulunduğundan, bu sayıda bir kişinin sigorta koruması kapsamı dışında kaldığı görülmektedir. 1 milyon kişinin ise her hangi bir geliri olmadan işsiz kalması ciddi bir sosyal sorundur.

<sup>418</sup> Megep Projesi İş Piyasası Ekibi, İş Piyasası Hakkında Ara Rapor, Ankara 2005, s.21

İşsizlik sigortası ile bu tür bir sorunla mücadele amaçlandığından, bu yaş grubuna özel bir takım programların geliştirilmesi zarurietini doğmaktadır. Bu amaçla yapılabilecek ilk değişiklik, bu yaş grubuna özel hak kazanma koşullarının oluşturulmasıdır. Örneğin son 3 yılda 600 gün çalışmak koşulunda ciddi indirimlerin yapılması. Ancak bu takdirde sadece işsiz nüfusun belirli bir kesimine ayrıcalık tanınmasından ötürü, Anayasaya aykırılık iddiasında bulunulabilir. 1982 tarihli Anayasamızın “Kanun Önünde Eşitlik” başlıklı 10. maddesi uyarınca hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağını, devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda olduklarını düzenlemiştir. Bu sebeple, yapılacak herhangi bir düzenlemenin işsizlik sigortası kanunu kapsamı dışında yapılması yerinde olacaktır.

Belirtildiği üzere, bu kişilerin önceki çalışma tecrübelerinin olmaması, prim ödeme yeter sürelerini tamamlayamayacak olmaları gibi sebepler ile, bu yaş grubuna özel yapılacak düzenlemede daha çok sigorta içerikli değil ancak işsizlik yardımı içerikli olmalıdır. Değişik bir sistem benimsenerek primin sonradan tahsili yöntemi de benimsenebilir.

Gerek Amerika Birleşik Devletleri gerekse Fransa uygulamasında günümüzde buna benzer bir program bulunmamaktadır. Ancak Fransa’da 25 yaş altındaki gençler için uygulaması 1992 yılında durdurulan Dahil Etme Ödeneği 1979 yılından başlamak üzere bu korumayı sağlamayı amaçlamıştır. Bu program özellikle 25 yaşından küçük olan genç iş arayanlar ile ilk işini arayanlara, bazı şartlar dahilinde yalnız yaşayan ve aile geçindiren kadınlara ve yine bazı şartlarda daha önceden hiçbir referansı bulunmayan işsizlere yönelik bir programdır. 1992 yılında yapılan değişiklikten önce, Fransa’da bu ödenekten yararlananların sayısı 110.000 iken 1992 sonrası dönemde bu sayı 17.000 kişiye kadar gerilemiştir. Ülkemizde ise bu tür bir ödenekten yararlanabileceklerin sayısının 1 milyon kişiye yakın bir sayıya yükselecek olabilmesi bile sosyal sıkıntının ne boyutta olduğunu bizlere göstermektedir. Aynı zamanda bu tür bir programın finansman sıkıntısını da gözler önüne sermektedir.

Ülkemizde uygulanabilecek sistemde, yukarıda teklif edildiği üzere hak kazanma koşulları bakımından bir kolaylaştırma yapılacak ise, daha önceden hiçbir iş tecrübesi bulunmayan genç işsizlerin kapsama dahil edilmesi yerinde olacaktır. Çalışanlar ise zaten işsizlik sigortasının normal programından yararlanma hakkına sahip olacaklardır. Bu kişilere yapılacak yardım miktarının finansman bakımından incelenmesi gerekir. Ancak Fransa örneğinde en çok eleştiri alan konulardan bir tanesi ödenek miktarının azlığı olmuş ve bu oran iyileştirildikten sonra bile asgari ücretin % 25'ini geçmemiştir. Bu bize yüksek miktarda bir ödenek tespiti halinde finansmanının gerçekleştirilemeyeceği izlenimi verir. Ülkemizde henüz iş yaşamına girmemiş fakat iş arayan gençlerin çoğu ailelerinden destek almakta, büyük bir çoğunlu da onlar ile birlikte yaşamaktadır. Bu itibarla bu kişilerin barınma masrafları asgari düzeydedir. Bu kişilere sağlanması gereken, ilerlemiş yaşlarına rağmen hala ailelerinden para alarak harcamalarını yapan bir birey olarak yaşama hislerini ve bunun yaratacağı sosyo-psikolojik etkileri asgari düzeye indiren bir yardımda bulunmaktadır. Bu çerçevede yapılacak yardımın miktarının normal işsizlik ödeneği miktarına oranla daha düşük olması kabul edilebilir. Nitekim böylelikle işsizlik sigortası diğer kurulma amaçlarına da hizmet edilecektir. Belirtmek gerekir ki, ödemede herkes için referans alınacak ayrı bir yaşam standardı belirlenemeyeceğinden bu ödenek miktarının herkes için sabit miktarda olması adaletlidir.

Bu maddi ödeneğin finansmanı hususunda ise iki alternatif değerlendirilebilir. Bunlardan ilki, yukarıda da değindiğimiz gibi devletin koyacağı primlerin bir kısmının işsizlik yardım fonu olarak değerlendirilmesi ve ödemelerin buradan yapılmasıdır. İkinci sistem ise yine bu yönde bir devlet katkı payı veya başka ad altında devlet bütçesinden aktarım ile ön finansmanın sağlanması fakat sonradan bu kişiler işe girince alınacak ek primler ile bu kişilerin devlete mali yükünün belirli bir noktaya kadar ortadan kaldırılmasıdır. Bu ödeneğin tamamıyla işçiden geri alınması ise teorik olarak güzel bir finansman yöntemi olmasına karşın pratikte uygulanabilirliği çok zordur. Bir örnek ile açıklamak gerekirse, kişiye asgari ücretin ¼'ü oranında ödeneğin 1 sene boyunca sağlandığını düşünürsek, kişi işe girdikten

sonra bunun telafisi için asgari ücretin brütü üzerinden % 1'lik bir ek prim ile her aylık ödenek başına 17,9 aylık prim alınması gerekir. Bu da 1 yıllık ödenek finansmanının 17,9 senede tamamlanması demektir.

Önerilen ikinci tür sistemde program işsizlik yardımından işsizlik sigortasına doğru kaymaktadır. İşe giren gençler ücretleri üzerinden normal işsizlik tazminatı ödemenin yanında, ücretlerinden çok fazla kesinti yapılmaması kaydıyla belirlenecek makul bir oranda ve bir sürede ek prim ödeyerek, bu programın finansman açığını kapatabilirler. Programın yükünün devlet ile işçiye yarı yarıya dağıtılması benimsenirse asgari ücretin % 3 oranında bir ek prim kesintisi ile ödenen her ay başına 3 ay süre ile bu finansman sağlanabilir. Kişinin gerçek ücreti ne olursa olsun bu kesintinin asgari ücret brütü üzerinden yapılması, normal ücret oranında prim miktarının düşük olmasını sağlayacaktır.

Burada bir husus da yapılacak ödemenin ve tahsil edilecek ek primin süresidir. Fransız uygulamasında ödeme süresi 1 yıl ile sınırlı tutulmuştur. Kanımca bu süre makul bir süredir. Kişinin gelire en fazla ihtiyacı olacağı süre istihdam piyasasına ilk adımını attığı dönemdir. Çünkü daha önceden hiç iş aramamış bu kimse iş bulabilme konusunda tecrübeli değildir, ne yapacağını bilmemektedir. Muhtemelen önceki eğitim hayatı veya askerliği sebebi ile iş aramaya yeterli süre de ayıramamıştır. Bu kişilere başlangıçta bu gelirin sağlanması, bu gelir aldıkları süre içinde tüm vakitlerini bir iş bulmaya ve kendilerini geliştirmeye atamalarına imkan sağlayacaktır. Kişinin tüm bu imkana rağmen bir sene içinde iş bulamaması ise iş arama konusunda yeterli özveriyi sağlamadığı anlamına gelebilir. Ödenek süresi 1 sene ile sınırlı tutularak hem kişiye ilk adımında bir yardım sağlanmış olur, hem de bu ödeneğin süresi sonuna kadar gerekli iş bulma azmini gösteremediği takdirde gelirsiz kalacağı sopası gösterilerek kişinin bu süreyi iyi değerlendirmesi sağlanabilir. Bu süre karşısında prim tahsili süresi ise yukarıda belirtildiği üzere maliyet hesabına uygun olarak belirlenecektir.

Ödenek dışında işsizlik yardımı kapsamında değerlendirebileceğimiz ve gençlere yönelik bir diğer programda bu kişilerin çeşitli görevlerde istihdamı olabilir.

Sosyal, kültürel, eğitimsel, sportif amaçlı geçici kamu işlerinde bu kişiler istihdam edilerek, kendilerine geçici süreli ek bir gelir ve belki de daha önemlisi iş tecrübesi kazandırılmış olacaktır. Bu kişilerin geçici sözleşmeli personel olarak çalıştırılması mümkündür. Devlet bütçesinde zaten bu işler için kaynak aktarıldığından finansman sorunu yaşanmayacaktır. Sonuç olarak bu yönde bir tecrübe kazanmış kişinin bundan sonraki hayatında yeni bir iş bulmasına da yardımcı olunmuş olunur.

Bu konuda ve işsizliğin yaygın olduğu diğer alanlarda (bu kadın – erkek ayrımı da olabilir, yaş ayrımı da olabilir veya herhangi bir sosyal sınıf ayrımı da olabilir) uygulanacak alternatif bir program da Fransız uygulamasında olduğu gibi, işçiye ödenek tahsisi yerinde, bu kişilerin çalıştırılması halinde işverene bir takım mali muafiyetler getirmektir. İşe yerleştirme hizmetleri arasında Fransa’da Azalan Oranlı İşveren Yardımı başlığı altında bu konu incelenmiştir. Ancak kanımca bu program işsizlik ile mücadele kapsamında olmasına rağmen işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilemeyeceğinden bu konuda ayrıntılı inceleme yapılmamaktadır.

Uluslararası uygulamalardan örnek alınabilecek bir diğer program ise işe yerleştirme hizmeti ile ilgilidir. Fransa uygulaması aktarılırken AREF adı altında bahsedilen İstihdama Geri Dönüş – Eğitim Yardımı bu programlara örnektir. Ülkemizdeki uygulamada iş arayanlara eğitim vermek veya eğitim organize etmek Türkiye İş Kurumu’na bırakılmıştır. Ancak tabiki bu Kurumun her konuda eğitim organize etmesi mümkün değildir. Oysa ki kişilerin farklı yetenekler geliştirip çok farklı sektörlerde iş bulma imkanı olabilir. Yine özellikle insanların ilgi alanları da değişik olduğundan kendilerinin ilgi duydukları bir alana yönelmeleri daha başarılı olmalarına olanak sağlamaktadır. Bu itibarla Fransa’da kişi başına düşen hizmet maliyeti hesaplanarak, Kurumun bu maliyeti daha verimli değerlendirebilmesi, emek zamanının verimli kullanılmasının temini açısından, kişilerin kurum dışı belirli eğitim programlarından yararlanmak istemeleri halinde, bu kişilere günlük eğitim ödeneği sağlanması sistemi benimsenmiştir. Türkiye uygulamasında da, bu konuda bir mali çalışma yapılarak, eğitimleri Kurumun düzenlemesi yanında kendi ilgi alanına uygun eğitim bulan kişinin, Kurumca yapılacak bir değerlendirme neticesi

alacağı eğitimin iş bulmasına yardımcı olacağı sonucuna varılıyorsa, dışarıdan alacağı eğitime de maddi yardım sağlanması sistemi getirilmesi faydalı olur. Günümüzden örnek verecek olursak, 2006 yılı ortaları itibarı ile havacılık sektörünün gelişmesi neticesi yer ve hava hostesi sıkıntısı çekildiği her gazetelerde görülmektedir. Türkiye İş Kurumu'nun bu tür bir eğitim organize etmesi mümkün olmayabileceği gibi, mümkün olsa da geç organize etmesi halinde, bu sektörde iş bulabilecek kişilerin iş şansları sona erecektir. İşte bu sebeple işsiz kişinin bu şansını yakalamak için dışarıdan bir eğitim programı bulması halinde, belirlenecek maliyet hesabı oranında kişiye eğitim yardımının yapılması programın verimliliğini ve Türkiye İş Kurumu'nun da işe yerleştirme hizmeti başarısını artırıcı olacaktır.

Yine işe yerleştirme hizmetleri arasında ülkemizde uygulanmayan fakat Fransa'da var olan Coğrafi Değişim Yardımı, kişinin kendi ikametgahından uzakta iş bulması halinde, yeni bir ikamet kurmanın maliyetini göze alamadığı için bu işi kabul etmemesi veya hiç başvurmaması riskini de ortadan kaldıracı bir programdır. Bu programın maliyeti de tamamı ile devlet tarafından karşılanmaktadır. Bizim ülkemiz açısından da bu uygulamanın kabulü çok verimli olabilecektir. Kaldı ki, bunun finansmanının devlet tarafından karşılanacak olması ve muhtemel program idaresinin Türkiye İş Kurumu tarafından yönetilecek olması sebebi ile uygulamanın Kurum bütçesi ile sınırlılığı, Türkiye İş Kurumu bütçesinde ciddi bir yenileme yapmak gerekliliği doğuracaktır. Kaldı ki, istihdam piyasası tarihinde en büyük işsizlik rakamını yaşayan, uzun süreli işsizlik ile ciddi bir sorunu olan ülkemizde, bu sorunların ekonomik büyümenin arka arkaya üç yıl devam ettiği bir dönemde baş göstermesi ve ekonomik döngü doğrultusunda yaşanacak bir ekonomik durgunluk halinde bu sorunların daha da ağırlaşabileceği gerçeği karşısında, istihdam politikası doğrultusunda bu bütçenin ayrılması bir zorunluluk haline gelmiştir. Fransız uygulamasında bu yardım kişinin iş bulduğu veya bulacağı yere gidip yaptığı harcamalar (görüşme amaçlı), ev bulma masrafları ve taşınma masraflarını karşılamakta ve azami 3.000 € ile sınırlandırılmaktadır. Ülkemizde bu masrafların çok daha ucuza çıkacağı göz önüne alınarak, yapılacak bir hesaplama ile bir azami miktar ile sınırlı tutularak kişinin iş bulmasına yardımcı olacak bu harcamaların tazmini yapılmalıdır. Bu sayede Denizli'de işini kaybetmiş tecrübeli bir tekstil işçisi

İzmir’de iş bulduğu zaman, doğacak taşınma masraflarını göz önünde bulundurmadan iş başvurusunda bulunabilecek ve hatta işi kabul edip, İzmir’e taşınabilecektir.

Uluslararası işsizlik sigortası uygulaması içinde Türkiye için örnek alınması gerektiğini düşündüğüm iki program daha mevcuttur. Bunlardan ilki Amerika Birleşik Devletleri’nde mevcut Kısa Dönem (İş Paylaşımı) Tazminatı sistemidir. İsim sebebi ile bu uygulamanın ülkemizdeki kısa çalışma ödeneği ile karıştırılmaması gerekir. Ülkemizdeki kısa çalışma ödeneği, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta süresince işin tamamı ile veya kısmen durması halinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay boyunca ödenen ödenektir. A.B.D.’deki kısa dönem tazminatı ise işverenlerin ekonomik koşullar sebebi ile işçi çıkarmasının zorunlu olduğu durumlarda, işçi çıkarmak yerine tüm çalışanlar için çalışma saatlerini azaltmak seçeneğini kullanması özendirilerek, istihdam devamlılığının sağlanması, işçilerde bu sebeple oluşacak maddi gelir kaybının kısmi telafisi programıdır. Örnekle de açıklayacak olursak, bir işverenin işgücünü % 20 azaltması gerektiği bir ortamda, 6 ay boyunca haftalık çalışma gününü 4’e indirmesi de kendisine aynı maliyeti doğuracaktır<sup>419</sup>. İkinci yolun tercih edilmesi halinde kişilerin işsiz kalmaları engellenmektedir. Bunun yanında kişinin sisteme sonraki maliyetinin de önüne geçilmeye çalışılmaktadır. İki program birbirinin benzeridir. Ülkemizdeki uygulama işin zorunlu sebepler ile durması halinde işçinin gelir garantisini düzenlerken, A.B.D.’deki uygulamada ekonomik ve zorlayıcı sebepler ile işçi çıkarmanın önüne geçilerek istihdam garantisi düzenlenmiştir.

Ülkemizde bu uygulamanın yapılabilmesi iş kanunu çerçevesinde mümkündür. Özellikle İş Kanunu’nun 29. maddesinde düzenlenen toplu işçi çıkarma hükümleri dahilinde, işçi temsilcileri ile işverenin bir araya gelerek toplu işçi çıkarmasının önlenmesi anlamında görüşmeler yapacağı belirtilerek, bu konuda tarafların anlaşmasına olanak sağlandığı söylenebilir. Ancak bunun için işçilerin işveren ile anlaşarak ve bunun yazılı bir metne dökülerek tüm işçilerin rızası ile

<sup>419</sup> Martin Nemirow, Work-sharing Approaches: past and present, Monthly Labor Review, Eylül 1984, s. 34

yapılması zorunludur. Aksi halde tek bir işçi bile kabul etmese, iş şartlarında değişikliğe gidilmesinden ve özellikle ücret azalmasından dolayı işverene karşı yasal yolları kullanabilecektir. Kaldı ki, iş kanunu uygulamamız dahilinde, işçiler ile yapılan benzer anlaşmaların bazılarının sonradan tanık şahitliği ile ve iş kaybı korkusu ile imzalatılması gerekçesi ile Mahkemelerce geçersiz sayıldığı bilinmektedir. Bunun sonucu olarak, teorik olarak bu yönde bir uygulama yapılması mümkün gözükse dahi, pratikte bunun uygulanmasında çekinceler ile karşılaşılabilir. Yine yukarıda belirtilen 29. madde toplu iş çıkarma, yani 1 ay içinde 10'dan fazla işçi çıkarma kararı halinde uygulanabileceğinden, daha az kişinin hizmet akdinin feshi halinde bu tür bir uzlaşmaya gidilip gidilemeyeceği tartışmalı olur. Bu sıkıntıyı ortadan kaldırmak ve sistemi sağlıklı tutmak amacı ile düzenlemeye eklemeler yapılarak, ekonomik kriz ve zorlayıcı sebep dahilinde işçi çıkarmak zorunda kalan işverenin, Bölge Çalışma Müdürlüğü gözetiminde, işçiler ile yapacağı görüşmeler sonucunda, işçi çıkarmak yerine çalışma saatlerinin kısaltılarak uygulanması konusunda uzlaşmaya varılması, bunun taraflarca imza altına alınması neticesi, kişilerin gelir azalmalarının kısmen işsizlik sigortası sistemi dahilinden karşılanacağı belirlenebilir.

Son örnek alınması gerekli uygulama da yine A.B.D. uygulamasında var olan “tecrübe puanlaması” sistemidir. Amerikan uygulamasına göre tecrübe puanlaması sisteminde, bir işverenin ödediği primlerin oranı o işverenin sebep olduğu işsizlik sigortası ödemelerini belli bir oran aştığında ve süre bakımından sisteme katılımı 3 yılı aştığında, prim oranının düşürülmesi temin edilmektedir. Böylelikle işverenlerin daha az işçi çıkarmaları halinde işçilerin kendilerine olan maliyeti azalmaktadır. Bu uygulama da bir önceki uygulama gibi işsizliğin yarattığı sorunlar ile kişinin işsiz kalmasını engellemeye çalışarak mücadele etmeye yöneliktir. Ülkemizdeki uygulamada da, prim oranlarını işveren açısından % 3'e çektikten sonra, belirli bir süre işçi çıkarmaması halinde veya Amerikan örneğinde olduğu gibi ödediği primlerin, o işverenden kaynaklanan ödenek ödemelerine oranının belirli bir oranı geçmesi halinde prim oranlarının düşürülmesi sistemi uygulanabilir. Bu sistemin işveren tarafından kötü niyetli uygulanmasını engellemek amacıyla çeşitli idari cezalar da getirilebilir.



İşsizlik sigortası uygulamalarının kıdem ve ihbar tazminatı uygulamalarına etkisini tartışmadan evvel son bir nokta da ülkemizdeki uygulamada yaşanan sıkıntı ile ilgilidir. Uygulamada işverenler tarafından işçilerin hizmet akitleri sona erdirilirken düzenlenen İşten Ayrılma Bildirgelerinden tazminat ödenmemesi için çoğu zaman haklı sebeple fesih yapılmış gibi gösterilmektedir. Ancak işverenin haklı sebeple yapmış olduğu fesihlerde işçinin işsizlik sigortası alma hakkı bulunmamaktadır. Türkiye İş Kurumu'nun feshin haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığını inceleme yetkisi de yoktur. Böyle bir durumda işçiler genelde işe iade davası veya kıdem tazminat davası açarlar. Türkiye İş Kurumunun uygulamasına göre işçiye davasını kazanıp haklılığını ispat edinceye kadar ödenek ödenmemektedir. Bu davalar ise kimi zaman 2 sene sürebilmektedirler. Bu aşamada yeni bir iş bulamayan kişinin mağduriyeti söz konusu olmakta, bu süre zarfında sigortalı işsiz olduğu gibi her hangi bir gelir güvencesinden de yararlanamamaktadır. Sonuç olarak işsizlik sigortası uygulaması kanunen var olmakla birlikte istenen korumanın amacından sapmaktadır. Bunu engellemek için, bu gibi durumlarda, işsiz sigortalının dava açtığını kanıtlamasından sonra kendisine ödeme yapılmasına başlanması sistemi kabul edilebilir. Bu noktada ise akıllarda birkaç soru işareti doğmaktadır. Öncelikli soru kişinin davasını kazanmayacağını bile bile sırf işsizlik sigortasından para alabilmek amacıyla davasını açması karşısında yapılan ödemenin nasıl geri alınabileceği sorusudur. Gerçekten de bu yönde bir uygulama getirilmesi halinde bu tür davranış içinde bulunan kişiler olabilecektir. İşte bunu engellemek amacıyla Türkiye İş Kurumu bünyesinde bir komisyon kurulması, bu komisyonda iş hukuku tecrübesi veya uzmanlığı bulunan kişilerin yer alması ve bu komisyonun yapacağı değerlendirme neticesi kişinin işten haksız sebeple çıkartıldığı sonucu çıkıyor ise ödeme yapılmaya başlanması sistemi benimsenmelidir. Komisyonun kişinin işten haklı sebeple çıkartıldığına karar vermesi sonucunda ise ödeme yapılmayacak, dava neticesi beklenecektir. Bir diğer soru, komisyonun sözleşmenin haksız sebeple fesih edildiği kararı neticesi işçiye ödeme yapılmaya başlanması, fakat sonra Mahkemenin ise aleyhte karar vererek kişiye yapılan ödemelerin haksız ödeme statüsüne düşmesi ve tahsil edilememesi halinde, komisyon üyelerinin kurumu zarara uğratmaktan ötürü sorumlu olup olmayacaklarıdır. Bu riskin varlığı

halinde bir komisyon oluşturulsa ve bu komisyona inceleme yetkisi verilse dahi, uygulamada hiçbir komisyon ödeme yapılınsın kararı alamayacaktır. Bu sebeple yapılacak düzenlemede komisyon üyelerinin bu tür bir uygulamada sorumluluktan kurtarılmasına ilişkin hükümlerin bulunması gerekmektedir. Son bir soru da, işçinin bir işe iade davası açması ve bunu kazanması halinde, işverenin hizmet akdinin feshinden başlayarak işçiye en çok 4 aylık ücretini ödeyecek olması karşısında, işçiye bu sürede verilen ödeneğin ne olacağı sorusudur. Bu halde işçiye verilen 4 aylık ücretin sonradan geri alınmasında sıkıntı yaşanacağından, kanımca bu sorun bir bekleme süresi ile çözülebilir. Buna göre işe iade davası açanlar için 4 aylık bekleme süresi sonunda ödemeye başlanmalıdır. Bu tür bir uygulamanın kabulü ile işsiz kalan çalışanların mağduriyeti en verimli biçimde engellenmeye çalışılmış olur.

İşsizlik sigortası uygulamasının karşılaştırmalı hukuktaki örnekleri kapsamında değerlendirilmesi yapılmakla birlikte, özellikle ülkemizde çok tartışma yaratan kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı ile ilişkisine de değinmekte fayda vardır. Bilindiği üzere, 4447 sayılı yasa çıkmadan ve çıktıktan sonra bunla aynı amaca hizmet ettiği iddia edilen kıdem ve ihbar tazminatının kaldırılması yönünde özellikle işveren taraflarca eleştiriler getirilmiş<sup>420</sup> buna karşın ise işçi tarafınca düzenlemelerin aynı nitelikte olmaması sebebi ile birbirinden ayrı olarak devamı gerektiğini savunmuştur. Bu itibarla üç düzenlemenin nitelikleri konusunun tartışılmasına ihtiyaç vardır.

Kıdem tazminatının niteliği konusu tartışmalıdır. Ünal Narmanlıoğlu, Kemal Oğuzman ve Süleyman Başterzi'nin bu konudaki çalışmaları çerçevesinde kıdem tazminatının ücret niteliğinde olduğu, tazminat niteliğinde olduğu, işsizlik tazminatı niteliğinde olduğu ve ikramiye niteliğinde olduğu görüşleri bulunmaktadır. Bu görüşlerin her birinin haklı olduğu noktaları ve eksik kalan noktaları mevcuttur. Kanımca bu görüşlere eklenebilecek bir diğer olgu da kıdem tazminatının iş güvencesi sağlamaya yönelik niteliğinin bulunmasıdır. Gerçekten de, 1927 sayılı yasanın gerekçesi incelendiğinde “kıdem tazminatı müessesesinin işçilerin gelir ve iş

---

<sup>420</sup> Türkiye Tekstil Sanayi İşverenleri Sendikası Dergisi, Şubat 2003, sayı 278; Ocak 2002, sayı 265; Saadet Yıldırım, İşsizlik Sigortası, TİSK İşveren Dergisi, Haziran 2000; Bülent Pirler, TİSK İşveren Dergisi, Eylül 2004

güvenliğini sağlayıcı ve keyfi işten çıkarılma işlemlerinin işçi aleyhine doğurduğu sonuçları giderici niteliği yanında, güvenli ve gerçek hüviyetli bir sendikalaşma hareketine yardımcı ve hatta büyük katkıda bulunabileceği de günümüzde kabul edilen gelen bir gerçek” olduğu düzenlenmiştir.

Konumuz itibarı ile kıdem tazminatının işsizlik tazmini niteliği bizi ilgilendirmektedir. Bu iki kavramın hukukumuzda çakıştığı ilk düzenleme 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu’dur. Bu kanunun gerekçesinde ülkede yaşlılık ve işsizlik sigortası olmayışı sonucu, bu sigorta kolları kabul edilinceye kadar, bu kişilere kıdem tazminatı ödemesi yapılması gerektiği savunulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında o zamanki kanun koyucunun kıdem tazminatının yaşlılık ve işsizlik tazmini niteliğinde olduğunu kabul etmiştir. 1967 yılında yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu’nun gerekçesinde de “Kıdem tazminatı müessesesinin henüz işsizlik sigortasının da kurulmadığı gözönünde tutularak bu konunun sözü geçen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar ele alınması uygun görülmüştür”. Süleyman Başterzi de Yargıtay 9. Hukuk Dairesi’nin 31.12.1965 tarihli 10578/10295 sayılı kararında kıdem tazminatının işsizlik tazminatı olduğu görüşünü benimsediğini iletmiştir. Bu düzenleme ve karar doğrultusunda değerlendirildiğinde yasa koyucunun kıdem tazminatının içinde işsizlik tazmini niteliği bulunduğunu kabul ettiğini görürüz. Buna rağmen bazı yazarların işsizlik tazminatı ile kıdem tazminatının niteliğinin hiçbir koşulda uyuşmadığı görüşü mevcut olup<sup>421</sup>, kanımca yukarıdaki açıklama karşısında buna katılma imkanı yoktur. Ancak kıdem tazminatının tamamı ile bir işsizlik tazmini niteliğinde olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Değerli akademisyenlerin de belirttiği üzere kıdem tazminatı içinde bir çok nitelik taşımaktadır. 1927 tarihli kanun gerekçesinde belirtilen iş güvenesi de bunlardan biridir.

İhbar tazminatının niteliği de aynen kıdem tazminatının niteliğinde olduğu gibi tartışmalar içermektedir. Bunun sade bir tazminat olduğu görüşünün yanında

---

<sup>421</sup> Bu konuda ayrıntılı inceleme için bkz. Süleyman Başterzi, a.g.e., s. 247; Kemal Oğuzman, 1927 Sayılı Kanun ile Kıdem Tazminatı Yönünden Getirilen Yenilikler ve Doğurduğu Sorunlar, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi ve EİTİA’nın İşbirliği ile Düzenlenen Seminer, Eskişehir 1975,

ücret olduğu görüşü de benimsenmiş<sup>422</sup> ve hatta bazı yazarlar açısından işçi için bir ücret işveren için bir tazminattır şeklinde yorumlara gidilmiştir. İhbar tazminatının, hizmet akdinin ani feshi halinde hem işveren hem işçi lehine doğması neticesi çift taraflı bir nitelik taşıdığı bir gerçektir. İşveren için ihbar öneli ve tazminatının bir işsizlik tazminatı niteliği taşımayacağı açıktır. Bununla birlikte kanun koyucunun hizmet akdinin ani feshi neticesi işverenin üretim sürecinde aksaklığa habersiz yakalanmasını engellemek istediği ve buna karşı bir koruma getirmeye çalıştığı ortadadır. Konumuz itibarı ile bizi ilgilendiren değerlendirme ise çalışanın ihbar öneli ve ihbar tazminatı hakkıdır.

Kanımca ihbar tazminatının niteliği hususu tartışma gerektirmeyecek şekilde açıktır. Bir kere ihbar tazminatı kullanılmayan ihbar süresinin sonucunda hak kazanılan bir ödemedir. Bu itibarla o döneme ait bir ücret niteliği taşır. Ancak, kıdem tazminatı gibi daha ağırlaştırılmış şartlara bağlanmamış ve hizmet akdini kendi kusuru veya iradesi ile sona erdirmeyen tüm işçilere bu tazminatın ödenmesi öngörülmüştür. İşveren şayet kişiye ihbar önelini kullanır ise, yani kanunda belirtilen süre zarfında iş sözleşmesinin sona ereceğini bildirir ise bu tazminatı ödeme zorunda kalmayacaktır. Kanun koyucunun buradaki iradesinin hizmet akdinin ani feshinin önüne geçmek olduğu açıktır. Kanun koyucu, böylelikle, işçiye sağlanan bu süre içerisinde işçinin çalışmasının ve gelirin devam edeceğini ve bu sürenin işçi tarafından yeni bir iş bulunmak için kullanılacağını düşünmüştür. Zaten İş Yasaları ile bu ihbar süresi içinde çalışanlara günde iki saatlik iş arama süresi tanınmasının sebebi de budur. Bu halde, işveren hizmet akdini ani feshedemeyecek, işçi hizmet sözleşmesinin ne kadar süre sonra sona ereceğini bilecek, bu süre içinde günde iki saat izin kullanarak yeni bir iş bakabilecek, bu sırada ücretini alacak ve şayet bu haklardan yararlandırılmaz ise bunun karşılığında ihbar tazminatı alacaktır. Bu değerlendirme sonucu ihbar tazminatının aslen bir işsizlik tazminatı niteliğinde olduğu ortaya çıkmaktadır.

---

<sup>422</sup> Nüket Saracel, İhbar Tazminatı ve Diğer Tazminatlarla İlişkisi, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran – Aralık 1998, Cilt II, Sayı 1-2, Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu'na armağan, s. 54 vd; Mustafa Çenberci, İş Kanunu Şerhi, Ankara 1986

Nüket Saracel, Yargıtay'ın 1966 tarihli kararında (Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 23.05.1966, 8555/8535) ihbar tazminatını hizmet akdinin süre verilmeden feshi durumunda işçinin yeni iş buluncaya kadar boşta geçireceği günlerin tazminatı olarak yorumladığını bildirir.

Yerleşmiş Yargıtay kararları neticesi, kişiye belirli bir ihbar öneli verilmesine rağmen, bu süre içinde günlük iki saatlik iş arama izninin verilmemiş olması halinde dahi ihbar tazminatına hak kazanılacağına düzenlenmesi (Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 27.11.1995 tarihli 1995/17832 Esas 1995/34766 Karar sayılı ilamı) aslen bu niteliği destekler mahiyettedir. Buna göre, kişi hizmet akdinin ne zaman biteceğini bilmek ile birlikte bu süre içinde sonraki işsizlik riskini ortadan kaldıracak şekilde kendisine iş arama izninin sağlanmaması, ihbar tazminatı ödenmemesine engel olamaz. Yine 1475 sayılı İş Kanunu'nun 13. maddesi düzenlemesi çerçevesinde değerlendirildiğinde emeklilik yaşı gelen bir kişinin hizmet akdinin feshi halinde ihbar tazminatı ödemesinin söz konusu olmayacağı ortaya çıkmaktadır. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 26.05.2005 tarihli 2004/29164 Esas 2005/19418 Karar sayılı ilamında da, hizmet akdi ani fesih ile sona erdirilen işçinin, iş akdinin feshedildiği günü takip eden günde Sosyal Sigortalar Kurumu'na başvurarak yaşlılık aylığı bağlanması için talepte bulunması halinde, ihbar tazminatı talep edemeyeceğine hükmedilmiştir<sup>423</sup>. Kararın ilgi çekici yanı, hizmet akdinin ihbar önelsiz feshinden sonra yani kanunen kişinin ihbar tazminatı hakkı doğduktan sonra, kişinin emeklilik başvurusu sebebi ile ihbar tazminatı hakkını kaybetmiş olmasıdır. Bu kararın değerlendirilmesi neticesinde de, Yargıtay uyarınca işsiz kalan bir kişinin hizmet akdi feshinden sonra emekli olması, yani yeni bir iş bulmaya ihtiyacı kalmaması halinde ihbar tazminatına hak kazanamayacağı anlamı çıktığından, ihbar önelinin ve bunun karşılığı ihbar tazminatının niteliğinin ani işsizliğe karşı bir

<sup>423</sup> Anılı kararda karşı oy kullanan üye M. Kılıçoğlu, hukukta bir eylem veya işleme hukuki sonuç bağlanıyorsa o sonuçların görmemezlikten gelinemeyeceğini, somut olayda işverenin feshinin gerçekleştiğini ve bunun hukuki sonucunun ihbar tazminatı olduğunu, sonradan ortaya çıkacak koşullarda bu tazminatın ortadan kalkacağı yönünde bir düzenlemenin ise Kanun'dan çıkartılamayacağını belirtmiştir. Kılıçoğlu, muhalefet şerhi son paragrafında "İşveren fesih bildiriminde bulunarak iş sözleşmesine son vermiştir. İrade bildirimi konusu yenilik doğuran bir hak oluşu nedeniyle hukuki sonuçları tebliğle doğar. Bunun karşılığı ihbar ve kıdem tazminatıdır. Davalı kıdem tazminatını ödemiş, ihbar tazminatını ödememiştir. Bozma kararı içeriğine göre işçinin emeklilik için başvurusu onu cezalandırmak sonucunu doğurmaktadır. İş sözleşmesi feshedilen bir işçinin bir sosyal güvenlik hakkında yararlanmak istemesini değerlendirmek adalet duygusunu incitir" görüşü ile anılı Yargıtay kararına katılmamıştır.

koruma, kişinin yeni bir iş bulması için maaşı devam ederken kendisine tanınan bir hak ve nihayetinde bir işsizlik tazminatı olduğu değerlendirilmesi yapılmalıdır.

Buna karşın Yargıtay'ın aynı Dairesi 01.07.1998 tarihli bir kararında ise<sup>424</sup> ihbar tazminatının işsizlik ödencesi niteliğinde sayılmaması gerektiğini açıkça belirtmiştir. Söz konusu karara asıl olayda, davalı işverence kıdem tazminatı ödemek sureti ile davacı çalışanın işine son verilmiş, işsiz kalan davacı ise ihbar tazminatının karara bağlanması amacıyla dava açmıştır. Yerel Mahkeme, davacının işyerinden ayrılmasından hemen sonra iş bulması ve mağduriyetinin olmamasını gerekçe göstererek bu isteği reddetmiştir. Kararın temyizi neticesi yapılan incelemede anılan Daire “Dairemizin kararlılık kazanmış uygulamasına göre ihbar tazminatı işsizlik ödencesi niteliğinde değildir. 1475 sayılı İş Kanunu'nun 13. maddesinde çalışma sürelerine göre önel verilmeksizin işçinin sözleşmesinin feshi halinde bu tazminata hak kazanılır. O halde bilirkişi tarafından hesaplanan bu tazminat bir değerlendirilmeye tabi tutularak kabul edilmek üzere kararın bozulması gerekmiştir.” açıklaması yapmıştır.

Görüleceği üzere, 1998 yılındaki kararında hizmet akdinin feshinden sonra işsizlik riski ortadan kalkmasını ihbar tazminatını etkileyeceğini belirten Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 2005 yılında vermiş olduğu kararda ise bu değerlendirmesinin dışına çıkmış ve işsizlik riskinin hizmet akdi feshinden sonra ortadan kalkması halinde ihbar tazminatına hak kazanılmaması gerektiğine karar vermiştir. 2005 yılındaki bu karardan sonra bu hususta başka bir karar bulunmamakla birlikte, kanımca Yargıtay 9. Hukuk Dairesi de bu son kararı ile birlikte önceki kararlarında belirttiği üzere, ihbar tazminatının işsizlik ödencesi olmadığı yönündeki düşüncesini değiştirmekte ve 1966 tarihli kararı paralelinde değerlendirmesine geri dönmektedir.

Nihayetinde Amerika Birleşik Devletleri'nde Adil Çalışma Standartları Kanunu<sup>425</sup> çerçevesinde zorunlu bir kıdem tazminatı düzenlemesi yapılmamış, bu uygulama işveren ile işçi arasında yapılan sözleşmeye bırakılmıştır. Böylelikle

---

<sup>424</sup> Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 01.07.1998 tarihli 1998 / 10001 Esas 1998 / 11060 Karar sayılı ilamı.

<sup>425</sup> 1938 tarihli Fair Labor Standards Act.

taraf lar sözleş me serbestisi ilkesi gereği kendi aralarında bu yönde bir düzenleme getirirler ise kıdem tazminatı uygulanacak aksi takdirde bu tür bir tazminattan söz edilmeyecektir. Yine A.B.D.'de ihbar öneli uygulaması da bulunmamaktadır<sup>426</sup>.

Fransa'da ise hem kıdem tazminatı uygulaması hem de ihbar tazminatı uygulaması devam etmektedir. Kıdem tazminatı uygulamasında işyerinde en az 2 yıllık kıdemi olan işçinin, saat başına çalışıyorsa yıl başına 20 saatlik, aylık ücret karşılığı çalışıyor ise yıl başına aylık ücretinin 1/10'u oranında kıdem tazminatına hak kazanacaktır. İhbar öneli bakımından, işyerinde 6 ay ile 2 yıl arasında çalışmış işçiye 1 ay, 2 yılın üzerinde çalışmış işçiye ise 2 ay ihbar öneli verilmesi zorundadır. Bunun verilmemesi halinde aynı zamana denk gelen ücretin ödenmesi gerekmektedir<sup>427</sup>.

Bu koşullar altında değerlendirildiğinde, işsizlik tazminatı düzenlenmesi ile birlikte, kıdem tazminatı içindeki işsizlik tazmini niteliğine hiç gerek kalmadığından, kıdem tazminatı miktarının düşürülmesi, ancak bunun haricinde nitelikler taşıması sebebi ile kaldırılmaması; ihbar tazminatının ise işçiye aynı nitelikte bir koruma sağladığından kaldırılması gerektiği görüşündeyim.

---

<sup>426</sup> 97-99 Petrol-İş Yıllığı, "Türkiye ve diğer OECD Ülkelerinde İhbar önelleri-Kıdem Tazminatı-İş Güvencesi-Sosyal Güvenlik Hakları," İstanbul (2000),S.787.

<sup>427</sup> Yıldırım Koç, Dünyada İş Güvencesi, Türk-İş Eğitim Yayınları No. 50, Ankara 2000, s. 14

## SONUÇ

1999 tarihli 4447 Sayılı Yasa ile hukuk tarihimizde ilk defa kabul edilen işsizlik sigortası uygulaması, primlerin toplanmasına başlanıldığı 01.06.2000 tarihinden itibaren 6. yılını doldurmuştur. Bu süreç içinde sosyal taraflara yüklenen prim oranlarının 1'er puan indirilmesi haricinde, kanun içeriğinde hiçbir değişiklik yapılmamış, oluşturulan İşsizlik Sigortası Fonu'nda 20 milyar YTL değerinde bir rakam birikmiştir.

Aynı süreç içinde Türkiye belki de Cumhuriyet tarihinin en ağır ekonomik krizlerinden birini yaşamış, sonrasında toparlanma dönemine girmiş ve dünya ekonomisinin en hızlı büyüme rakamlarından birini elde etmiş olsa da bu toparlanma istihdam piyasasına yansımamıştır. 2006 yılının ortalarına gelindiğinde işsizlik rakamları bir rekora imza atarak 2,7 milyona ulaşmış aynı süreçte uzun süreli işsizlik de ciddi bir sorun haline gelmiştir. Bütün bu gelişmelere rağmen işsizlik sigortası amacından uzak bir halde sadece 100.000 kişiye ödenek sağlayan, bir nevi işsizler arasında ayrıcalıklı bir kesim yaratmaktadır. Ekonomimizin ihtiyaç duyduğu zamanlarda işsizlik sigortasının verimliliğinin artırılması sosyal devlet olgusu içinde de bir zorunluluk teşkil etmektedir.

Bu gelişmeler çerçevesinde, 100 yılın üzerinde bir süredir işsizlik sigortası sistemi ile iç içe yaşayan ve farklı iki hukuk sisteminden gelen iki ülkenin işsizlik sigortası mevzuatları, tarihsel gelişimleri ve uygulamaları ayrıntılı olarak incelenerek, Türkiye'de işsizlik sigortası sisteminin nasıl geliştirilebileceği değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme sonucu en son bölümde yapılan tartışmalardan çıkan öneriler aşağıda sunulmaktadır.

1. Amerika Birleşik Devletleri'nde 150 milyon kişilik aktif işgücü içinde 130 milyon kişi işsizlik sigortası kapsamında olup, işsiz 7 milyon kişi içinden % 34'ü teşkil eden 2,4 milyon kişi işsizlik sigortasından yararlanmaktadır. Fransa'da ise 63,5 milyon kişilik işgücü içinde 27,5 milyon aktif işgücü piyasası mevcut olup, bunların 16 milyon kişisi



işsizlik sigortası kapsamındadır. İşsiz sayısının 2,7 milyon olduğu ülkede işsizlik sigortasından yararlananların sayısı da bu civardadır. Bu tüm işsizlerin işsizlik sigortasından yararlandığı anlamına gelmemekle birlikte, yardım sürelerinin uzun olmasından kaynaklanmaktadır. Her halükarda işsizlerin büyük bir çoğunluğunun yararlanacağı bir işsizlik sigortası sistemi mevcuttur. Ülkemizde ise 73 milyon kişi yaşamakta olup, aktif işgücü büyüklüğü 24 milyondur. İşsizlik sigortası kapsamında 6 milyon civarında kişinin bulunduğu tahmin edilmiştir. Bu sayının her halükarda 8,8 milyon kişiden fazla, 4,2 milyon kişiden az olamayacağı sonucu çıkarılmıştır. Bununla birlikte, 2,6 milyon işsizin içinden işsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısı 100.000 kişi seviyesinde olup, programın verimliliği açısından bu sayının artırılması gerekmektedir. Kapsam genişlemesi bakımından, işsizlik sigortası uygulamasının önündeki en büyük engel kayıt dışı istihdamdır.

2. Türkiye’de işsizlik sigortasından yararlanabilmek için son 3 yılda 600 gün çalışmış olmak şartı, uluslararası örneklerine göre ağır bir kriterdir. Bu şart Fransa’da son 22 ay içinde 180 gün çalışmak, Amerika Birleşik Devletleri’nde ise 180 gün (2 çeyrek yıl) içinde belirli bir ücreti kazanmak şeklindedir. Bu hali ile ülkemizdeki koşullara hak kazanan bir kişinin, Fransa ve Amerika’da üç defa ayrı ayrı işsizlik ödeneğine hak kazanma şansı doğmaktadır. Avrupa’da diğer ülke uygulamalarına da bakıldığında Türkiye kriterlerinin ağır olduğu sonucu doğmaktadır. Bu itibarla, bu hak kazanma şartlarının makul bir seviyeye çekilmesi gerekmektedir. Bu makul süre en çok 12 ay olmalıdır. İşsizlik sigortasından sağlanmak istenen fayda ile orantılı olarak finansal açıdan da sıkıntı yaratmayacak ise ülkemizde de 180 gün olarak uygulanması yerinde olur.
3. Ülkemizde işsizlik sigortası ödeneği süresi de kendi koşulları içinde çok kısadır. Amerikan sisteminde normal süre 26 hafta olarak

belirlenmiş ancak sigortadan yararlanan işsiz oranının artması neticesi 39 haftaya kadar uzatma yapan bir sistem benimsenmiştir. Yine özel zamanlarda tamamlayıcı veya bu süreleri uzatıcı farklı programlar kabul edilmektedir. Fransa’da ise ödenek süresi 7 ay ile 36 ay arası değişmekte, emeklilik yaşına yakın olanlar için ise emekliliklerine kadar sürmektedir. Ülkemizdeki hak kazanma şartını yerine getiren birisi, Fransa’da 23 ay ödeneye hak kazanmaktadır. Tüm bunların yanında ülkemizdeki özel istihdam piyasası koşulları da ödeneğin daha uzun olması gerektiğini göstermektedir. Amerika istihdam piyasası şartlarında ödenek süresi olan 6 aydan daha uzun süreli işsizlerin toplam işsizler içindeki oranı % 18’dir. Fransa’da da azami işsizlik süresinin üzerinde işsiz olup korumadan yararlanmayanların sayısı % 15 civarındadır. Ülkemizde ise hali hazırda 2 yıldan daha fazla süredir işsiz olanların oranı % 18’dir. Bu itibarla uluslararası standartta bir koruma sağlanabilmesi açısından bugün için azami ödenek süresinin 24 ay olması gerekmektedir.

4. Ülkemizde işsizlik sürelerinin dağılımı ise (yakın geçmişte bir inceleme yapıldığında) normalde daha farklıdır. Genel süreç içinde 9 aydan fazla süreli işsiz olanların oranının % 25’in biraz üzerinde olduğu, 1 yıldan fazla süreli işsiz olanların oranının % 20 – 25 aralığında bulunduğu, 2 yıldan uzun süreli işsizliğin ise % 10 seviyesinin altına indiği görülmektedir. Kişilere sağlanan bir takım hakların sonradan geri alınmasının politik açıdan da sıkıntı yapacağı düşüncesi ile işsizlik sigortası ödeneği süreleri kural olarak, üçlü seviye sisteminde, 270 – 360 – 450 gün olarak belirlenmelidir.
5. İşsizlik sürelerinin uzadığı dönemlerde ise ödenek sürelerinin de otomatik uzayacağı kriterler belirlenmelidir. Tartışmalar çerçevesinde önceki üç aylık dönemde 1 yıldan fazla işsizlik oranının % 25’in üzerine çıktığı dönemlerde ödenek süreleri 360 – 450 – 540 seviyesine çıkmalı, 1 yıldan fazla işsiz oranının % 30’un üzerine çıktığı

dönemlerde de 450 – 540 – 720 veya 540 – 630 – 720 gün seviyelerinde ödeme yapılmalıdır. Bunun için Türkiye İstatistik Kurumunca bu verilerin düzenli tutulması ve hızlı bir şekilde yayınlanması şarttır.

6. A.B.D. ve Fransa uygulamasında normal ödenek sürelerinin tüketilmesinden sonra devreye giren ve devlet tarafından finansmanı karşılanan işsizlik yardımı programları mevcuttur. Ancak her iki ülkede de işsizlik sigortası finansmanında devletin katkı payına rastlanmaz (idari masraflar ve zarar hali haricinde). Yukarıda önerilen uzun ödenek süreleri daha kısa tutularak gerektiğinde devlet tarafından finanse edilecek işsizlik yardımı uygulaması başlatılabilir.
7. İşsizlik ödeneğinin miktarının belirlenen bir referans ücretin yüzdesi olarak belirlenmesi, A.B.D. ve Fransa uygulamasına paralellik teşkil eder. Ancak üçlü karşılaştırmada bir tek Türkiye’de asgari ücret yoksulluk seviyesinin altında kaldığından, ödenek tavanı olarak da bu miktar belirlendiğinden, bu ödeneğin kişiyi işsizlik riskine karşı ne denli koruyacağı tartışmalıdır. Bu oranın yükseltilmesi finansman sıkıntısı yaratabilir. Aynı seviyede kalması ise sistem verimliliğini etkilemektedir. Ekonomik gelişim ile birlikte asgari ücret seviyesinin artması ile bu sorun yavaş yavaş ortadan kalkacaktır.
8. Yukarıda belirtilen kapsam genişlemelerinin gerçekleşmesi halinde, hali hazırdaki % 4’lük prim payı ile, İşsizlik Sigortası Fonu’nun mali sıkıntı çekeceği ortadadır. Basit bir hesaplama ile % 4’lük prime dayalı sistemde, Fonun başka herhangi bir gelirisinin bulunmaması halinde, sigortalı işsiz oranının % 15’i geçtiği zamanlarda Fonun mali sıkıntıya düşeceği ortadadır. % 15’lik yararlanma oranı ise verimli bir sistem için oldukça düşüktür. Kanunun orijinalinde kabul edilen % 7’lik prime dayalı sistemde ise bu oran % 30’lara kadar yükselebilmektedir. İşsizlik Sigortası Fonu ciddi bir faiz geliri elde

etmektedir. Faiz kazancı halen yüksek gitmekteyken prim oranlarının yukarı çekilmesi zorunluluk içermektedir. Ülkemizde, yapılan hesaplamalar da dikkate alınarak prim oranlarının yükseltilmesi ve ek geliştirmeler neticesi sigortalı olanların % 25'i bile bu ödeneklerden yararlınsa, bu toplam işsizlik içinde % 50'den fazla bir korumaya işaret edecektir. Bu oranda bir koruma da, örneğin sistemin Amerika Birleşik Devletleri'nden daha işlevsel hale gelmesini sağlar.

9. İncelemede yapılan tüm hesaplamalar belirli koşullara bağlı olduğundan ve işsizlik sigortası ödeneği bir sigorta niteliği taşıdığından, tüm önerilen programların mali yapılarının aktüeryal inceleme gerektirdiği unutulmamalıdır.
10. Ülkemizde 55 yaş üzerindeki işsizler içindeki payı % 2'dir. Ancak nüfus verileri doğrultusunda önümüzdeki 10 yıl içinde 7 milyon kişinin bu yaş seviyesine geçeceği, 20 yıl içinde ise 17 milyon kişinin bu yaş dilimine ilerleyeceği göz önüne alındığında, bu kişilerin işsiz kalması halinde en zor iş bulan kesim olduğunun Fransa örneği ile de sabit olması neticesi, Fransa'da olduğu gibi bu kişiler için özel bir program geliştirme tartışmalarının ve çalışmalarının başlatılması yerinde olur.
11. Bundan daha acil çözüm bekleyen sorun ise genç yaş işsizliğidir. Türkiye'de işsizlerin büyük bir çoğunluğunu 15 – 24 yaş kategorisi oluşturmaktadır. Bu grupta yaklaşık 1 milyon işsiz kişi bulunmaktadır. Özellikle üniversite okuyan bir kişinin bu yaş kategorisinde işsizlik sigortasına hak kazanacak çalışma şartını yerine getirmesine imkan bulunmamaktadır. Bu kategorideki kişilerin çoğunu da henüz iş tecrübesi olmayan kişiler oluşturmaktadır. Ciddi bir sosyal sorun olması sebebi ile işsizlik sigortası sisteminin bu yaş grubuna özel bir takım programlar geliştirmesi gerekir. Hak kazanma koşullarının herkes için indirilmesi bir önlem olmakla birlikte en az bu yaş

grubunu etkileyecektir. Bu sebeple bu yaş grubu için önceki tecrübeye bakılmadan bir işsizlik yardımının düzenlenmesi şarttır. Fransa'da uygulaması yapılmış olan Dahil Etme Ödeneği programı güzel bir örnektir. Bu kişilerin çoğu henüz aile desteği ile yaşadıklarından ödenek seviyesinin işsizlik sigortası ödeneğinden daha düşük olması kabul edilebilir. Bu sistemde kişiye yapılacak yardım için belirlenecek bir referans ücret bulunmadığından, sabit ücret yardımı en doğrusudur. Ödeme süresi 1 yıl ile sınırlı tutulmalıdır. Finansman açısından bu program ya tamamı ile devlet katkısına ya da kişi işe başladıktan sonra ek prim ile telafisi yapılacak % 50 işçi - % 50 devlet şeklinde bir sisteme bağlı olmalıdır.

12. Yine bu yaş grubuna hitap etmek üzere, sosyal, kültürel, eğitimsel, sportif amaçlı geçici kamu işlerinde istihdam imkanı sağlanarak, kendilerine geçici süreli ek bir gelir ve en önemlisi iş tecrübesi kazandırılması programı benimsenmelidir. Bu kişilerin kamu işlerinde geçici sözleşmeli personel olarak çalıştırılması mümkündür. Devlet bütçesinde zaten bu işler için kaynak aktarıldığından finansman sorunu yaşanmayacaktır. Sonuç olarak bu yönde bir tecrübe kazanmış kişinin bundan sonraki hayatında yeni bir iş bulmasına da yardımcı olunmuş olunur.
13. Gençler veya değişen şartlar çerçevesinde iş bulma gücünü çeken diğer kesimler için geliştirilebilecek bir diğer program da işsiz kişiye maddi yardımda bulunulması değil, ancak bu kişilerin tercihen işe alınması halinde işverene bir takım mali muafiyetler sağlanması veya yardımlar yapılmasıdır. Fransa'da uygulaması yapılan Azalan Oranlı İşveren Yardımı güzel bir örnektir. İşsizlik sigortası kapsamında olmadığından ayrıntılı incelenmemiş olup, işsizlik ile mücadele konusunda incelenmesi gerekli bir uygulamadır.

14. Türkiye’de işe yerleştirme yardımı çerçevesinde eğitim sağlama görevi Türkiye İş Kurumu’na verilmiştir. Kişilerin farklı yetenekler geliştirip çok farklı sektörlerde iş bulma imkanı olmasına karşın kurumun her konuda eğitim organize etmesi mümkün değildir, mümkün olsa da geç organize etmesi halinde, bu sektörde iş bulabilecek kişilerin iş şansları sona erecektir. Bu nedenle bir kişi için eğitim organizasyonu maliyetleri hesaplanarak, kişinin dışarıdan bulacağı bir eğitimin kendisine iş bulmada yardımcı olacağına kurumca tespiti halinde kişinin bu eğitimi almasını sağlayacak maddi yardımın belirlenen ölçütlerde yapılması sistemi benimsenmelidir.
15. Yine kişinin ikamet ettiği yerden başka bir şehirde iş bulması halinde iş görüşmesi, taşınma masraflarını düşünerek böyle bir işi kabul etmemesi veya iş başvurusunda bulunmaması riskini engellemek açısından kişinin iş bulduğu veya bulacağı yere gidip yaptığı harcamalar (görüşme amaçlı), ev bulma masrafları ve taşınma masraflarını karşılamaya yönelik bir yardım geliştirilmelidir. Ülke çapında bu tür bir harcama için gerekli tutar belirlenerek kişinin azami bu oranla sınırlı olarak harcamaları karşılanmalıdır.
16. Son iki yardım türünün geliştirilmesi için Türkiye İş Kurumu bütçesinde iyileştirmeye gidilmesi gerekmektedir. Hali hazırdaki istihdam piyasası şartları ve yaşanabilecek bir ekonomik durgunluk ile bunun daha da ağırlaşabilecek olması, istihdam politikası çerçevesinde bu değişikliğin yapılmasını zorunlu kılmaktadır.
17. Türkiye’deki kısa çalışma ödeneğinden farklı olarak, işverenlerin ekonomik kriz ve zorlayıcı sebepler doğrultusunda işçi çıkarımı yapacak olmaları halinde, istihdam devamlılığını sağlamak amacıyla, Bölge Çalışma Müdürlüğü gözetiminde, işçiler ile yapacağı görüşmeler sonucunda, işçi çıkarmak yerine çalışma saatlerinin kısaltılarak uygulanması konusunda uzlaşmaya varılması, bunun

tarafarca imza altına alınması neticesi, işçilerin gelir azalmalarının kısmen işsizlik sigortası sistemi dahilinden karşılanacağı bir program geliştirilmelidir.

- 18.** Prim oranlarının yükseltilmesi sonrasında, işverenlerin işçi çıkarmalarını azaltıcı olarak, belirli bir süre işçi çıkarmaması halinde veya ödediği primlerin, o işverenden kaynaklanan ödenek ödemelerine oranının belirli bir oranı geçmesi halinde prim oranlarının kademeli düşürülmesi sistemi (tecrübe puanlaması sistemi) uygulanabilir. Bu sistemin işveren tarafından kötü niyetli uygulanmasını engellemek amacıyla çeşitli idari cezalar da getirilebilir.
- 19.** İşverenlerin hizmet akdi fesihlerinde genellikle haklı sebeple işçi çıkardıklarını iddia etmeleri neticesi, sigortalı bu konuyu incelemeye yetkili olmayan Türkiye İş Kurumu incelemesi sonucunda işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanamayacaktır. Bu durum hizmet akdinin haklı bir sebebe dayanmadığına ilişkin bir mahkeme kararı oluşuncaya kadar devam edecektir. Arada geçen süre içinde işsizlik sigortası fonksiyonunu yerine getirmemiş olacaktır. Bu sakıncanın önlenmesi için, Türkiye İş Kurumu'nda bu konuda uzman bir komisyon kurulmalı, bu komisyon hizmet akdi feshini inceleyip işçiyi haklı bulması halinde, dava açılmış olması koşulu ile dava neticesi beklenmeden ödenek bağlanmalıdır. İşe iade davası söz konusu ise arada 4 aylık bir bekleme süresi uygulanmalıdır. Komisyonun karar alma özgürlüğünün sağlanması açısından sorumluluğunu ortadan kaldıracı düzenlemenin kanunla açıkça düzenlenmesi gerekir.
- 20.** İşsizlik sigortasına hak kazanma koşullarından biri olarak sayılan İşten Ayrılma Bildirgesi ile hizmet akdinin fesih tarihinden itibaren 30 gün içinde Türkiye İş Kurumu'na başvuruda bulunmak zorunluluğu çerçevesinde, uygulamada işverenlerin İşten Ayrılma Bildirgelerini çalışanlara kimi zaman vermemeleri sonucu, yayınlanan bir Tebliğ ile

hak kaybına yol açılmaması için sigortalı işsiz talep dilekçesi ve resmi kimlik belgesi ile yaptığı müracaatının kabul edileceğini İş Kurumuna bildirmiştir. Oysa bu husus kanun maddesinde emredici olarak belirtildiğinden, anılan Tebliğ maddesinin Kanuna aykırı olduğu açıktır. İlgili kanun maddesinin çalışanların mağduriyetine yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

- 21.** İş arama çalışmalarının ciddiyetinin kontrolü açısından çalışanlara düzenli aralıklar ile İş Kurumuna iş arama çalışmaları ile ilgili bilgi verme ve bunları destekleyecek belge veya bilgilerin sunulması zorunluluğu getirilmelidir.
- 22.** İşsizlik sigortası sisteminde şahsi ve doğrudan başvurunun benimsenmiş olması ve vekil ile başvurunun kabul edilmemesi Anayasa'nın 36. maddesindeki hak arama özgürlüğünü de kısıtlayacak nitelikte olduğundan, vekil aracılığı ile yapılan başvurunun kabulü ile, işsizlik sigortasına ilişkin usuli işlemlerin yapılması, ancak ilk ödeneğin verilmesinden önce hak sahibinin şahsen Türkiye İş Kurumu'na giderek gerekli zorunluluğu yerine getirmesi prensibi benimsenmelidir.
- 23.** Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir sebeple askere alınanların işsizlik ödeneğinin de bu süreç zarfında kesileceği düzenlenmiştir. Kişinin geçimi için bu süreçte ek bir gelire ihtiyacı bulunmaz iken, bakmakla yükümlü bulunduğu kişilerin varlığı halinde, bu tür bir düzenleme bu kişilerin mağduriyetine sebebiyet verecektir. Bu itibarla, askerlik halinde kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişi bulunup bulunmamasına göre bir ayırım yapılmalıdır.
- 24.** 4447 sayılı Yasa 506 sayılı yasa karşısında tarihsel açıdan "sonraki" bir yasa olmasına karşın, geçici iş göremezlik düzenlemesi çerçevesinde özel bir yasa sayılamayacağından, 4447 sayılı yasa ile



506 sayılı yasada düzenlenen geçici iş göremezlik ödeneğinin sınırlandırılması hukuken geçerli değildir. Bu sebeple, 4447 sayılı Kanunun 50. maddesi ile 506 sayılı Kanunda düzenlenen geçici iş göremezlik ödeneğinin sınırlanmasının hukuki geçerliliği açısından düzenlemenin 506 sayılı Kanun kapsamına taşınması gerekmektedir.

25. Nihayetinde işsizlik sigortasının yürürlüğe girmesi ile kıdem tazminatı ve ihbar tazminatının nitelikleri çerçevesinde yapılan incelemeye dayanılarak, kıdem tazminatı miktarının seviyesinin (veya süresinin) düşürülmesi, ihbar tazminatı korumasına ise işçiler bakımından gerek kalmadığından kaldırılması yönünde çalışmalar yapılmalıdır.

## KAYNAKLAR

AĞAYEV, İgbal; “Emek Piyasalarında İşsizlik Sigortası”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2001.

AKKOÇ, İrfan; “Avruğa Topluluğu’nda İşsizlik Sigortası ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1994.

ANDAÇ, Faruk; İşsizlik Sigortası, TÜHİS Yayını, Kayseri 1982.

ANDAÇ, Faruk; Niçin İşsizlik Sigortası, Türk-İş Yayınları, Kayseri 1991.

ARICI, Kadir; Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1997.

ARICI, Kadir; Sosyal Güvenlik Dersleri, Ankara 1999.

ASHENFELTER, Orley; “Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work?”, Industrial Relations Section, Princeton University, Working Paper # 412, Aralık 1998.

ASLAN, Ramazan; “İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, (Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998

ASLANTEPE, Gülay; “Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik”, **İşveren Dergisi**, Ağustos, 2005.

ATAMAN, Berrin Ceylan; “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, **İşveren Dergisi**, Ekim 2003.

ATKINSON, Robert D. “How to Modernize Unemployment Insurance”, **Blueprint Magazine**, Ocak - Şubat 2002

BAŞTERZİ, Süleyman; “İşsizlik Sigortası”, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1994.

BENDER, Stefan & DUSTMANN, Christian & MARGOLIS, David & MEGHİR, Costas; “Worker Displacement in France and Germany”, Nisan 1999

BERGERON, Andre; Memoires, Editions de Rocher, 2002

BISHOW, John & PARSONS, Donald O.; “Trends in Severance Pay Coverage in the United States, 1980 – 2001”, Mayıs 2004.

BLAUTEIN Saul J. & COHEN Wilbur J. & HABER William; Unemployment Insurance in the United States: The First Half Century, W.E. Upjohn Institute, Mayıs 1993

BOUTAULT, Jacques; L’assurance chômage en France (Unedic – Assedic), Presses Universitaires de France, 1999

BOZİO, Antoine; “Le Chomage et Les Retraites en France : 30 ans de Politique Malthusienne”, Ocak 2006

CHARBONNIER, M.; “Le Chomage En France et Les Caisses d’Allocations Speciales de Chomage”, **Effervescence**, Eylül 2003

COHEN, Wilbur J. & CALHOUN, James L.; “Social Security Legislation, January – June 1948: History and Background”, **Sosyal Güvenlik Bülteni**, Temmuz 1948

CORAK, Miles & GUSTAFFSON, Björk & ÖSTERBERG Torun;  
Intergenerational Influences on the Receipt of Unemployment Insurance in Canada and Sweden, Şubat 2000.

COUTURIER, Gérard; Droit de l’Emploi, Université Pantheon-Sorbonne (Paris 1), 2005.

ÇELİK, Aziz; “Yeni İş Yasasının Anlamı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Eylül – Ekim 2003.

ÇENBERCİ, Mustafa; İş Kanunu Şerhi, Ankara 1986

DANIEL, Christine; “L’indemnisation du chômage depuis 1979 – Une Analyse Par Cas-Types”, **IRES**, Mart 1999

DAVIDSON, Carl & WOODBURY Stephen A., Unemployment Insurance and Unemployment: Implications of the Reemployment Bonus Experiment, Nisan 1996.

DAVIDSON, Carl & WOODBURY, Stephen A., “Optimal Unemployment Insurance”, Upjohn Institute Staff Working Paper 95 – 35, Nisan 1995.

DEMİR, Fevzi & SÖZER, Ali Nazım & SÜMER, Haluk Hadi; Eğitim Semineri Notları, T. Haber İş Sendikası, Ankara 2005.

DEMİR, Fevzi & ERDUT, Zeki; “Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortasının Hukuki Çerçevesi ve Uygulanması”, M. Ekonomi 60. Yaş Günü Armağan; Ankara 1993.

DEMİR, Fevzi; “Kayıtdışı İşçiliğin Önlenmesine İlişkin Hukuki Öneriler ve Bir Eleştiri Yazısı Üzerine”, **Türkiye Tekstil İşverenleri Dergisi**, Sayı 244, Nisan 2000.

DERELİ, Beliz; “İşten Çıkarılanlara Destek Hizmeti (Outplacement) ve Bu Hizmetin Türkiye’deki Gelişimi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, 2003

DİLİK, Sait; “Sosyal Bir Risk Olarak İşsizlik ve Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kurulması”, **Sosyal Siyaset Dergisi**, Sayı 1, Ocak 1992.

DİNÇER Celal; “Avrupa Topluluğu ve Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası”, (Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya 1997.

DUPEYROUX, Jean-Jacques & BORGETTO, Michel & LAFORE, Robert & RUELLAN, Rolande; *Droit de la Securite Sociale*, Dalloz & Sirey, 15ieme Edition,

DROUİN, Vincent & GREFFE, Xavier; L’Assurance Chomage, filet de securite ou parapluie perce?, Economica, 1985

EKİN, Nusret; İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Tüm Dünya Uygulamaları), Kamu İş Yayınları, Ankara 1994.

EMSELLER, Maurice & GOLDBERG, Jessica & McHUGH, Rick & PRİMUS, Wendell & SMITH, Rebecca & WENGER, Jeffrey; “Failing the Unemployed, A State by State Examination of Unemployment Insurance Systems”, Economic Policy Institute, Center on Budget and Policy Priorities, NELP, Mart 2002.

ER Ceylan; “İşsizlik Sigortası ve Türkiye”, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1994.

FLEİSHER, Belton M.; Labor Economics Theory Evidence, Jersey 1970.

FLEURET, Aurore; “Les Stages de Formation Pour Demandeurs d’Emploi Organisés par l’Etat”, Première Synthésés Informations, **DARES**, Şubat 2004

FRİEDRİCH EBER VAKFI; İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, İstanbul 1991.

GENÇLER, Ayhan; “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması”, **Çimento Müstahsilleri İşveren Sendikası Dergisi**, Mayıs 2002

GENDA, Yuji & KONDO, Ayaka; “What is Structural Unemployment ?” **The Japanese Journal of Labour Studies**, No. 516

GERSİNG, Agnete; “Structural Unemployment in Denmark”, Economics Department Working Papers No. 183, OECD, Paris, 1997.

GÖÇER İlhan; “İşsizlik Sigortası”, **İşveren Dergisi**, Cilt XXX, Sayı 7, Nisan 1992.

GREEN David A. & RIDDELL W. Craig; “The Economic Effects of Unemployment Insurance in Canada: An Empirical Analysis of UI Disentitlement”, **Journal of Labor Economics**, Volume 11, Ocak 1993.

GÜLOĞLU, Tuncay; “The Reality of Informal Employment in Turkey”, Visiting Fellow Working Papers, (Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış), Cornell University, 2005.

GÜLPINAR İmmihan; “Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri İçinde Çeşitli Ülkelerde İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Türkiye’de Durum”, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1992.

GÜVERCİN, Cemal H.; “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, Cilt 57, Sayı 2, 2004

GÜZEL, Ali & OKUR, Ali Rıza; Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım Yayın, İstanbul1992.

HAN, Ercan & ERDEM, Nurhan; İstihdam, İşsizlik ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Yayınları, Yayın No : 10, Ankara, 2004.

HAM John C.; “Unemployment Insurance and Male Unemployment in Canada”, Industrial Relations Section, Princeton University, Working Paper # 212, August 1986.

HANSEN, W. Lee & BYERS James F.; Unemployment Insurance: The Second Half-Century, University of Wisconsin Pr., December 1990.

HOLM, Pasi & SOMERVOURI, Helina; “Structural Unemployment in Finland”, Economics Department Working Papers No. 177, OECD, Paris, 1997.

HOLMLUND B.; Unemployment Insurance in Theory and Practice, Center For Economic Policy, Australian National University, 1997.

HORİ, Haruhiko & FUJİİ, Hirokazu & SAKAGUCHİ, Naofumi & NAKAMURA, Jiro & SAKURA, Tamaki; “Research on the Increase in Structural-Frictional Unemployment”, Interim Report, **The Japan Institute for Labour Policy and Training**, 2003.

KARAMAN, Orhan; “İşsizlik Sigortası”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul 2001.

KARNI, Edi; “Optimal Unemployment Insurance: A Guide to the Literature”, Social Protection Discussion Paper Series, No 9906, The World Bank, January 1999.

KAUFMANN, Otto; “Fransa’da Sosyal Güvenlik – Genel Sistem”, Çeviren Prof. Dr. Tankut Centel, **Çimento İşveren Dergisi**,

KENAR, Necdet; “İşsizlik Sigortası Uygulaması”, **Türkiye Tekstil İşverenleri Sendikası Aylık Dergisi**, sayı 287, Kasım 2003.

KILIÇ, Cem; “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **İşveren Dergisi**, Ekim, 2003.

KOÇ, Yıldırım; “Sosyal Güvenlik Reformu ve İşsizlik Sigortası”, Türk-İş Eğitim Yayınları No: 35, Ankara 1999

KOÇ, Yıldırım; Dünyada İş Güvencesi, Türk-İş Eğitim Yayınları No. 50, Ankara 2000

KUMAŞ, Hande; “İşsizliğin Psiko-Sosyal Boyutu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Değerler Üzerindeki Etkileri”, (Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

KUTSAL, Metin; “Türkiye’de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, TİSK Yayınları, Ankara 2000

LAGRE, Françoise; Chomage: Comment Serez-Vous Indemnise?, Collection C’est Mon Droit, 2003

LEONARD, S. Jonhattan; “Technological Change and the Extent of Frictional and Structural Unemployment”, Institute of Industrial Relations of University of California Berkeley, Working Paper Series, 1987.



LINDBECK, Assar; “Unemployment – Structural”, Seminar Paper No. 676, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Ekim 1999.

LORIAUX, Florence; “Histoire d’un Acquis : l’Allocation de Chomage”, 2005.

MAGNIADAS, Jean; “Histoire de la Securite Sociale”, **Institut CGT**, 2003.

McHUGH, Rick & EMSELLEM, Maurice; “Unemployment Insurance: Key Elements for an Economic Stimulus Package”, National Employment Law Project, Eylül 2001.

McMURRER, Daniel P & CHASANOV, Amy B.; “Trends in Unemployment Insurance Benefits”, **Monthly Labor Review**, Eylül 1995.

MEYER B. D.; “Unemployment Insurance And Unemployment Spells”, **Econometrica**, Vol. 58, No 4, Department of Economics and Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, 1990.

MONTES, Jean-François; “La Prise en Compte de l’Enfant Dans l’Indemnisation du Chomage. Approche historique (1903 – 1940)”, Caisse Nationale d’Allocations Familiales (CNAF) – Bureau de la Recherche, **Recherche et Previsions**, No: 60, 2000.

MOREL, Sylvie; “De l’Assurance Chomage a l’Assistance Chomage : La Degradation des Status”, **Revue de l’IRES**, No 30, 1992.

MORVAN, P; Droit de la Protection Sociale, Litec, 2003.

NARMANLIOĞLU, Ünal; İş Hukuku, Ferdi İş İlişkileri, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1998.

N.E.L.P.; “Part-Time Workers and Unemployment Insurance: Expanding UI for Low-Wage & Part-Time Workers”, NELP, Şubat 2002.

N.E.L.P.; “Unemployment Insurance for Survivors of Domestic Violence”, NELP, Mayıs 2002.

NELSON, Daniel; Unemployment Insurance : The American Experience, 1915 – 1935. Madison : University of Wisconsin Pres; 1969.

NEMİROW Martin “Work-sharing Approaches: past and present”, **Monthly Labor Review**, Eylül 1984.

O’LEARY Christopher J., “Unemployment Compensation and Older Workers”, National Academy of Social Insurance conferance on Health and Income Security for an Aging Workforce, Ocak 2000.

O’LEARY Christopher J. & WANDNER, Stephen A.; “Unemployment Compensation and Older Workers”, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Ocak 2000.

O’LEARY Christopher J.; “Do Job Search Rules and Reemployment Services Reduce Insured Unemployment ?”, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Staff Working Papers No. 05-112, Mayıs 2005.

O’LEARY Christopher J.; “U.S. Unemployment Insurance: Progress and Prospects”, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Haziran 2000.

O’LEARY Christopher J.; Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues, W.E. Upjohn Institute, 1997.

PAURON, Aline & QUARRE Dominique; “Les agents de l’État au 31 décembre 2001”, **Insee Premiere**, No 922, Eylül 2003.

PHELPS, Edmund S.; “The Structuralist Theory of Employment”, **Structural Slumps and Persistent Unemployment**, Vol. 85 No. 2, Mayıs 1995.

PİRLER, Bülent; “Endüstri İlişkileri – Rekabet Gücü”, **İşveren Dergisi**, Mayıs, 2005.

REUBENS Beatrice G.; “Unemployment Insurance in the United States and Europe 1973 – 83”, **Monthly Labor Review**, Nisan 1989.

ROBERT, Annelise & QUARRE, Dominique; “Les agents de l’État au 31 décembre 2002”, **Insee Premiere**, No 987, Eylül 2004

SARACEL, Nüket; “İhbar Tazminatı ve Diğer Tazminatlarla İlişkisi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt II, Sayı 1-2, Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu’na armağan, Haziran – Aralık 1998.

SEÇER, Şebnem; “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 3, İzmir 1999

SINGLETON, Jeff; The American Dole: Unemployment Relief And The Welfare State in the Great Depression, Greenwood Publishing Group, Ağustos 2000.

SOFRACI, İ. Erdem; “Parafiskal Bir Yükümlülük Olarak İşsizlik Sigortası ve Uygulaması”, (Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1999.

SOLON, Gary; “Unemployment Insurance, Filing Delay, And Unemployment Duration, Industrial Relations Section”, Princeton University, Working Paper # 144, October 1981.

SÖZER, Ali Nazım; Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları İzmir 1997.

SÖZER, Ali Nazım; Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Açısından Değerlendirilmesi, İzmir 1992.

SÖZER, Ali Nazım & SARAÇ Coşkun; “Sosyal Sigortalar Hukukunda 4958 Sayılı Kanun ile Gerçekleştirilen Değişiklikler”, **Mercek**, Yıl: 8, Sayı: 32 Ekim 2003

TANNENWALD Robert & O’LEARY Christopher J.; “Unemployment Insurance Policy in New England: Background and Issues”, April 1997.

TANRISEVER, Yılmaz; “Genel Yapısı ile Mukayeseli Hukukta İşsizlik Sigortası ve Türkiye İçin Bir Model Denemesi”, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara 1996.

TAŞKENT, Savaş; “İşsizlik Sigortası Üzerine”, **Basisen Dergisi**, Sayı 51, İstanbul Ekim 1993.

TOZAN, Celal; İşsizlik Sigortası Uygulaması, Oluş Yayıncılık, Eylül 2001

TOZAN, Celal; “İşsizlik Sigortası Kapsamı”, **Yaklaşım Dergisi**, Mayıs 2000.

TOKER, Murat; “İşsizlik Sigortası”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 46 – 47, Ankara

TÖRÜNER, Mete; “İşsizlik Sigortası ve Türkiye”, **İşveren Dergisi**, Cilt XXX, Sayı 4, Ocak 1992.

TSVETİNOV, Petco E.; “Unemployment and the Internet”, Australian Institute of Computer Ethics Conference, Temmuz 1999.

TUCHSZIRER, Carole; L'impact de l'assurance-chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les « activités réduites », **Revue de l'IRES**, No 33, 2000/2

TUNALI, İnsan; “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması”, Türkiye İş Kurumu, Rapor, 2003

TUNCAY, Can; “İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Şartları”, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Sorunları Semineri, 2003, Kamu – İş, Ankara

TZANNATOS Zafiris, & RODDİS Suzanne; “Unemployment Benefits”, **Social Protection Discussion Paper Series**, No 9813, The World Bank, October 1998.

VAVRICHEK, Bruce; “Unemployment Insurance : Financial Condition and Options for Change”, The Congress of the United States Congressional Budget Office, Haziran 1983

VROMAN, Wayne & BRUSENTEV, Vera; Unemployment Compensation Throughout The World – A Comparative Analysis, W.E. Upjohn Institute, 2005

VROMAN, Wayne; “Unemployment and Unemployment Protection in Three Groups of Countries”, **Social Protection Discussion Paper Series**, No 9911, The World Bank, May 1999.

VROMAN, Wayne; “Unemployment Insurance and Unemployment Assistance: A Comparison”, **Social Protection Discussion Paper Series**, No 0203, The World Bank, April 2002.

VROMAN, Wayne & WOODBURY, Stephen A.; “Trend and Cycle Analysis of Unemployment Insurance and the Employment Service”, W.E. Upjohn Institute, Technical Report No. 06-19, Aralık 2004.

WERNER, Heinz & WINKLER, Werner; “Unemployment Compensation Systems – A Cross Country Comparison”, **IAB Topics**, No. 56, 2004

WRIGHT, Randall; “The Labor Market Implications of Unemployment Insurance and Short Time Compensation”, Federal Reserve Bank of Minneapolis, **Quarterly Review**, Yaz 1991

YİĞİT, Yusuf; “Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Uygulama Alanı Ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanmanın Koşulları”, **Çalışma ve Toplum**, Yıl 2005

YÖNEY Zerrin; “Avrupa Topluluğu’na Üye Ülkelerde İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, (Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 1989.

YÜKSEL, İhsan; “İşsizliğin Psiko-Sosyal Sonuçlarının İncelenmesi (Ankara Örneği)”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, sayı 2, 2003

ZENGİN Şahin; “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği”, (Yüksek Lisans Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir 2000.