T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

SOSYAL KORUMA EKSENİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Alpaslan SUNGUR
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2016

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

SOSYAL KORUMA EKSENİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

(Uzmanlık Tezi)

Alpaslan SUNGUR
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Mert ÖCAL
İstihdam Uzmanı

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Alpaslan SUNGUR'a ait, "Sosyal Koruma Ekseninde İşsizlik Sigortası Uygulamalarının İncelenmesi ve Türkiye İçin Öneriler" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu Tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	**Adı ve Soyadı**	**İmzası**
Başkan:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			

Tez Savunma Tarihi: …../……/20…..

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Alpaslan SUNGUR tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Alpaslan SUNGUR

İstihdam Uzman Yard.

..…/……/20…..

İmza

ÖNSÖZ

Sosyal koruma bir ülkede yaşayanların sosyal risklere karşı korunmaları için düzenlenmiş tüm sosyal transfer sistemlerinin bileşimidir. Sosyal koruma sistemi, sosyal dayanışma yoluyla bireylere gelir güvencesi sağlar. Düzenli ve sürekli bir gelir güvencesi çalışanların, ailelerinin ve tüm toplumun refahı için önemlidir. Sosyal güvenlik kapsamında işsizlik sigortası ise, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında geçici bir süre için işsiz kalmış çalışanları kapsamına alır. Bu bireylerin genellikle tek gelir kaynağı ücret olduğundan, bunların işsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri imkansızdır. Öte yandan bu durumdaki kişilerin düşeceği zaruretler toplumda çok büyük bir sosyal, ekonomik ve politik sorunlar yaratmaktadır.

Türkiye'de uygulanmakta olan işsizlik sigortası sistemine, sosyal korumayı yeterli ölçüde sağlamadığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Bu çalışmada Türkiye'de ve seçilmiş ülkelerde işsizlik sigortası uygulanmaları incelenerek ülkemiz için daha fazla sosyal koruma sağlayan işsizlik sigorta yardımları yapacak şekilde düzenlenmesine katkı sunması hedeflenmektedir.

Çalışmanın Kurum hizmetlerini geliştirmeye faydalı olması temennisiyle; tez çalışmasının her aşamasında destek veren tüm Kurum yöneticilerimize, bu süreçte yardımlarını esirgemeyen başta Daire Başkanımız Sayın Abdullah TAŞALTIN olmak üzere, tez danışmanım İstihdam Uzmanı Mert ÖCAL'a, çalışmanın konusunu seçmemde beni teşvik eden İstihdam Uzmanı Âtıf GÜRLEVİK'e, çalışmanın hazırlanma sürecinde sabır ve kolaylık gösteren Koordinatörüm İstihdam Uzmanı Şebnem IŞIK'a, tezin şekil şartları hususunda katkı ve destekleri için İstihdam Uzmanı M. Buğra KAZANÇ'a, tez içeriği hakkında görüş ve katkılarını paylaşan diğer çalışma arkadaşlarıma saygı ve teşekkürlerimi sunuyorum.

Anlayışı, sabrı, sevgisi ve emekleri ile her zaman yanımda olan ve desteğini esirgemeyen kıymetli eşim ve bu süreçte yeterli zamanı ayıramadığım çocuklarıma sonsuz şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **İ**
İÇİNDEKİLER ..... **İİ**
TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **Vİİ**
KISALTMALAR ..... **Vİİİ**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
SOSYAL KORUMA VE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMLARININ TANIMLARI, KAPSAMLARI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1 SOSYAL KORUMA **4**
1.1.1 Sosyal Koruma Kavramı **5**
1.1.2 Sosyal Korumanın Yükselişi **7**
1.1.3 Sosyal Koruma ve Piyasa Sistemi **8**
1.1.4 Sosyal Korumayı Gerekli Kılan Etmenler **10**
1.1.5 Sosyal Koruma Kapsamında Yapılan Faaliyetler **11**
1.1.6 Sosyal Korumanın Unsurları **11**
1.1.6.1 Gelir Güvencesi 11
1.1.6.2 Sosyal Dayanışma 12
1.1.6.3 Ekonomik ve Sosyal Gelişime Katkı 13
1.1.6.4 Toplumsal Barışa Katkı 14
1.1.7 Sosyal Koruma Harcamaları **15**
1.1.7.1 Genel Olarak 15
1.1.7.2 Sosyal Koruma Harcamalarının Sınıflandırılması ve Ölçümü 15
1.2 SOSYAL GÜVENLİK **18**
1.2.1 Sosyal Güvenlik Fikri ve Tarihsel Gelişimi **18**
1.2.1.1 Dünya'da Sosyal Güvenlik 18
1.2.1.2 Türkiye'de Sosyal Güvenlik 22
1.2.1.2.1 Cumhuriyet Öncesi Dönem 22
1.2.1.2.2 Cumhuriyet Sonrası Dönem 24
1.2.2 Sosyal Güvenlik Kavramı **26**
1.2.3 Sosyal Güvenliğin Konusu: Sosyal Riskler **28**
1.2.3.1 Sosyal Riskin Özellikleri 30
1.2.3.2 Sosyal Risk Türleri 30
1.2.3.2.1 Mesleki Riskler 31
1.2.3.2.2 Fizyolojik Riskler 31
1.2.3.2.3 Sosyo-Ekonomik Riskler 32

1.2.4 Sosyal Güvenliğin Sağlanması: Sosyal Güvenlik Mekanizmaları 33
1.2.4.1 Sosyal Sigortalar (Primli Rejim) 33
1.2.4.2 Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler (Primsiz Rejim) 35
1.3 SOSYAL KORUMA VE SOSYAL GÜVENLİK ARASINDAKİ İLİŞKİ... 36

İKİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK SORUNU, MÜCADELEDE POLİTİKALARI VE İŞSİZLİK SİGORTASI

2.1 İŞSİZLİK 40
2.1.1 İşsizliğin Tanımı ve Ortaya Çıkışı 40
2.1.2 İşsizliğin Ölçülmesi 43
2.1.3 İşsizlik Türleri 45
2.1.3.1 Gizli İşsizlik 45
2.1.3.2 Açık İşsizlik 46
2.1.3.2.1 İradi İşsizlik 46
2.1.3.2.2 Gayri İradi İşsizlik 47
2.1.3.3 Sürekli Durgunluk 48
2.1.4 İşsizlik Sorunu ve Nedenleri 49
2.1.5 İşsizlik Riskinde Sosyal Koruma İhtiyacı 51
2.1.6 İşsizlikle Mücadelede Uygulanan Politikalar 53
2.1.6.1 Aktif İşgücü Piyasası Politikaları 54
2.1.6.1.1 Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları 55
2.1.6.1.2 Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Destek Programları 55
2.1.6.1.3 Doğrudan Kamu İstihdamı ile İş Oluşturma 56
2.1.6.1.4 İş Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri 56
2.1.6.1.5 Mesleki Eğitim Programları 57
2.1.6.1.6 İşbaşı Eğitim Programları 58
2.1.6.2 Pasif İşgücü Piyasası Politikaları 60
2.1.6.2.1 İşsizlik Sigortası 60
2.1.6.2.2 İşsizlik Yardımları ve Sosyal Yardımlar 61
2.1.6.2.3 Kıdem Tazminatı 63
2.1.6.2.4 Kısa Çalışma Ödeneği 63
2.1.6.2.5 Ücret Garanti Fonu 64
2.1.6.2.6 İş Kaybı Tazminatı 64
2.2 İŞSİZLİK SİGORTASI 66
2.2.1 İşsizlik Sigortasının Tanımı 66
2.2.2 İşsizlik Sigortasının Gelişim Süreci 67

2.2.3 İşsizlik Sigortasının Amacı ... 70
2.2.3.1 Bireysel Amaçlar ... 71
2.2.3.2 Toplumsal Amaçlar ... 72
2.2.4 İşsizlik Sigortasının Özellikleri ... 72
2.2.4.1 İş Riskini Tazmin Özelliği ... 73
2.2.4.2 Zorunlu Olması Özelliği ... 73
2.2.4.3 Prim Ödeme Özelliği ... 74
2.2.4.4 Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği ... 75
2.2.4.5 Devlet Tarafından Kanunla Kurulma Özelliği ... 75
2.2.5 İşsizlik Sigortasının Kapsamı ... 76
2.2.5.1 Bağımlılık Unsuruna Göre Kapsam ... 76
2.2.5.1.1 Bağımlı Çalışanlar ... 77
2.2.5.1.2 Bağımsız Çalışanlar ... 77
2.2.5.2 Sektörlere Göre Kapsam ... 78
2.2.5.3 İşletme Büyüklüğüne Göre Kapsam ... 79
2.2.5.4 İşsizlik Durumuna Göre Kapsam ... 79
2.2.6 İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları ... 79
2.2.6.1 İradesi Dışında İşsiz Kalma Koşulu ... 80
2.2.6.2 Belirli Bir Süre Çalışma ve Prim Ödeme Koşulu ... 80
2.2.6.3 Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu ... 81
2.2.6.4 Gösterilen İşi Kabul Etme Koşulu ... 81

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ULUSLARARASI ALANDA SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI
3.1 DÜNYA'DA SOSYAL KORUMA ... 82
3.2 ILO SÖZLEŞMELERİNDE SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI ... 84
3.2.1 Genel Olarak ... 84
3.2.2 ILO Sözleşmelerinde Sosyal Koruma Tabanı ... 85
3.3 AVRUPA BİRLİĞİNDE SOSYAL KORUMA VE ASGARİ GELİR ... 86
3.3.1 Avrupa Birliğinde Sosyal Korumanın Gelişimi ... 86
3.3.2 Avrupa Birliğinde Sosyal Koruma Uygulaması ... 89
3.3.3 Avrupa Sosyal Modeli ... 90
3.3.4 Avrupa Birliğinde İşsizlik Sigortasının Genel Çerçevesi ... 90
3.3.5 Avrupa Birliğinde Asgari Gelir Güvencesi Uygulaması ... 91
3.4 ASYA KALKINMA BANKASI SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMI ... 92

3.5 SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI ÜLKE UYGULAMALARI ... 93
3.5.1 ABD Sosyal Koruma Sistemi ve İşsizlik Sigortası ... 93
3.5.1.1 ABD'de Sosyal Koruma ... 93
3.5.1.2 ABD'de Federal İşsizlik Fonu ve İşsizlik Sigortası ... 94
3.5.1.3 ABD'de Sosyal Yardımlara Genel Bakış ve Değerlendirme ... 96
3.5.2 Almanya Sosyal Koruma Sistemi ve İşsizlik Sigortası ... 97
3.5.2.1 Almanya'da Asgari Gelir Uygulaması ... 97
3.5.2.1.1 Yararlanma Koşulları ... 98
3.5.2.1.2 Asgari Gelirin Miktarı ... 99
3.5.2.2 Almanya'da İşsizlik Sigortası ... 100
3.5.2.3 Almanya'da İşsizlik Yardımı ... 102
3.5.3 İngiltere Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 103
3.5.4 Fransa Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 103
3.5.5 Danimarka Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 104
3.5.6 Finlandiya Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 104
3.5.7 İsveç Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 105
3.5.8 Rusya Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 105
3.5.9 Polonya Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 106
3.5.10 Macaristan Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası ... 106

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

4.1 TÜRKİYE'DE SOSYAL KORUMA ... 108
4.1.1 Genel Olarak ... 108
4.1.2 Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları ... 109
4.1.3 Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının AB Ülkeleri İle Mukayesesi ... 113
4.1.4 Türkiye'de Gelir Dağılımı ... 114
4.2 TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI ... 115
4.2.1 İşsizlik Sigortası Kanunu Öncesi Yapılan Çalışmalar ... 116
4.2.2 İşsizlik Sigortasının Kanuni Boyutu ve Amacı ... 118
4.2.3 İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Zorunluluğu ... 119
4.2.3.1 İşsizlik Sigortasının Zorunluluğu ... 119
4.2.3.2 İşsizlik Sigortası Kapsamında Olanlar ... 119
4.2.3.3 İşsizlik Sigortası Kapsamında Olmayanlar ... 121
4.2.4 İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ... 122

4.2.4.1 Sigortalı İşsiz Olmak ve Hizmet Akdinin Sona Erme Halleri 122
4.2.4.2 Belirli Bir Süre Sigortalı Olma ve Prim Ödeme 124
4.2.4.3 Belirli Sürede Kuruma Başvuruda Bulunma 124
4.2.5 İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar 125
4.2.5.1 İşsizlik Ödeneği 126
4.2.5.2 Hastalık ve Analık Sigortası Primlerinin Kurum Tarafından Ödenmesi 129
4.2.5.3 Yeni İş Bulma 129
4.2.5.4 Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitimi 130
4.2.6 İşsizlik Sigortasının Yönetimi 131
4.2.7 İşsizlik Sigortasının Finansmanı 131
4.2.8 İşsizlik Sigortası Fonu 132
4.2.8.1 Fonun Kurulusu ve İşleyişi 133
4.2.8.2 Fonun Gelirleri 134
4.2.8.3 Fonun Giderleri 135
4.2.8.4 Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi ve Mali Durumu 137
4.2.8.5 Fonun Denetimi 138
4.3 ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİ BELGESİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI VE SOSYAL KORUMA 138
SONUÇ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER 141
KAYNAKÇA 149
ÖZGEÇMİŞ 157

TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Programlarının Yoksulluk Üzerine Etkisi 14
Tablo 2: SOCX VE ESSPROS Veri Tabanlarının Karşılaştırması..... 17
Tablo 3: Almanya İşsizlik Parası Ödeme Süreleri 102
Tablo 4: Türkiye'de Sosyal Kamu Harcamalarının Gelişimi (1975-2000) 110
Tablo 5: Sosyal Kamu Harcamalarının Gelişimi (2001-2013) 111
Tablo 6: Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (2001-2013) (GSYH'ya oran) 112
Tablo 7: Türkiye'de İşsizlik Sigortası Ödemeleri (2002-2016 Nisan) 127
Tablo 8: İşsizlik Sigortası Fon Durumu (Mart 2016) 137
Tablo 9: Fon Portföyünün Getirisi 138
Tablo 10: Ulusal İstihdam Strateji Belgesinde Sosyal Koruma ve İşsizlik Sigortası 140

Şekil 1: Kurumsal Olmayan Çalışma Çağındaki Sivil Nüfusun Dağılımı..... 44
Şekil 2:Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Alt Kırılımları (GSYH içindeki paylar %) 112
Şekil 3: Seçilmiş AB Ülkelerinin Sosyal Koruma Yardımlarının GSYH'ye Oranı (%) 2012 114
Şekil 4: Ülkelere Göre Gini Katsayıları, 2013 115

KISALTMALAR

a.g.e. : adı geçen eser

a.g.m. : adı geçen makale

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

ADB : Asya Kalkınma Bankası

AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu

ASPB : Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

ÇSGB : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

Edt. : Editör

EUROSTAT : Avrupa İstatistik Ofisi

ILO : Uluslararası Çalışma Teşkilatı

İŞKUR : Türkiye İş Kurumu

KAMU-İŞ : Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası

OECD : Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Teşkilatı

s. : sayfa

SETA : Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

SPF : Sosyal Koruma Tabanı

SYDM : Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEPAV **:** Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TİSK **:** Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TÜHİS **:** Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası

TÜİK **:** Türkiye İstatistik Kurumu

TÜSİAD **:** Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

UİS : Ulusal İstihdam Stratejisi

vb. **:** ve benzeri

vd. **:** ve diğerleri

GİRİŞ

İnsanoğlu tarih boyunca hayatının belirli dönemlerinde çeşitli tehlike ve risklerle karşılaşmıştır. Hastalık, kaza, işsizlik, yaşlılık, sakatlık, ölüm gibi tehlikeler hayatın içersinde her zaman meydana gelen hadiselerdir. Hayatı sürdürmeyi zorlaştıran hatta imkansız hale getiren bu risklere karşı insanlar koruma ve güvence arayışında olmuşlardır. Tarihin ilk dönemlerinde çalışamayacak durumda olan engelliler, hastalar yoksullar, dul ve yetimler aile ve kabile çevresinde sosyal dayanışma bağları ile gelir güvencesi altına alınarak korumaları sağlanmıştır. Ayrıca dini emirler ve vicdani duygularda sosyal yardımlaşmaya katkı sağlayan önemli etkenlerden olmuştur.

Daha sonraki yıllarda değişen ve gelişen sosyal hayatla birlikte sosyal güvenlik ihtiyacı aile çevresinin yanında ahilik ve lonca teşkilatları gibi mesleki dayanışma organizasyonları ve yardımlaşma sandıkları tarafından da sağlanmıştır.

Tarihte, devlet tarafından sağlanan sosyal koruma ve güvencenin ilk defa Eski Mısır'ın hazinesini yöneten Hz. Yusuf Peygamber tarafından yedi yıl süren bolluk döneminde biriktirilen yiyeceklerin yedi yıl süren kıtlık döneminde halka dağımı suretiyle uygulandığı bilinmektedir. Yusuf Suresinde bu vaka anlatılırken Hz. Yusuf Peygamber'in Kral'a "Beni ülkenin hazinelerini yönetmekle görevlendir. Çünkü ben koruyup yönetmeyi iyi bilirim dedi" (Yusuf Suresi 12/55) şeklindeki hitabında da "koruma" kelimesi vurgulanmaktadır.

Sanayi devrimi ve kent nüfuslarının aşırı artışı aile çevresi tarafından telafi edilen bir takım sosyal risklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. İş kazası, hastalık, sakatlık, malullük, yaşlılık, işsizlik ve aile reisinin ölümü gibi sosyal ve ekonomik zarara yol açan riskler ile birlikte "Sosyal Devlet" ve "Sosyal Refah" kavramları ortaya çıkmış, sosyal güvenlik ihtiyacının devletçe karşılanması gereken en temel vatandaşlık haklarından biri olduğu kabul edilmiştir. Sosyal devlet anlayışının yaygınlık kazanması ile birlikte sosyal güvenlik ilkesi evrensel bir ilke haline dönüşmüş ve sosyal riskleri önleyici işlevi üstlenen ve devlet tarafından kurulan kurumsal yapılar ortaya çıkmıştır.

Dünyada modern anlamda sosyal sigortalar içinde uzun ve kısa vadeli sigorta kollarının ilk uygulaması olarak; Almanya' daki 1884'te İş Kazaları Sigortası ve 1891'de "Malullük ve Yaşlılık Sigortası Kanunu"nun uygulanmaya başlanması kabul

edilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda, 1866'da "Askeri Tekaüt Sandığı Nizamnamesi" nin kabulüyle birlikte, ilk defa günümüzdeki anlamıyla sosyal sigorta uygulaması gerçekleştirilmiştir.

Başlangıçta dar bir tanımlama ile; sosyal ve fizyolojik risklerin telafisi ve tazmini anlamında kullanılan "sosyal güvenlik" kavramı, artık sosyal yardım ve hizmetleri de kapsayacak şekilde geniş yorumlanmaktadır. Son yıllarda giderek önem kazanan ve yaygınlaşan "sosyal koruma" kavramı; bireyin karşılaşacağı ekonomik veya fizyolojik hayatı için risk oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışı bir ürünü olup sosyal devlet amacının ürünüdür.

Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve 1973 Petrol Krizi sonrasında büyük boyutlara varan işsizlik; günümüzde devlet erkinin üstesinden gelmesi gereken en büyük toplumsal sorun ve hatta başka toplumsal sorunlara da yol açan bir sorun olmuştur.

William H. Beveridge işsizliğin kişi ve toplum üzerinde neden olabileceği olumsuzlukları şu şekilde ifade etmiştir: *"İşsizlikten doğan iki büyük tehlike vardır: İlk olarak işsizlik işsiz kalan bireyde faydasız, işe yaramayan, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak işsizlik; insanların hayatına korkuyu getirir ki, bu korkudan da nefret doğar."*

İşsizliğin neden olduğu sorunların başında gelirden mahrum kalma sebebiyle yoksulluk gelmektedir. Yoksulluğu önlemek için ise yukarıda bahsettiğimiz "sosyal koruma"nın devlet eliyle bireye ve topluma sunulması zaruridir. Zira, işsizlik riski ile karşılaşan bireylere sosyal koruma ile yeterli ve düzenli gelir güvencesi sağlanması, bireye sağladığı yararların yanı sıra toplumsal dayanışma ve barışa da katkı sağlamaktadır.

Ülkemizde diğer birçok ülkeye nazaran oldukça geç olabilecek bir dönemde 1999 yılında yasalaşan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında işsizlere yönelik işsizlik ödemeleri 01 Mart 2002 tarihinde ödenmeye başlanmıştır. Ancak bu işsizlik ödeneği hem yararlanma şartları bakımından hem de sağlanan yardımlar bakımından yeterli bulunmamaktadır.

2023 perspektifiyle hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) 30 Mayıs 2014 tarih ve 29015 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. İşsizlik sigortası daha fazla

sosyal koruma sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir. UİS'de işgücü piyasasında yer alan uzun süreli işsizler ile yüksek işsizlik riskiyle karşı karşıya olanlar sosyal korumaya duyulan ihtiyacı artırdığı ifade edilerek işsizlik sigortasının daha fazla sosyal koruma sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi hedeflenmektedir. Bu hedef "Sosyal Koruma Ekseninde İşsizlik Sigortası Uygulamalarının İncelenmesi ve Türkiye İçin Öneriler" başlıklı bu çalışmanın yapılmasına öncülük etmiştir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır:

Çalışmanın birinci bölümünde sosyal koruma kavramı, unsurları, sosyal koruma harcamaları ile sosyal güvenlik kavramlarına tanımları, tarihsel gelişimleri, unsurları, alt kavramları anlatılmasını müteakip sosyal koruma ve sosyal güvenlik kavramlarının mukayesesi ve birbirleriyle ilişkisi açıklanmaktadır.

İkinci bölümde işsizlik sorunu, işsizlik riskinde sosyal koruma ihtiyacı, işsizlikle mücadele yöntemleri ile işsizlik sigortasının tanımı, amacı, kapsamı, özellikleri ve yararlanma koşullarına ilişkin bilgiler verilmektedir.

Üçüncü bölümde uluslararası kuruluşların sosyal korumaya ve işsizlik sigortası uygulamasına yönelik yaklaşımlarına kısaca değinilerek, seçilmiş ülke örneklerinde sosyal koruma ve işsizlik sigortası uygulamaları incelenmiştir.

Dördüncü bölüm; Türkiye'de genel olarak sosyal koruma harcamaları, diğer ülkeler ile mukayesesi ve özelde İŞKUR'un işsizlik sigortası uygulamasının kapsamı, sağlanan yardımlar, işsizlik sigortasının yönetimi, finansmanı ve İşsizlik Sigortası Fonu incelenerek değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın sonuç kısmında ise sosyal koruma ekseninde işsizlik sigortası uygulamasının nasıl yapılması gerektiği hususlarında önerilerde bulunulmuştur. Ülkemizde uygulanan işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi gerektiği, bu bağlamda yararlanma koşullarında işsizler lehine değişiklikler yapılması, yararlanma süresinin daha uzun olması, işsizlik ödeneğinin tutarının artırılması ve ayrıca işsizlik ödeneğine hak kazanamayanlara sosyal yardım niteliğinde olan işsizlik yardımı yapılması, işsizlik ödeneği ve işsizlik yardımının kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde bir asgari gelir güvencesi sunması gerekmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL KORUMA VE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMLARININ TANIMLARI, KAPSAMLARI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1 SOSYAL KORUMA

Sosyal politikaya ilişkin uygulamalar günümüzde sosyal devlet, sosyal koruma, refah toplumu vb. kavramlarla ifade edilmektedir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Asya Kalkınma Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve Avrupa ülkeleri tarafından yapılan araştırmalarda sosyal koruma kavramına sıkça rastlanılmaktadır. Sosyal koruma, devletin yurttaşları için olanaklı kıldığı sigorta ve diğer faydalar da dâhil olmak üzere tüm koruma mekanizmaları olarak tanımlanmaktadır. Ülkemizde bu alandaki farklı kavramlar birbirlerinin yerine kullanılabilmektedir.[1]

Sosyal korumanın varlığı 20. yüzyılın sosyal başarılarının en önemlilerinden biri olarak kabul edilmektedir. Sosyal koruma sistemleri toplumları sosyal güvenlikten mahrum kalmaktan ve yoksunluktan koruyarak refahını ve vatandaşlarının güvenliğini ilerleterek iyi bir hayat sürdürebilmelerini sağlamayı amaçlar. Bir taraftan, sosyal koruma, tüm bireylere temel sosyal ve ekonomik güvencesi sağlayarak insan hayatının temel ihtiyaçlarını karşılarken; diğer taraftan, insan potansiyelini geliştirerek ve ortaya çıkararak bireylerin ve toplumların hayat kalitesini arttırmada, yapısal değişimi kolaylaştırmada, sosyal adalet ve uyumu ilerletmede ve ekonomik dinamizmi teşvik etmede daha geniş kapsamlı bir rol oynayabilir.[2]

---

[1] Ülker Şener; "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları", **TEPAV Politika Notu**, Şubat 2010,s.2.

[2] Garcia, A. Bonilla and J.V. Gruat; "Social Protection: A Life Cycle Continuum İnvestment For Social Justice, Poverty Reduction And Development", **International Labour Office**, Geneva, November 2003, s.1.

1.1.1 Sosyal Koruma Kavramı

Sosyal koruma kavramının kullanımı gitgide yaygınlaşmaktadır. Özellikle uluslararası kuruluş ve örgütler arasında kavramın kullanılması ve artan ekonomik krizler ile yoksunluklar karşısında sosyal korumanın geliştirilmesi konularında genel bir uzlaşma belirmektedir. Ancak, sosyal koruma kavramının içeriği ve buna bağlı olarak da temel unsurları hakkında açık bir uzlaşı bulunmamaktadır. Aksine, çok önemli farklılıklar bulunmaktadır.[3]

Dünyada, sosyal korumaya nasıl yaklaştıkları ve onu nasıl tanımladıkları bakımından toplumlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Farklı gelenekler, kültürler ve örgütsel ve siyasi yapılar ile topluma korumanın nasıl sağlanacağındaki seçim farkları sosyal koruma tanımlarını da değiştirmektedir. Sosyal koruma genellikle, gelir yokluğu ya da gelirdeki önemli bir azalmaya yol açacak çeşitli olasılıklara karşı tepki olarak bir dizi kamu veya özel kesim politika ve programlarının toplumlar tarafından üstlenilmesi olarak anlaşılır. Ancak bu ayrıntılı bir tanım değildir.[4]

Kapsamlı ve ayrıntılı bir tanım olarak, etkin, verimli ve sağlıklı işgücü piyasası koşullarını geliştirerek, insanların riskler karşısındaki savunmasız konumlarını azaltarak, tehlikelere, gelir kesintilerine veya kayıplarına karşı kendilerini koruma kapasitelerini arttırarak yoksulluğu ve risklere karşı savunmasızlığı azaltmak için tasarlanmış politika ve program kümeleri şeklinde ifade edilebilir.[5]

Dünya Bankası'nın tanımı yukarıdaki tanımı da kapsayan, daha genel bir tespitte bulunmaktadır. Dünya Bankasına göre, sosyal koruma; bireylere, ailelere ve topluluklara risklerle daha etkili başa çıkmaları için yardım eden ve kritik derecede savunmasız olan bireyleri destekleyen kamu politikalarıdır.[6]

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) benzer bir tanım yaparak sosyal korumayı toplumun bazı riskler (hastalık, analık, iş kazası, işsizlik, yaşlılık ve geçimini sağlayan

---

[3] Kapar, Recep; "Sosyal Adalet İçin Daha Faza Sosyal Koruma", **II. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, 2006(a), s. 1.
4 United Nations Economic and Social Council; "Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World", **Report of the Secretary General**, 7 December 2000, s. 4.
5 Ortiz, Isabel (Edt.); **Social Protection in Asia and the Pacific**, Asian Development Bank, 2001, s.657.
[6] Holzmann, Robert (Edt.); Social Protection And Labor At The World Bank 2000–2008, **The World Bank**, Washington, 2009, s.1.

kişinin ölümü) sonucunda, bu olumsuzluklara bağlı olarak gelirde önemli bir azalmaya ve tamamen gelir kaybına sebebiyet veren ekonomik ve sosyal tehlikelere karşı bireyi korumasını sağlayan, sağlık hizmetleri yoluyla veya çocuklu olanların ailelerine nakit destekler yapılması yoluyla sağlayan bir dizi kamusal tedbirler olarak tanımlamaktadır.[7]

Sosyal koruma temel risk ve ihtiyaçlardan kaynaklanan düşük hayat standartlarına ya da hayat standartlarının gerilemesine karşı koruma sağlamak için, toplumun kamusal önlemler vasıtasıyla bireylere ve ailelerine sağladığı yardımlar olarak da tanımlanabilir. Sosyal koruma, her şeyden önce bir insan hakkıdır. Bu sebeple, sosyal korumanın konusunu oluşturan güvencesizliklerin ortadan kaldırılması piyasalara, işletmelere, topluluk ilişkilerine ya da kişilere yüklenemez. Sosyal koruma insan onuruna saygı, sosyal adalet ve sosyal dayanışma değerlerine dayanarak gelirin yeniden dağılımını sağlayan mekanizmaların bütünüdür.[8]

Sosyal koruma kavramı son yıllarda sosyal risk ve sosyal güvence kavramlarına dair tartışmalar sonucunda sıklıkla gündeme gelmektedir. Literatürde kimi zaman sosyal güvenlik kavramı ile eş tutulmuş ise de esasında farklılık göstermektedir. Kapar'a göre sosyal koruma "bireylerin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilmeleri için, gelir güvencesizliği karşısında yaşam koşullarını geliştirmek ve yaşam düzeyinin gerilemesini önlemek amacıyla, kamusal alanda, bireylerin eşitliği ve sahip oldukları haklar temelinde, gelirin yeniden dağıtımı yoluyla sağlanan gelir ve hizmet desteklerinin tümünü kapsamaktadır".[9]

Bu yönüyle yeni liberal tanımların aksine, sosyal koruma acıma, yardımseverlik veya hayırseverlik gibi değerleri içermez. Yardım konusu değil bir hak konusudur. Sosyal korumayı güvence altına almak tam olarak devletin sorumluluğundadır. Aynı zamanda, programların oluşturulmasında ve işleyişi sırasında, bireylere eşit davranma

---

[7] International Labour Office; "World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World", **Committee on Employment and Social Policy**, Geneva, November 2000, s.29.;Garcia; **a.g.m.**, s.13-14.

[8] Çetinkaya, Şahin; "Türkiye'de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Dumlupınar Üniversitesi**, Doktora Tezi, Kütahya 2012, s.18.

[9] Kapar, Recep; **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal-İş Yayınları, No: 17, İstanbul 2005, s. 9.

ve ayrımcılık yapılmamasının yanı sıra katılım, hesap sorma ve talep etme haklarının tanınması gereklidir.[10]

Eurostat'ın tanımına göre ise sosyal koruma; kamu ya da özel tüm kurumlar tarafından bireylerin ve hane halklarının bir takım riskler ve ihtiyaçlar karşısındaki yükünü hafifletmeye yönelik tüm müdahaleleri kapsamaktadır.[11]

1.1.2 Sosyal Korumanın Yükselişi

Sosyal korumanın temel düşüncesi, devletin vatandaşlarını koruma amaçlı gerçekleştirdiği faaliyetler bütünü olmasıdır. Bu düşünce, II. Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa tarihsel süreci içinde yapılanmıştır. Sosyal korumanın sınırı, insanlara yönelen şokları giderme, yönetme ve artan savunmasızlıklara destek sağlamaktır. Geleneksel olarak sosyal korumanın kısa dönemli güvenlik yoksunluklarına dayalı olarak gerçekleşmiştir. Bu mekanizmaların amacı doğal afetler, işsizlik, çalışan kişinin vefatı gibi ani şokların etkilerinden insanları korumak. Fakat bu kısa vadeli yoksunlukla mücadele uygulamalarının pahalı olması, piyasaya müdahaleci olması ve bireylerin kendine güvenmelerine engel olduğu bakımından eleştirildi. Bu sebeple daha uzun dönemli ve önleyici tedbirler alan görüşler sosyal koruma söylemine dahil edildi. Bunlar, kronik yoksulluğun yapısal nedenlerini ve savunmasız insanların yoksulluktan kurtulmaya çalıştıklarında karşılaştıkları sosyal, ekonomik ve siyasi engellerin vurgulamaktadır.[12]

Sosyo-ekonomik hayata yönelik olumlu müdahalelerin ekonomik ve siyasi açılardan meşruiyet kazanmasının nispeten yeni bir durum olduğunu belirtmek yanıltıcı olmayacaktır. II. Dünya Savaşı yıllarından sonrası yıllar boyunca, iktisat literatürü kalkınmayı dar bir biçimde sadece fiziki sermayeye yatırım yapma konularıyla sınırlı tutmuştur. Ancak zamanla bu görüş etkisini kaybetmiş, sağlıklı ve sürdürülebilir bir iktisadi kalkınma için insani gelişimin desteklenmesinin kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır. Bu bağlamda, sosyal koruma önlemleri yaklaşık son 50 yıldır maliyet unsuru olarak görülmekten çıkıp, beşeri sermayeye yaptıkları katkılar nedeniyle

---

[10] Çetinkaya, **a.g.e.**, s.18.
[11] Eurostat, "ESSPROS Manual", **European Commission**, 1996, s. 12.
[12] Kabembo, Ireen Manase; Sahra-Altı Afrika'da Sosyal Koruma Yaklaşımların Karşılattırmalı Analizi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Mayıs 2015, s.11.

büyümenin ve kalkınmanın olmazsa olmaz koşulları arasında kabul edilmeye başlamıştır.[13]

Doğal olarak, bu gelişmenin arkasında insan hakları temelli görüşlerin yanı sıra, toplumsal, siyasal ve ekonomik fikirler de bulunmaktadır. İnsan hakları yönünden sosyal koruma önlemleri "her insanın saygın bir hayat standardı sürdürme hakkı bulunduğu" evrensel fikrini kuvvetlendirmektedir. Sosyal koruma, toplumsal açıdan, eşitsizlikleri en aza indiren beşeri sermaye artışını mümkün kılmaktadır. Ekonomik olarak, gelirin yoksullara ve en savunmasız gruplara yeniden dağıtılması yoluyla yoksulluk ve eşitsizlik üzerinde ani bir etki meydana getirmektedir. Ayrıca sağlıklı, üretken ve güvenceli işgücünü tehdit eden riskleri hafifleterek ya da ortadan kaldırarak, uzun dönemde büyümeye ve kalkınmaya katkı sağlayacak beşeri sermaye birikiminin geliştirilmesine yol açmaktadır. Nihayetinde, siyasi açıdan, sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltarak, sosyo-politik istikrarı sağlamaya ve geliştirmeye yardımcı olmaktadır.[14] Tüm bu faydalarının nihai ve genel sonucu, hükümetlerin etkinliği ve büyümeyi destekleyecek tercihlerde bulunması için uygun bir zeminin oluşturulmasıdır.

Son yirmi yılda sosyal koruma tartışmaları dört tür müdahaleyi kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bunlar: koruyucu (şokları atlatma), önleyici (şoklardan kaçınmak için riskleri yatıştırmaya yönelik), teşvik edici (fırsatları destekleyici) ve transformatif (kırılganlığı arttıran yapısal eşitsizliklere odaklanan) müdahalelerdir.[15]

1.1.3 Sosyal Koruma ve Piyasa Sistemi

Sosyal politika konusunda özgün katkıları olan iktisat tarihçisi ve sosyal antropolog Karl Polanyi, piyasa sistemini bireysel çıkar temelinde düzenlenen ve

---

[13] Paqueo, Vicente B.; "Conditional Cash Transfers: An Overview of Theory, Practice, and Evidence",Sri Wening Handayani ve Clifford Burkley (Ed.), **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop** , Asian Development Bank, Philippines, July 2009, s.124.
[14] Handayani, Sri Wening - Clifford Burkley; "Workshop Highlights and Executive Summary", Sri Wening Handayani ve Clifford Burkley (Ed.), **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop** , Asian Development Bank, Philippines, July 2009, s.XXXI.
[15]www.gsdrc.org; Kabembo; **a.g.e.**, s.11-12.

ekonomik faaliyetin tamamının toplum denetiminden kurtulup kendi kurallarına göre işleyen bir sistem olarak tanımlamaktadır.[16].

Polanyi, piyasa sistemini ve onu sınırlamaya yönelik karşıt hareketleri (bunları sosyal politikanın araçları olarak da nitelemek mümkündür) modern toplum dinamiklerinin "çift yönlü hareketi" (double movement) olarak nitelendirmiştir.[17]

Çift yönlü hareket piyasanın sürekli genişleme hareketine karşı piyasaya belirli yönlerde gem vuran bir karşı hareketi meydana getirdi. Bu karşı hareket toplumun korunması için hayati öneme sahip olmakla birlikte, piyasanın işleyiş kurallarıyla dolayısıyla piyasa sistemi ile bağdaşmamaktadır.[18]

Çift yönlü hareketi iki düzenleyici ilkenin mücadelesi ve çelişkisi olarak açıklayan Polanyi'ye göre birinci düzenleyici ilke, kendi kurallarına göre işleyen bir piyasanın kurulması amacına yönelmiş ekonomik liberalizmdir (laissez-faire). İkinci ilke ise piyasanın kendi kurallarına göre işleyişinden ve yıkıcı etkilerinden zarar görenlerin korunmasını amaçlayan "sosyal koruma" ilkesidir. Bu ilke koruyucu yasal önlemler ile (sosyal hukuk; sosyal güvenlik hukuku, iş hukuku), ekonomik liberalizmi kısıtlayıcı örgütler (sendikalar) ve çeşitli müdahale araçlarını kullanmaktadır.[19]

Sosyal korumanın temel amacının insan emeğinin meta olduğu piyasa kurumunu yıkmak, varlığının ortadan kaldırmak olduğuna, sosyal yasaların, iş yasalarının (factory act) ve işsizlik sigortasının temel amacının insan emeği ile ilgili arz-talep yasalarına müdahale etmek ve insan emeğini piyasanın yörüngesinden çıkarmak olduğuna inanmaktadır.[20]

Kendi dengesini sağlayan piyasa fikrinin düpedüz ütopya olduğunu vurgulayan Polanyi, böyle bir sistemin toplumun insani ve doğal özünü yok etmeden uzun süre devam etmesinin olanaksız olduğunu, toplumun da kendisini savunmak için önlemler

---

[16] Polanyi, Karl; **Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, çev. Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, İstanbul 2002, s.14 ve 217.;Aktaran, Çelik, Aziz; **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, Kitap Yayınevi, 1. Basım, İstanbul, Kasım 2014, s.34.
[17] Polanyi, Karl; **The Great Tansformation: The Political and Economic Origins of Our Time**, Second Beacon Paperback Edition, Beacon Press, Boston 2001, s.136.; Aktaran, Çelik, Aziz; **a.g.e.**, s.35.
[18] Çelik, Aziz; **a.g.e.**, s.35.
[19] Polanyi, 2002; **a.g.e.**, s.194.;Aktaran, Çelik, Aziz; **a.g.e.**, s.35.
[20] Polanyi, 2001; **a.g.e.**, s.186.;Aktaran, Çelik, Aziz; **a.g.e.**, s.35.

alacağını ve bu önlemlerin de piyasanın kurallarını bozarak onu yıkacağını belirtir[21]. Polanyi'nin çift yönlü hareket analizi 1800'lerden günümüze kadar devam eden bir çelişkiyi ve mücadeleyi ifade etmekte ve genel olarak sosyal politika – piyasa ilişkisinin anlaşılmasında olduğu kadar, günümüzde küresel piyasaya karşı gelişen tepkileri anlamak açısından da oldukça işlevsel ve günceldir.[22]

1.1.4 Sosyal Korumayı Gerekli Kılan Etmenler

Tarihsel olarak bakıldığında, sosyal koruma piyasanın kendi kurallarına ve güç ilişkilerine göre işleyişinden ve yıkıcı etkilerinden zarar görenlerin korunmasını amaçlar. İş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku gibi koruyucu yasal önlemler ile ekonomik liberalizmi kısıtlayıcı sendika gibi örgütleri ve çeşitli müdahale araçlarını içerdiği belirtilmektedir. Buna göre, sosyal korumanın temel amacı işgücü piyasasına müdahale ederek, insanın çalışma ve hayat koşullarının bütünüyle işgücü piyasasındaki güç ilişkilerine ve piyasanın işleyişine terk edilmemesidir. Bu anlamda, sosyal korumanın varlığı ve yaygınlığı işgücü piyasasını meta piyasası olmaktan, işgücünü ise metalaşmaktan alıkoyar. [23]

Sosyal koruma tedbirlerini vazgeçilmez kılan belki de en önemli gerçek, bireylerin her zaman, klasik iktisat teorisinin ileri sürdüğü gibi tam bilgi sahibi ve rasyonel davranan aktörler olarak hareket edememeleridir. Bu gerçek, aileleri insani gelişime normalde olması gerekenden daha az bir yatırım yapmaya yöneltebilir. Bu durumun yaygınlık göstermesi hükümetlerin sosyal koruma tedbirleri şeklinde, pozitif ve düzeltici müdahalelerde bulunmasına zemin hazırlamaktadır.[24] Devletin sosyal koruma tedbirlerini gerekli kılan bir başka piyasa başarısızlığı durumu ise sigorta piyasalarının yoksul ailelere yeterince ulaşamamasıdır. Gelir düzeylerinin değişken olduğu riskli bir ekonomik yapıda, ailelere yönelik nakit destekleri hane içi refah düzeyini yükselterek, bu dalgalanmaları bir yere kadar yumuşatabilir.[25]

---

[21] Polanyi, 2001; **a.g.e.**, s.3.;Aktaran, Çelik, Aziz; **a.g.e.**, s.35-36.
[22] Çelik, Aziz; **a.g.e.**, s.36.
[23] Kapar, **2006(a)**, s. 1.; Çelik, Aziz; **a.g.e.**, s.35,36.
[24] Paqueo,**a.g.e.** , s.128.
[25] Fiszbein, Ariel vd.; "Conditional Cash Transfers—Reducing Present and Future Poverty", **A World Bank Policy Research Report,** Washington, 2009, s.48.

1.1.5 Sosyal Koruma Kapsamında Yapılan Faaliyetler

Sosyal koruma, sosyal adaletin sağlanmasında bir araç olmanın yanı sıra yoksulluğun önlenmesinde de bir tür sigorta olarak kabul edilir. Sosyal koruma; işsizlik yardımları, emeklilik, çocuk desteği, ev yardımı, ulusal sağlık sigortası, meslek edindirme programları, tarımsal sigorta ve daha pek çok mekanizma vasıtasıyla ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır.[26]

Bir ülkedeki sosyal koruma tedbirleri, genellikle sosyal yardım ya da sosyal refah programları olarak adlandırılan ve çoğunlukla katkıya dayalı olmayan sosyal güvence ağı programlarından oluşmaktadır. Temel rolleri, yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliği sorun alanlarında önleme, koruma, geliştirme ve dönüştürme işlevlerinde bulunmak olan bu programlar, genellikle bireylere ve ailelere kronik yoksulluk sorunuyla mücadele etmelerini kolaylaştırmak veya yoksul olmayıp, onları yoksulluğa düşürecek geçici gelir eksilmeleriyle baş edemeyecek durumda olanlara yardımcı olmak üzere tasarlanmışlardır.[27]

Sosyal koruma politikaları ve yöntemleri başlıca beş türlü faaliyet içerir. Bunlar; işgücü piyasası politikaları ve programları, sosyal sigorta programları, sosyal yardım, mikro ve alan bazlı planlar ile çocuk koruma politikalarıdır.[28]

1.1.6 Sosyal Korumanın Unsurları

1.1.6.1 Gelir Güvencesi

Kapitalist toplumlarda insanların yaşam koşullarını belirleyen en temel unsur gelirdir. Diğer yandan, gelir her zaman yeterli ve düzenli değildir. Bu bağlamda, gelirin yeterli ve düzenli olmaması gelir güvencesizliği olarak tanımlanır. Güvencesizliğin tek bir nedeni yoktur. Gerçekten, güvencesizlik gelirin yokluğu ya da azlığı, gelirde öngörülen ya da öngörülemeyen bir azalma veya harcamalarda artma biçiminde kendini

---

[26] European Communities; "Socıal Protectıon For Inclusıve Development A New Perspectıve In Eu Co-Operatıon Wıth Afrıca", **The 2010 European Report on Development**, Belgium, 2010, s.1-2. http://erd.eui.eu/media/2010/Social_Protection_for_Inclusive_Development.pdf

[27] Grosh, Margaret vd.; For Protection and Promotion The Design and Implementation of Effective Safety Nets, **The World Bank**, Washington, 2008, s.463.

[28] Ortiz; **a.g.e.**, s. 657.

gösterir. Çoğu durumda, nedenler arasında karmaşık bir ilişki oluşur. Gelir azlığı ile harcamalarda artış zorunluluğunun çakışmasında olduğu gibi, aynı zaman aralığında birden çok neden, gelir üzerinde etkisini gösterebilir. Gelirdeki bir azalma, daha sonra harcamalarda bir artışa yol açabilir. Gelirin yokluğu durumunda olduğu gibi, bazen bir etmen tek başına gelir güvencesizliğini önemli ölçüde arttırabilir.[29]

Gelir güvencesi bireylerin gereksinim, istek ve beklentilerine koşut bir gelirin makul düzeyde garanti edilmesidir. Sosyal korumanın temel işlevi gelir güvencesi sağlamaktır. Sosyal koruma yeterli ve düzenli geliri doğrudan gelir desteği yanında, hizmet sunumu yoluyla güvence altına alır. Örneğin; işsizlik, yaşlılık ve çocukluk dönemlerinde, bireylerin gelirleri yeterli ve düzenli olmaktan uzaktır. Sosyal koruma bu durumlarda doğrudan gelir desteği sağlar. Sağlanan gelir desteğinin ve sunulan hizmetlerin maliyetleri gelir aktarımı aracılığıyla toplum tarafından paylaşılır.[30]

1.1.6.2 Sosyal Dayanışma

Korumaya sosyal niteliği kazandıran dayanışmadır. Sosyal dayanışma, gelir güvencesi sağlamak amacıyla gelirin yeniden dağıtımı ilkesine yaslanır. Bu anlamda, gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalanların gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalmayanlar tarafından desteklenmesini ifade eder. Sosyal dayanışma vicdan, acıma, sadakat, güçsüzlük, gönüllülük, keyfiyet gibi değer yargılarını içermez. Haklar temelinde eşit bireylerin toplumun diğer üyelerine karşı zorunlu olan sorumluluk ve görevlerini kapsar. Öyleyse, sosyal dayanışma bireylerin eşitliği temeline dayanan, hak ve sorumluluklara sahip oldukları bir yeniden dağıtım ilişkisidir. Bu değerlerden birinin eksikliği, sosyal dayanışmayı ve dolayısıyla korumanın sosyal niteliğini ortadan kaldırır.[31]

Sosyal koruma sistemi gelir elde etme amacı taşımayan, bireylerin finansal ve sağlık durumlarına bakılmaksızın gelir güvencesi sağlama amacı güden ve bu anlamda, ulusal dayanışmayı yaşama geçiren bir kurumdur.[32]

---

[29] Kapar**, 2005**, s.9.
[30] Kapar**, 2005**, s.10.
[31] Kapar**, 2005**, s.10-11.
[32] Kapar**, 2005**, s.17.

1.1.6.3 Ekonomik ve Sosyal Gelişime Katkı

Sosyal koruma programlarının yaygınlığı ve niteliği doğrudan işgücünün niteliği ve verimliliği üzerinde olumlu etkilere sahiptir. Etkin bir biçimde tasarlanmış sosyal koruma önlemleri, işletmelerin rekabet gücüne ve verimliliğine katkı sağlar. Çalışanlara gelir güvencesi sağlayan sosyal koruma, işgücünün istikrarına dolayısıyla ekonominin üretkenliğine ve verimliliğine olumlu etki yapar.[33]

Sosyal korumanın tüketimi düzenleme işlevi de bulunmaktadır. Bireylerin ve ailelerinin gelirlerinde bir gerileme ya da bütünüyle kesilme oluştuğunda tüketimleri azalır. Ancak, ekonomik büyüme ve istikrar tüketimin düzenliliğine ve artışına dayanır. Aynı zamanda bu durum, gelir artışı ve sermaye birikiminin de ön koşuludur. Sosyal koruma çerçevesinde sağlanan gelir güvencesi tüketim düzeyine görece bir istikrar kazandıracaktır.[34]

Ayrıca, sosyal koruma, eğitim, sağlık, bakım hizmetleri vb. sektörlerin büyüme ve gelişmesine de olumlu etki yapar. Bu anlamda, sosyal koruma harcamalarının yokluğunda bu tür sektörlerin var olan büyümeyi ve gelişmeyi gösteremeyeceklerini kabul etmek gerekir. Sosyal koruma fonlarının varlığı, bu sektörlerin ürettiği mal ve hizmetler için toplumun geniş kesimlerinin istemini olanaklı hale getirmektedir. Aynı zamanda, istemin düzenliliğini sağlamaktadır.[35]

Sosyal koruma yoksulluğa ve gelir güvencesizliğine karşı bireylerin ve ailelerinin yaşam düzeyinin korunmasını ve geliştirilmesine yönelik önlemleri içerir. Yaygın ve etkin bir biçimde örgütlenmiş sosyal koruma sistemleri, özellikle yoksulluğun azaltılmasında önemli bir işlev görür. Vergi ve sosyal koruma transferleri öncesi yoksulluk oranıyla vergi ve sosyal koruma transferleri sonrasında yoksulluk oranının karşılaştırılması sosyal korumanın sosyal gelişme üzerindeki olumlu etkisini gösterecektir. Aşağıdaki Tablo'da çeşitli ülkelerde sosyal korumanın yoksulluğu azaltıcı etkisi gösterilmiştir.[36]

---

[33] Kapar**, 2005**, s.18.
[34] Kapar**, 2005**, s.18.
[35] Kapar**, 2005**, s.19.
[36] Makinen, Tina; "Structural Pressures, Social Policy and Poverty", **International Social Security Review**, Vol: 52, S: 4, 1999, s.12-15.;Aktaran, Kapar**, 2005**, s.19-20.

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Programlarının Yoksulluk Üzerine Etkisi

ÜLKE	1980'lerin başı				1990'ların ortası			
	Gelir transferi öncesi yoksulluk oranı (yüzde)	Gelir transferi sonrası yoksulluk oranı (yüzde)	Mutlak Azalma (yüzde)	Azalma katsayısı	Gelir transferi öncesi yoksulluk oranı (yüzde)	Gelir transferi sonrası yoksulluk oranı (yüzde)	Mutlak Azalma (yüzde)	Azalma katsayısı
Kanada	21,5	11,3	10,2	47,0	26,2	10,6	16,1	60,0
İngiltere	24,8	6,7	18,1	73,0	39,9	17,3	22,6	57,0
ABD	24,1	15,2	8,9	37,0	28,1	18,6	9,5	34,0
Avustralya	21,2	9,3	11,9	56,0	21,5	8,0	13,5	63,0
Belçika	29,5	6,3	23,2	79,0	33,6	6,9	26,7	80,0
Fransa	30,7	8,1	22,6	74,0	37,1	13,0	24,1	65,0
Almanya	22,5	4,5	18,0	80,0	32,1	8,1	24,0	75,0
Lüksemburg	22,9	5,0	17,9	78,0	23,0	4,2	18,8	82,0
Hollanda	27,3	4,0	23,3	85,0	28,6	4,7	23,9	84,0
İtalya	26,2	12,1	14,1	54,0	31,1	15,8	15,3	49,0
İspanya	25,8	13,5	12,3	48,0	27,0	10,9	16,1	60,0
Danimarka	28,8	6,6	22,2	77,0	32,3	5,9	26,4	82,0
Finlandiya	22,1	6,7	15,4	70,0	30,4	2,4	28,0	92,0
Norveç	17,5	4,0	13,5	77,0	27,0	4,2	22,8	84,0
İsveç	27,4	4,7	22,7	83,0	34,9	5,2	29,7	85,0
Ortalama	24,8	7,9	17,0	67,9	30,2	9,0	21,2	70,1

Kaynak: Makinen, Tina; "Structural Pressures, Social Policy and Poverty", International Social Security Review, Vol. 52, S. 4, 1999, s.12-15.;Aktaran, Kapar**, 2005**, s.20.

1.1.6.4 Toplumsal Barışa Katkı

Toplumsal barış hem toplumsal hem de toplumlararası ilişkilerin düzenliliğini ve sürekliliğini geliştirir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ILO'nun amaçlarını düzenleyen Philadelphia Bildirgesinde "yoksulluk her nerede olursa olsun bütün insanların refahı için büyük bir tehlike oluşturur" ilkesi dile getirilmiştir. Bu bağlamda, sosyal koruma güvence sağlayan, yoksulluğu azaltan ve önleyen işleviyle toplumsal ve evrensel barışın temel dayanaklarından birini oluşturmuştur. Ekonomik gelişmenin ürünü olan zenginliğin toplumun üyeleri arasında dağılımını sağlayarak toplumun tüm üyelerine insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sunmayı amaçlar. Bu yönüyle sosyal koruma toplumsal adaleti ve bütünlüğü desteklemesi yanında, insanın yeteneklerinin

geliştirilmesi ile ekonomik hareketliliğin ve yaratıcılığın oluşmasını sağlayan bir işlevi de yerine getirir.[37]

Sosyal korumanın tarihsel gelişimine bakıldığında, öncelikli olarak çalışma barışını sağlamaya yönelik geliştirildiği görülür. Ancak, toplumsal barışın sağlanması için, yalnızca çalışma barışının sağlanmasının yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, sosyal korumanın kapsamı çalışanlar, emekliler ve onların aileleri ile sınırlı kalmamış, toplumun tüm üyelerine gelir güvencesi sağlamaya yönelmiştir.[38]

1.1.7 Sosyal Koruma Harcamaları

1.1.7.1 Genel Olarak

Devlete daha az sorumluluk yükleyen devlet anlayışından çok geniş bir faaliyet alanı tanıyan devlet anlayışına kadar farklılıklar gösteren refah devleti yaklaşımları söz konusudur. Güvenli geliri artıran ve yoksulluğun azaltılmasının yanında nüfusun çoğunluğuna sosyal hizmetler sağlayan refah devleti, geliri toplumun finanse eden durumdaki üst gruplarından alıp (genelde aktif üyelerinden); güvence altına alınmış alt gruplarına (örneğin; hasta, yaşlı, özürlü, işsiz, yoksula) dağıtan mekanizmalarıyla vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyi sağlayabilecek bir geliri garanti etmeyi, gelir eşitsizliğini gidermeyi, kişilerin ve ailelerin çeşitli sosyal sorunlarının üstesinden gelebilmelerini, yapılmadığı taktirde kişisel/ailevi sorunlara yol açabilecek olan risklerin azaltılmasını (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi) ve bütün vatandaşların en iyi sosyal şartlara sahip olmasını sağlamayı amaçlar.[39]

1.1.7.2 Sosyal Koruma Harcamalarının Sınıflandırılması ve Ölçümü

Sosyal koruma harcamalarını sağlık ödemeleri, sigorta ve emeklilik ödemeleri, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kaleme ayırmak mümkündür.[40] Kamu

---

[37] Kapar**, 2005**, s.21-22.
[38] Kapar**, 2005**, s.22.
[39] Bozkaya, Gülferah; "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Koruma Harcamalarının Rolü", **Internatıonal Conference On Eurasıan Economıes (Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı)**, 2014. s.3., http://www.avekon.org/papers/990.pdf (12.04.2016).
[40] Bozkaya;**a.g.m.**, s.3.

sosyal harcamalarını karşılaştırmalı bir perspektiften incelememize yardımcı olacak üç ana metodoloji vardır: OECD'nin kullanmakta olduğu SOCX, EUROSTAT (Avrupa İstatistiki Veri Tabanı)'ın kullandığı ESSPROS, ve ILO yöntemi. Bu metodolojilerin arasındaki ana fark; sosyal riskin tanımı, sosyal korumanın toplumun hangi kesimine ve nasıl sağlandığı, nüfusun tamamını mı kapsadığı yoksa sadece belli bir kesime yönelik olarak mı geliştirildiği gibi konuları nasıl teorize ettikleri noktasında ortaya çıkmaktadır.[41]

ESSPROS metodolojisine göre üretilen sosyal koruma istatistiklerinde sosyal koruma harcaması "çeşitli risk ve ihtiyaçlarının yükünü azaltmak üzere hane halklarına yapılan ayni ya da nakdi transferler"dir. ESSPROS yöntemi üretim ile değil yeniden dağıtım ile ilgilidir. Bu yöntemde sosyal koruma harcamaları, yararlanıcının harcanabilir gelirinde bir artışa neden olabilmek üzere sağlanan tüm faydalar (*benefits*) şeklinde tanımlanmaktadır. ESSPROS metodolojisinde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun "Genel Devlet"e dahil olan kurumlar hesaba katılmaktadır. Dikkate alınacak kurumlar arasına münhasıran sosyal hizmet veren kurumlar olacağı gibi (örneğin, sosyal güvenlik ve emeklilik kurumları, sosyal yardım kurumları), sosyal hizmeti bir tamamlayıcı iş olarak yapan kurumların (örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü) sosyal koruma harcamaları da dahil edilmektedir.[42]

Bu bağlamda, SOCX ve ESSPROS metodolojileri arasındaki fark oldukça marjinal kalmaktadır. Her iki metodoloji de, yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık ve özürlülük yardımları ile malullük yardımları, konut ve aile yardımları kategorilerinde veri derlemektedir. Ancak, bu kategoriler arasında içerik ve kapsam açısından bir takım farklar bulunmaktadır.[43]

---

[41] Buğra, Ayşe - Sinem Adar; "Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi", **Social Policy Forum** , Sosyal Politika Forumu Sosyal Politikaları İzleme Birimi, s.16., http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor__TR_.pdf (11.04.2016).

[42] Yentürk, Nurhan; **STK'lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:389, 1. Baskı, İstanbul, Eylül 2012, s.11.

[43] Bozkaya;**a.g.m.**, s.4.

Tablo 2: SOCX VE ESSPROS Veri Tabanlarının Karşılaştırması

OECD Kategorizasyonu	**ESSPROS –Sosyal Yardım Kategorileri**	**Sorunlar**
Yaşlılık + Çalışamaz durumda olanlara yönelik (yaşlılara yönelik hizmetler)	Yaşlılık	
Özürlülere yönelik yardımlar (özürlülere yönelik maddi yardımlar + iş kazaları ve hastalık+ özürlülere yönelik hizmetler)	Özürlülük	İş kazaları ve hastalık kategorisi, ESSPROS'ta açıkça tanımlanmamıştır
Sağlık + Çalışamaz durumda olanlara yönelik yapılan yardımlar (hastalık)	Hastalık / Sağlık	OECD, hastalık ve sağlık istatistiklerini ayrı ayrı vermektedir.
Malüllük	Malüllük	
Aile	Aile/Çocuk	
İşsizlik	İşsizlik	Kapsam ve tanımdan kaynaklanan farklar mevcuttur.
Konut	Konut	
Diğer öngörülemeyen risk durumları	Sosyal Dışlanma	
İşgücünü aktifleştirmeye yönelik programlar		Kapsamdan kaynaklananbirtakım farklar mevcuttur
Sosyal harcamalar idari giderleri kapsamaz.	Sosyal harcamalar idari giderleri kapsar	ESSPROS'ta ayrı bir kategoriolarak yer almamaktadır

Kaynak: Bozkaya;**a.g.m.**, s.4.; OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003.

İki metodoloji arasında öne çıkan en önemli farklardan SOCX, Aktif İşgücü Piyasası Programları'nı başlı başına bir kategori olarak değerlendirirken, bu tip programlar ESSPROS'ta yer almamaktadır. Bir diğer ayrım, idari ve diğer giderlerle ilgilidir. SOCX, bu tip giderleri hesaplara dahil etmezken, ESSPROS sosyal harcamaların bir parçası olarak kabul etmektedir.[44]

ILO tarafından kullanılan metodolojinin diğer metodolojilerden temel farkı, aslında bir yaklaşım farkıdır. ILO metodolojisinde, sosyal harcamaların özellikle refah rejimleri gelişmemiş ülkeler için eğitim harcamaları ve temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri de kapsayacak biçimde genişletilmesi gerektiğini varsayılmaktadır. .Eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dahil edilip edilmemesi, özellikle gelişmiş refah devletleri ile refah rejimlerinin fazla gelişmemiş olduğu ülkeler arasındaki sosyal farklara ışık tutması açısından önemli bir tartışmadır. İlk gruba dahil ülkeler içinki bunlar çoğunlukla OECD ve AB üyesi ülkelerdir, eğitimin

[44] Buğra – Adar; **a.g.m.**, s.16-17.

bireyi belirli risk durumlarına karşı korumaktan farklı bir işlevi olduğu için hesaplamalara dahil edilmemesi meşru bir argümandır. Öte yandan, refah rejimlerinin gelişmediği pek çok ülke için, eğitim hizmetlerine erişememe durumunun, yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın nesilden nesile aktarılmasına yol açması kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra, bu ülkelerde okul, bir eğitim kurumu olmanın ötesinde, çocuk yoksulluğunun farklı tezahürlerinin teşhis edilmesine ve bunlarla mücadele edilmesine zemin oluşturabilecek bir "sosyal bir refah alanı" işlevi görebilir ve bu çok önemlidir.[45]

1.2 SOSYAL GÜVENLİK

1.2.1 Sosyal Güvenlik Fikri ve Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenlik, toplumun tüm bireylerinin sosyal risklere karşı korunması amacıyla gerekli önlemlerin alınması ve doğabilecek zararların karşılanması anlamını taşır. İnsanoğlu, varoluşundan beri, kendisini tehdit eden tehlikelerden korunmak ve geleceğinden emin olmak istemiştir. İnsanlar tehlikelerden korunmak amacıyla bireysel ve toplu olarak önlemler almaya çalışmışlar ve kısmen de olsa başarılı olmuşlardır.[46]

Gelecek konusundaki tasa, insanlık tarihinin ilk günlerinden süregelen bir sorun olup, süreç içerisinde değişik çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Çözümlerin geliştirilmesinde, aile ve toplumsal gruplar içindeki dayanışmalar, dinsel düşünceler, devlet yönetimindekilerin siyasal görüş ve yaklaşımları etkili olmuştur.[47]

1.2.1.1 Dünya'da Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenliğe ihtiyaç insanlıkla birlikte doğmuştur. İnsanoğlu çeşitli dönemlerde, ekonomik ve sosyal şartlar ve çok kez de dini inanç ve görüşlerine göre bu ihtiyacı karşılamanın yollarını aramış, bulmaya çalışmış ve bulabilmiştir. Eski çağlarda

---

[45] Buğra – Adar; **a.g.m.**, s.16-17.
[46] Şenocak, Hasan; "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Yıl:2009, Sayı:56, (s:409-468.), s.410.
[47] Turan, Ercan; "Sosyal Güvenlik Hakkı", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2004, Cilt:7, Sayı:3, s. 2.

kabile ve daha sonra da aile içi dayanışma ve yardımlaşma sosyal güvenliğin doğal yolları olarak görülmüştür.[48]

İlk çağlarda avcı kabileleri üretim ve tüketimi birlikte gerçekleştirirken, sonradan oluşan, tarımsal üretimin ağırlıklı olduğu toplumlarda aile içi dayanışma ön plana çıkarak, aile bireylerinin sosyal riskler karsısındaki destek ve yardımlaşmaları sosyal güvenlik gereksinimini karşılamıştır. Bu dönemlerde geleceğe ilişkin yoksunluklara karsı güvence olarak üretim fazlasının veya bir bölümünün depolanması yönteminden de yararlanılmıştır. Bu konuda geniş kapsamlı ilk örneği, Hz. Yusuf Peygamber'in, yedi bolluk yılında üretilen tahılın bir bölümünü, izleyen yedi kıtlık yılı için depolaması söylemi oluşturmaktadır.[49]

Toplumlarda giderek etkinlik sağlayan dinsel inanışlarda, özellikle yoksullara, sakatlara yardım konularında özendirici ve yönlendirici kurallara yer verilmiş, sosyal dayanışmanın gerçekleştirilmesine çalışılıp, sosyal risklerin oluşumları karşısında ortaya çıkan sonuçların giderilmesi amaçlanmıştır. Ne var ki, bu aşamaya dek bireylerin daha çok gönüllü yaklaşımlarına dayalı, yardım adı altında gerçekleşen katkılarla, belli bir örgütlenme ve düzenlemeye bağlı olmaksızın, sosyal yardımlaşma temelinde gelişen katkılar, modern sosyal güvenlik anlayışına öncülük edebilecek güvenceler sağlayamamıştır.[50]

Aile içi yardımlaşmanın sosyal güvenlik içindeki önemi zaman, ekonomik kesim ve şartlara göre değişmiş olmakla birlikte sanayi devriminin gerçekleşmesine kadar sürmüştür. Sanayi devriminden sonra da bütünüyle kaybolmuş değildir. Fakat yeni teknolojiler ve buluşlar ortaya çıktıkça insanın karşı karşıya bulunduğu tehlikeler değişim göstermiş ve alınan önlemler de etkisini yitirmiştir.[51]

Öğretide, sosyal devlet uygulamalarıyla ilgili hukuki düzenlemelerin 1601'de İngiltere'de Kraliçe I. Elizabeth zamanında kabul edilen "Yoksulluk Kanunu" (TheActfortheRelief of thePoor 1601, ElizabethanPoorLaw) ile yapılmaya başlandığı kabul edilmektedir. Sanayi Devrimi sonrasında, demokratik toplum taleplerinin

---

[48] Dilik, Sait; "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl:1988, Cilt: XLIII, Sayı: 1-2, (s. 41-80.), s.41.
[49] Turan; **a.g.m.**, s.3.
[50] Turan; **a.g.m.**, s.3.
[51] Şenocak; **a.g.m.**, s.410.

etkisiyle siyasi ve sosyal haklar elde edilmeye başlamış, bu çalışmalar sonucunda çalışamayacak durumda olanların asgari bir hayat standardına sahip olması sosyal devletin bir görevi olarak kabul edilmiştir. Böylece Sosyal devlet ve özellikle sosyal güvenlik düşüncesi Orta Avrupa'da Sanayi Devrimi sonrasında ortaya çıkan sosyal dengesizlik ve adaletsizlik karşısında işçi sınıfının duyduğu tepki sonucunda yaygınlaşmıştır. Bu süreçte sosyal ve ekonomik yönden zayıf kimselere yardım ederek, sosyal adaleti sağlamak, sosyal refahı arttırarak insan onuruna yaraşır bir hayat düzeyi sağlamak, devletin bir ödevi olduğu fikri savunulmaya başlamıştır.[52]

Sanayi devriminin başlangıcı olan 18. yüzyılın ortalarında başlayan ve yüzyıl sonuna doğru hızlanan teknik buluşlarla yeni siyasal gelişimler Avrupa ülkelerinde büyük ekonomik ve toplumsal dönüşümlere yol açmıştır. Modern insanın endüstriyi sınırsız geliştirme isteği, çalışanların karşı karşıya bulunduğu mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik nitelikteki risklerin şiddetini arttırmış ve zamanla yeni bir takım sosyal risklerin ortaya çıkmasına da neden olmuştur. Bu arada çalışanların karşılaştığı risklerin etkisini ortadan kaldırmak ya da azaltmakla ilgili dağınık ve sınırlı tedbirlerin yetersiz kalması, devleti halkın tamamını her zaman güvence altına alacak bir sistemi arayış içine sokmuştur.[53]

Sosyal güvenlik alanında, önce Almanya'da sonrasında diğer ülkelerde yapılan düzenlemelerle işçilerin sosyal risklere karsı koruması amaçlanmıştır, 1871 yılında Almanya'da demiryolu, maden ocakları, fabrika, taş ocakları ve benzeri işyerlerinde oluşacak kaza ve ölümler nedeniyle işverenlerin tazminat ödemesine ilişkin yasa çıkarılmış, 01.12.1884'te hastalık sigortası, 01.10.1885'te iş kazaları sigortası, 01.01.1891'de de malullük ve yaşlılık sigortası yasaları yürürlüğe girmiştir. Avusturya'da 1887'de iş kazaları, 1888'de hastalık sigortası yasaları çıkarılmıştır. İngiltere'de 1897'de iş kazasına uğrayan işçilere kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın işverenin tazminat ödemesini öngören yasa çıkarılmış ve bu yasa 1906'dan itibaren yaygınlaştırılmıştır.[54]

---

[52] Türkoğlu, İrfan; "Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik", **Akademik İncelemeler Dergisi**, Yıl: 2013, Cilt: 8, Sayı: 3, (s.275-305), s. 277.
[53] Ayhan, Abdurrahman; "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri", **Sosyal Güvenlik Dergisi,** Ocak 2012, Cilt 1, Sayı 1, (s.41-55), s. 42.
[54] Turan; **a.g.m.**, s.4.

Ancak geliri olmayanlar ve emeğiyle geçinenler açısından dağınık düzenlemelerin sonrasında ilk kez Amerika Birleşik Devletleri'nde 1935 yılında çıkarılan "Social Security Act-Sosyal Güvenlik Yasası" ile sosyal güvenlik kavramı yasal düzenlemeye konu edilmiştir. Bu yasayla, "madenciler, maluller, körler ve işsizlerin sosyal risklere karsı korunması" amaçlanmıştır. Daha sonra ABD Başkanı ile İngiltere Başbakanı'nın 1941 yılında açıkladıkları Atlantik Şartı'yla sosyal güvenlik kavramı ilk kez uluslararası bir belgede yer almıştır. Belgede uluslararası işbirliği yoluyla herkese sosyal güvenlik sağlanması amacı öngörülmüştür.[55]

Bu dönemde İngiltere'de hükümet tarafından görevlendirilerek 1941 yılında çalışmalarına başlayıp, çalışma sonuçlarını 20.11.1942 yılında açıklayan Sir William Beveridge başkanlığındaki komisyonun hazırladığı ve "Beveridge Raporu" olarak anılan belge de sosyal güvenlik hakkının içeriğinin belirlenmesinde önemli bir yere sahiptir. "Rapora göre, soyut bir özgürlük anlayışı insan hayatı için bir garanti değildir. Çünkü insan, beş canavarla karsı karsıyadır; yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, pislik(sefalet) ve işsizlik. İnsanı bu savasında destekleyecek olan iktidar bunu ne bahşiş, nede sadaka olarak yapacaktı. Vatandaş bunu bir hak olarak isteyebilecektir. Bu hakkın adı da sosyal güvenliktir. Bu tespitten yola çıkan Beveridge Raporu, önce ihtiyacın teşhisinin gerekli olduğunu, sosyal sigortanın, sosyal gelişmenin kapsayıcı politikasının bir kısmı olduğunu, bunun yanı sıra hastalık, bilgisizlik, sefalet ve tembellik (işsizlik) ile de savaşmak gerektiğini, ihtiyacın ortadan kaldırılmasının, gelirin iki yönde yeniden dağıtımının sağlanmasına bağlı olduğunu ve bunlarında sosyal sigorta ödemeleri ile aile yardımları yoluyla olabileceğini söyler.[56]

ILO çalışmaları sonucu ortaya çıkan düzenlemeler sosyal güvenlik kavramının kapsamını belirleme ve sosyal bilimler alanına yerleşmesini sağlamada etkili olmuşsa da, sosyal güvenliğin, yalnız çalışanlar ile belli kesimler açısından algılanmayıp, tüm insanlar için insan hakkı boyutuyla ele alınıp düzenlenmesi, 1948 yılında Birleşmiş Milletler Örgütü'nce kabul edilen, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile gerçekleşmiştir. ILO belgelerinde yer alan sosyal güvenlik hakkı, 10 Aralık 1948'de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22, 23 ve 25 inci maddelerinde vücut bulmuştur. Bildirge'nin 22 inci maddesine göre; "Herkesin,

---

[55] Turan; **a.g.m.**, s.5.
[56] Akad, Mehmet; **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakk**ı, Kazancı Hukuk Yayınları, No:112, İstanbul, 1992, s.20.; Aktaran Turan; **a.g.m.**, s.5.

toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir."[57]

İkinci dünya savaşını izleyen bu dönemde, sosyal güvenlik hakkı toplumsal gereksinimler, emeğin uluslararası pazarda dolasımı gibi etkenlere bağlı olarak hızlı bir gelişim göstermiş ulusal ve uluslararası düzenlemelere konu olmuştur.[58]

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin ardından sosyal güvenlik hakkı pek çok uluslararası sözleşme ve antlaşmada yer almıştır. Sosyal güvenliğin kurumsallaşması adına özellikle 1948 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunun belirtilmiş olması ve 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı'nda bu kurumsal yapının evrenselliğinin yinelenmesi önemli gelişmeler olmuştur.

Sosyal güvenlik hakkının uluslararası sözleşmelerde ya da anlaşmalarda yer bulması taraf ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin kurulmasına ve gelişmesine katkı sağlamıştır. Sosyal güvenliğin kapsadığı riskler ve sağladığı yardımlar çeşitlenmiş, sosyal güvenlik harcamaları artmıştır.[59]

1.2.1.2 Türkiye'de Sosyal Güvenlik

1.2.1.2.1 Cumhuriyet Öncesi Dönem

Orta çağda İslam dünyasında doğan yardımseverlik ve sosyal dayanışma anlayışı, ahilik, ve lonca teşkilatlarında sosyal güvenliğin sağlanmasında rol oynamıştır. İbn-i Battuta Seyahatnamesine göre Anadolu'da her şehir ve kasabada mevcut olan ahiler; ahi denilen başkanlarının yönetimi altında zorbaları yok etmek; yabancılara, gezgin ve misafirlere zaviyelerinde ziyafetler vermek; her hususta sosyal yardımlarda

---

[57]http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/688B1--Insan-Haklari-Evrensel-Beyannamesi.pdf, (12.04.2016).
[58] Turan; **a.g.m.**, s.6.
[59] Karadeniz, Oğuz; "Açılış Konuşmaları", **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu**, Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını, Aralık 2015, Ankara, s. 45.

bulunmakla kendilerini görevli sayıyorlar; sıkı bir düzen, disiplin ve bağlılık içinde yaşıyorlardı.[60]

15. yüzyıldan sonra Ahiliğin etkisi azalmış, yerini içinde gayrimüslimlerin de olabildiği Lonca meslek teşkilatlanmaları almıştır. Lonca ya da esnaf-sanatkar birliklerinin Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik alanında gerçekleştirmiş oldukları kendi kendine yardım düzeni, bir başka deyişle yardımlaşma sistemi İslam ülkelerinde de görülmektedir. Örneğin Osmanlı İmparatorluğu'nda loncaların bu amaçla kurmuş oldukları sandıklara "orta sandığı" ya da "teavün sandığı" denilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda bu sandıklarca karşılanan sosyal risklerin kapsamı oldukça genişti. Ancak, yapılan yardımlar daha çok muhtaç olma şartına bağlıydı. Hastalanan üyelerin, yaşlanarak işini terk etmiş ve muhtaç duruma düşmüş ustaların, iş göremez duruma düşmüş usta, kalfa ve çırakların, ölen fakir meslek mensuplarının ailelerinin geçimlerini sağlamak da bu sandıkların amaçlarındandı. Sandıklar bundan başka muhtaç duruma düşmüş esnaf ve esnaf ailelerine yardım yapardı.[61]

Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik düşüncesi, karşılıklı yardımlaşma anlayışı ile başlamış ve gelişmiş; emeği ile geçinenlerin sosyal güvenliği esas itibariyle üç esasa dayandırılmıştır. Bunlar; aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ve sosyal yardımlar olarak özetlenebilir.[62]

Ayrıca, Osmanlı Döneminde devlet, halkına hizmet götüren ve her bakımdan onların refah ve güvenliğini sağlayan bir kurum olarak kabul edildiği için, sosyal devlet anlayışına oldukça yakın sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri sunulmuştur. Osmanlı İmparatorluğunda sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri devlet hazinesi aracılığıyla, dini vecibeler gereği yapılan yardımlarla (gönüllü sadaka, zekât, fitre), lonca teşkilatı veya vakıf müesseseleri aracılığıyla yerine getirilmekteydi. İmparatorluğun son dönemlerine doğru 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı'nın kurulmasıyla birlikte modern sosyal güvenlik sistemi ilk olarak askeri personele

---

[60] Dilik, **1988**, s.58-59.
[61] Dilik, **1988**, s.61-62.
[62] Şen, Murat; "Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar", **Çimento İşveren Dergisi**, Kasım 2002, Cilt :16, Sayı :6, (s.18-40), s.37.

uygulanmış ve diğer tekaüt sandıklarının kurulmasıyla da sosyal devlet uygulamalarına hukuki bir nitelik kazandırılmaya başlamıştır.[63]

İmparatorluğun gerilemeye başladığı Tanzimat sonrası dönemde, vakıf yönetimleri dejenere olmuş, esnaf örgütleri ise ticaret antlaşmaları ve batıda gelişen teknoloji karsısında varlıklarını sürdürememiştir. Bu dönemde çıkarılan 1865 tarihli Dilaver Pasa Nizamnamesi ile Ereğli Kömür işletmelerinde çalışan işçilere, hastalıkları halinde yardım yapılmasını öngören kısıtlı bir hüküm, 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi'nde ise, iş kazasında ölen işçinin ailesine tazminat ödenmesi ve madende doktor bulundurulması zorunluluğu öngören düzenlemeler getirilmiştir.[64]

1.2.1.2.2 Cumhuriyet Sonrası Dönem

Ülkemizde de tarih boyunca aile içi yardımlaşma, bireysel tasarruf, dinsel yardımlar ve çevresel dayanışma gibi geleneksel koruma yöntemleri ile sosyal güvenlik sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak zamanla hem toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler, hem de aile içi dayanışmanın azalması gibi sebeplerle ülkemizde oldukça yaygın olan geleneksel koruma sistemi etkinliğini yavaş yavaş yitirmeye başlamıştır. Neticede bireylerin kendilerinin ve ailelerinin karşılaşacakları sosyal tehlikeleri önlemek için bir güvence aramaları sosyal güvenlik kavramını doğurmuştur.[65]

Millî Mücadele döneminden itibaren ilk kapsamlı iş kanunu olan 1936 tarihli kanuna kadar iş hayatını düzenleyen ve işçileri koruyucu maddeler içeren birçok kanun çıkartılmıştır. Bu noktada Millî Mücadele döneminde yasalaşan ve bazı araştırmacılar tarafından "ilk iş kanunu" olarak da nitelendirilen 1921 Ereğli Kömür Havzası Kanunu dikkat çekmektedir. TBMM'ce çıkarılan 23 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" çalışma ilişkileri alanına geniş koruyucu kurallar getirmekle kalmamış, sosyal sigortalarla ilgili bazı kurallara da yer vermiştir. 151 sayılı kanunun önemli özelliklerinden bir tanesi de Ereğli bölgesindeki maden işçileri için zorunlu ihtiyat ve teavün sandıklarının kurulmasını hükme bağlamasıydı. işçi ve işverenlerden alınan aidatlarla oluşturulacak olan bu sandıklar kendi mensuplarına hastalık, yaşlılık ve iş göremezlik durumlarında yardımda

---

[63] Türkoğlu; **a.g.m.**, 277-278.
[64] Turan; **a.g.m.**, s.6.
[65] Erol, S.Işık; "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2014, Cilt:13, Sayı:3, s. 40.

bulunacaklardır. Ayrıca, iş kazasına uğrayanlarla iş kazası sonucu hayatını kaybeden işçilerin yakınlarına tazminat hakkı da yasayla kabul edilmiştir.[66]

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A(III) sayılı Kararıyla ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 6 Nisan 1949 tarih ve 9119 sayılı Bakanlar Kurulu ile "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin Resmi Gazete ile yayınlanması yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması ve bu Beyanname hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması" kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı 27 Mayıs 1949 tarih ve 7217 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde birçok yasal düzenleme içerisine dağınık biçimde yayılmış sosyal güvenlik kuralları yer aldığı gibi, çalışanlar açısından hastalık, malullük, yaşlılık hallerinde yapılacak yardımlar konusunda kurallar içeren Borçlar Kanunu 1926 tarihinde yasalaşmıştır. İlk sosyal sigorta kanunları (iş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortası, işçi sigortaları kurumu kanunları) 1945 yılında çıkarılarak 1946 yılında uygulamaya konulmuştur. Sonra da 1949 yılında yaşlılık, 1950 yılında hastalık sigortasına ilişkin kanunlar çıkarılabilmiştir. 1950 yılında uygulamaya konulan yaşlılık sigortası 1957 yılında malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası haline getirilmiştir. Hastalık sigortası ise 1951yılından itibaren tedrici olarak uygulanmaya başlanmıştır.[67]

Ayrıca, 1960 yılına dek süren dönemde sosyal sigortalar kapsamı dışında kalan belirli kesimlere, ilgililerin katkısı olmaksızın, genel bütçeden ve yerel yönetim kuruluşlarından sosyal yardımlar yapılması yoluna gidilmişse de sınırlı sayıdaki kişilere parasal ve sağlığa ilişkin yardımlar sunulması biçiminde gerçeklesen yetersiz katkılar olarak gerçekleşmiştir.[68]

Türkiye'de sosyal güvenlik hakkı, ilk kez 1961 Anayasası'nın 48. Maddesinde yer almıştır. Maddeyle, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurma ve kurdurmak devletin

---

[66] Özbek, Nadir; **Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Emeklilik Gözetim Merkezi- Tarih Vakfı "Özel Tarih Projeleri" Yayını, Altan Matbaa, Haziran 2006, http://www.egm.org.tr/tarih_vakfi.asp, (15.02.2016), s.120.
[67] Dilik; **1988**,, s.80.
[68] Turan; **a.g.m.**, s.7.

ödevlerindendir" kuralı getirilirken, izleyen maddelerde herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yasayabilmesi, öğrenim olanaklarının sağlanması, toplumsal kesimlerin korunması gereğiyle devletin ödevlerini ekonomik gelişme ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği belirtilmiştir. 1982 yılında yürürlüğe giren Anayasa'nın 60. maddesi de "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." kuralını korumuş, izleyen 61. ve 62. maddeleriyle sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler ve yabancı ülkelerdeki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlikleri açısından yükümlülükler belirtilmiştir.[69]

1961 Anayasası'nı izleyen dönemde, işçilerin sosyal sigortalılıklarını düzenleyen dağınık ve dar kapsamlı yasal düzenlemeler bir araya getirilip Sosyal Sigortalar Kurumu oluşturulmuş, tarım kesimi işçileriyle serbest çalışanları sosyal güvenlik kapsamına alan yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır.

1.2.2 Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal hakların ilki, çalışma hakkı ve özgürlüğüdür; ikincisi, sosyal güvenlik hakkıdır. Bunlar doğrudan doğruya kişinin hayatını sürdürebilmesi için vazgeçilmez haklardır.[70]

Yukarıda incelenen sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi izlendiğinde, kişisel çaba ve aile içi dayanışmayla sağlanmaya çalışılan bugüne ve yarına ilişkin güvence arayışlarının, ailelerin ekonomik düzeylerindeki farklılıklar, kişisel ve isteğe bağlı çabaların yeterli güvence sağlayamaması gerçeklerinden hareketle, önceleri daha güçlü kişi gruplarınca, sonuçta ise toplum ve devletçe yüklenilmesi biçiminde gelişmiş olup, varılan teknolojik düzey, küreselleşen ekonomik ilişkiler, sosyal güvenliğin uluslararası düzeyde ele alınmasını gerektirmiş, tüm insanlık açısından bir hak konumuna getirmiştir.[71]

Genel anlamda sosyal güvenlik, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde hedeflendiği üzere, "Herkesin hastalık, analık, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi insan

---

[69] Turan; **a.g.m.**, s.7.
[70] Kaboğlu; "Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları", **II. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Petrol-İş Yayını-113, İstanbul, Ekim 2010, s.44.
[71] Turan; **a.g.m.**, s.6.

iradesi dışında meydana gelen risklere karşı güven içerisinde olması gereğinin yanı sıra; beslenme ve barınma gibi her türlü ihtiyacın karşılanması" olarak ifade edilebilir. Bu manada sosyal güvenlik, "Mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskten dolayı geliri veya kazancı sürekli ya da geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve hayatını sürdürebilme ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir" şeklinde tanımlanabilir.[72]

Günümüzde siyasi rejimi ve sistemi nasıl olursa olsun, en geri kalmışından en gelişmişine kadar tüm ülkeler toplum bireylerinin sosyal güvenliğini sağlamayı, bu konuda önlemler almayı devletin en önemli görevlerinden biri olarak kabul etmektedirler. Sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun bir toplumda yaşayan tüm bireylerin istek ve iradeleri dışında meydana gelen ve onların mal varlığında, gelirlerinde ve çalışma gücünde azalmalara yol açan, kendilerinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin hayatlarının devamını güçleştiren veya imkansız hale getiren bir takım tehlikelerin (sosyal risklerin) zararlı sonuçlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik önlemler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile; her insan için meydana çıkması olası veya kaçınılmaz olan sosyal risklerin zararlı etkilerine karşı insanları koruyacak, kendilerini ve ailelerini yoksulluğun ve muhtaçlığın elinden kurtarmak ve yarın endişesinden uzak tutmaktır. Yukarıda da değindiğimiz üzere İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde ve diğer uluslararası belgelerde herkesin toplumun bir bireyi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin de bu hakkı sağlayıcı önlemleri yerine getirmekle görevli olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca bu ifadelere Türkiye dahil birçok ülkenin anayasalarında yer verilmektedir.[73]

Sosyal güvenlik bireyin doğumundan başlayıp ölümünden sonra da belli bir süre devam eden zamanda ihtiyaç duyduğu kalitede hayatını sürdürebilmesini sağlamak için ve ölümünden sonra da hak sahiplerinin hayatını sürdürebilmesini sağlamak için uygulanan yıllar ilerledikçe de geliştirilmeye çalışılan toplumun refahına yönelik programlar olarak da tanımlanabilir.[74]

---

[72] Ayhan; **a.g.e.,** s. 43.
[73] Tuncay, A.Can; "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Reform İhtiyacı", **Kamu-İş İş Hukuku Ve İktisat Dergisi**, Yıl:1997, Cilt:4, Sayı:2, s. 350.
[74] Gümüş, Erdal; "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sistemi Mevcut Durum, Sorun ve Öneriler", **SETA Analiz Dergisi**, Yıl:2010, Sayı:24, s.4.

Tanımlarda ortak olan nokta, belirtilen saydaki sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıplarına ve gider artışlarına karşı bir ülkede yaşayan insanların ekonomik ve sosyal güvenliğinin sağlanmasıdır.[75]

Nitelikli ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi ile insanlar geleceğe umutla bakmakta ve daha huzurlu bir hayat sürmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik, evrensel bir kavram olan "sosyal devlet" anlayışının bir ürünüdür ve toplumun vazgeçilmez haklarından biridir. Dolayısıyla sosyal güvenlik devletin asli görevidir.[76]

1.2.3 Sosyal Güvenliğin Konusu: Sosyal Riskler

Sosyal güvenlik kavramı "sosyal risk" olarak adlandırılan kimi olayların sonuçlarını onarma düşüncesine bağlıdır. Sosyal güvenlik politikalarının temelinde sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları bulunmaktadır. Bu yönüyle sosyal güvenlik uygulamaları, ulusal sosyal politikalarının bir parçasını oluşturmaktadır[77].

Toplumun güvenlik içinde olmasını çağrıştıran ve tehlikeden arınmayı ifade eden sosyal güvenlik ihtiyacı tehlike ile karşılaşıldığında ortaya çıkar. Söz konusu tehlikenin sadece birey için değil toplum için de önemli olması "sosyal tehlike" kavramına işaret eder. Sosyal tehlike bireyin gelirinde bir azalmaya ve/veya giderlerindeki artışa yol açan ve toplumu etkileyen olaylardır[78].

Sosyal güvenliğin günümüzdeki yaygın uygulama şekliyle amacı hastalık, kaza, analık, işsizlik, yaşlılık, sakatlık, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi sosyal risklerin yol açtığı gelir kayıpları ve/veya gider artışlarına karşı kişilerin korunmasıdır. Sözü edilen sosyal riskler önceleri aile veya toplumsal dayanışma ile doğal sosyal güvenlik düzeni içinde karşılandığından bireyler ve toplumlarca pek hissedilmemiştir. Ancak, sanayi

---

[75] Süngü, Yakup; "Sosyal Güvenlik Reformu'nun Gelir Dağılımı Üzerinde Etkisi", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kasım 2006 /Şubat 2007, Cilt: 20, Sayı:4–5., (s.47-69), s.47.

[76] Demir, Münir; "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Özerklik Sorunu", **Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özel Sayısı, 2015, (s.173-190), s.173.

[77] Güzel, Ali -Ali Rıza Okur – Nurşen Caniklioğlu; **Sosyal Güvenlik Hukuku,** Beta Basım Yayın, Yenilenmiş 15. Bası, İstanbul, Kasım 2014, s.1-2.; Kapar**, 2005**, s.3.

[78] Korkusuz, M. Refik-Suat Uğur; **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ekin Basım Yayın, 4. Baskı, Bursa, 2015, s.6.

devrimi ile bu doğal sosyal güvenlik düzeni bozulması ve işlevini yitirmesi ile sosyal riskler kendini hissetttirmeye, yoğunluk kazanmaya ve çeşitlenmeye başlamıştır.[79]

ILO, Sosyal güvenliği;

a) hastalık, sakatlık, analık, iş kazası, işsizlik, yaşlılıktan veya ailenin bir üyesinin ölümünden dolayı gelir eksikliği (veya yetersiz gelir miktarı),

b) sağlık güvencesine erişim eksikliği veya imkânsızlığı,

c) özellikle çocuklar ve bağımlı yetişkinler için yetersiz aile desteği,

d) genel yoksulluk ve sosyal dışlanmadan kaynaklanan zararların giderilmesi için nakdî veya ayni fayda sağlama

çabalarının tümü olarak ifade etmektedir.[80]

Amerika Birleşik Devletleri'nde Philadelphia'da toplanan 26. Uluslararası Çalışma Konferansı 10.05.1944 tarihinde Philadelphia Bildirgesi'ni kabul etmiştir. Anılan bildirge 1946 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün anayasasına da eklenmiştir. Bildirgede uluslararası çalışma örgütünün amaç ve ilkeleri belirlenmiş, bunların içinde korunmaya muhtaç herkes için en az gelir sağlamak üzere sosyal güvenlik önlemlerinin alınmasına da yer verilmiştir. 35. Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından, 1952 yılında kabul edilen Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmeyle Philadelphia Bildirgesinde yer alan önerilerin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Sözleşme sosyal güvenlik açısından başlıca 9 risk saymıştır. Bunlar[81]:

1) Hastalık halinde sağlık yardımı

2) Hastalık halinde gelir kaybını karşılayan ödenekler

3) İşsizlik

4) Yaşlılık

---

[79] Dilik, Sait; "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Sosyal Sigorta Kolu Bakım Sigortası", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:4, Sayı:3, Yıl: 1998, s. 1.
[80] ILO; "World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond", **International Labour Office**, Geneva, 2010, s. 13.
[81] Turan; **a.g.m.**, s.10-11.

5) İşkazası ve meslek hastalığı

6) Analık

7) Sakatlık

8) Ölüm

9) Aile yardımlarıdır.

1.2.3.1 Sosyal Riskin Özellikleri

Sosyal güvenliğin konusu sosyal güvenlik riskleridir. Sosyal güvenlik riskleri hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi fizyolojik nitelikli; işsizlik, doğum, ölüm, evlilik, çocuk ve aile, konut gibi sosyoekonomik nitelikli risklerdir. Bir riskin sosyal güvenliğin konusu olabilmesi için taşıması gereken nitelikler şunlardır: risk insana yönelik olmalı, gerçekleşmesi mutlak ve veya muhtemel olmalı, ne zaman gerçekleşeceği bilinememeli, gerçekleştiğinde kişide gelir azalması, gelir kesilmesi ya da gider artışına yol açmalıdır. Sosyal güvenliğin konusu olan riskler, toplumun ihtiyacına ve devletin izlediği sosyal güvenlik politikalarına göre sosyal güvenlik sistemi içine alınır. Sosyal güvenlik riskleri zaman içinde sosyo-ekonomik ve sanayileşme ve değişme ve gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlarla birlikte çeşitlenebilir ve artabilir.[82]

1.2.3.2 Sosyal Risk Türleri

ILO, yukarıda daha önce de bahsettiğimiz 28 Haziran 1952 tarihli ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi'nde sosyal riskleri/tehlikeleri sınıflandırarak saymıştır. Bunlar; iş kazaları ve meslek hastalıkları "mesleki riskler", hastalık, malullük, analık, yaşlılık ve ölüm "fizyolojik riskler", işsizlik ve ailevi yükler "sosyo-ekonomik riskler" olarak belirtilmiştir:

---

[82] Arıcı, Kadir; "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Sosyal Güvenlik Hakkı", **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu**, Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını, Aralık 2015, Ankara, s. 183.

1.2.3.2.1 Mesleki Riskler

İnsanların çalışma esnasında karşılaşacağı risklerdir. İş kazaları ve meslek hastalıkları mesleki riskleri oluşturmaktadır. Yapılan iş ve meslekle doğrudan ilişkili olan bu riskler, geçici gelir kayıplarına neden olabileceği gibi sürekli gelir kayıplarına da neden olabilir. İşçilerin iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunmasına yönelik düzenlemeler Bismarck döneminde başlamıştır. [83]

İş kazası, sigortalının işverenin otoritesi altında bulunduğu bir sırada gördüğü iş veya işin gereği dolayısıyla aniden veya dıştan meydana gelen bir etkenle onu bedenen ve ruhen zarara uğraması sonucunda bir uzvunu kısmen ya da tamamen, geçici veya sürekli olarak kullanamaması durumunu ifade etmektedir.[84]

Meslek hastalığı ise sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal özürlülük halleri olarak tanımlanmaktadır.

1.2.3.2.2 Fizyolojik Riskler

Bunlar çalışanların doğal olarak karşılaştıkları risklerdir. Fizyolojik riskler, mesleki risklerin dışında kalan, kişinin kendi bünyesinde meydana gelen risklerdir. Bunlar; hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm riskleridir.[85]

Hastalık, tıbbi bakım ve tedavi gerektiren bedensel veya ruhsal bozukluk durumudur.[86] Kişi bu durumda geçici bir iş göremezlik ve gelir kaybı ile karşı karşıya kalmaktadır.

Analık da hastalık gibi geçici bir süre iş göremezlik oluşturan bir sosyal sigorta riskidir. Geçici oluşu ve tedavisi yönünden hastalık riskine benzemektedir. Ancak, analık sigortası yardımları hastalık sigortası yardımlarından daha fazladır. Çünkü annenin korunması yanında çocuğun korunması da hedeflenir. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde anne ve çocuğun özel korunma hakkı, "… Analar ve

---

[83] Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayın No:66, 2. Baskı, Nisan 2010, s.26.
[84] Tuncay, A. Can- Ömer Ekmekçi; Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, İstanbul, 2011, s.284-285.
[85] Andaç, **a.g.e.**, s.26.
[86] Tuncay- Ekmekçi, **a.g.e.**, s. 327.

çocukların özel bakım ve yardım hakları vardır. Tüm çocuklar, evlilik içinde veya dışında doğmuş olup olmamalarına bakılmaksızın aynı sosyal korumadan yararlanırlar." şeklinde belirtilmiştir.

Malullük (sakatlık) riski, yaşlılık ve ölüm gibi kalıcı ve süreklidir. Malul duruma düşmesi nedeniyle çalışamayan ve ücretinden yoksun kalan sigortalıya mahrum kaldığı bu gelir, uzun vadeli sigorta kolundan sağlanır ve malullük durumunun devamı süresince verilir.

Yaşlılık, yaşın ilerlemesi nedeniyle bireyin artık çalışamayacak duruma gelmesi ve işgücü piyasasından çekilmesini ifade eder. Yaşlılık nedeniyle çalışamayacak durumda olan birey gelir kaybına uğrayacağından, hayatını devam ettirebilmesi için sürekli bir gelir bireye verilir.[87]

1.2.3.2.3 Sosyo-Ekonomik Riskler

Sosyo-ekonomik riskler, toplum, aile ve işletme hayatında meydana gelen risklerdir. Bir ülkenin ekonomisinde meydana gelen istikrarsızlık ve krizler bireyleri beklenmedik risklerle karşı karşıya bırakabilir. Bu bakımdan sosyo-ekonomik riskler işsizlik ve ailevi yükler olarak iki grupta sınıflandırılabilir.

İşsizlik, literatürde çalışma arzu ve yeteneğine sahip olduğu halde iş ve ücret koşullarına göre uygun bir iş bulamama halini ifade eder. Bir işte çalışmak, kişinin ekonomik ve sosyal hayatını sürdürebilmesinin vazgeçilmez koşulu olduğu için işsizlik, işçiyi ve ailesini geçim olanaklarından yoksun bırakmaktadır. Özellikle, ekonomik kriz dönemlerinde işsizlik büyük bir risk olarak ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı işsizlik sigortası, işsizlikle mücadelede alınan tedbirlerin başında gelmektedir.

Ailevi yükler, kişinin herhangi bir nedenle çalışma gücü kaybı ve gelir kesilmesi tehlikesi ile karşılaşması sonucu, aile gelirinin yetersizliği tehlikesi ile karşılaşılması halidir.

Evlenme, çocuk sahibi olma kişilere ek harcamalar getirdiğinden aile gelirinin yetersiz kalması kişiyi sosyal riskle karşı karşıya bırakabilir. Aile yardımları başlangıçta

---

[87] Tuncay- Ekmekçi, a.g.e., s. 8.

ekonomik yönden zayıf ailelere verilirken, sonradan ihtiyaç sahibi olsun olmasın her aileye verilmeye başlamıştır.[88]

1.2.4 Sosyal Güvenliğin Sağlanması: Sosyal Güvenlik Mekanizmaları

Sosyal güvenlik sistemleri, toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede, toplumsal refahı ve huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Bugün dünyanın bütün ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin yukarıda değinilen gelirde azalma ve/veya giderde artma durumları ile mücadelesini "sosyal sigortalar (primli rejim)" ve "sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler (primsiz rejim)", olarak iki ana mekanizmadan oluşan bir olgu olarak incelemek mümkündür.[89]

1.2.4.1 Sosyal Sigortalar (Primli Rejim)

Sigorta, insanların hayatlarında karşılaşacakları zarar ve masrafa neden olan olayların sosyal ve ekonomik sonuçlarından kendilerini korumak için önceden tedbir alma ihtiyaçlarından doğmuştur. Gerçekten, insanlar birçok risklerle karşı karşıyadır. Hastalanırlar, işsiz kalırlar, kazalar sonucu sakatlanır ya da ölürler, eşyaları çalınır, evleri yanar ya da hayatlarında büyük masraf yapmalarını gerektiren olaylar meydana gelebilir. İşte insanlar, bu gibi durumlara karşı önceden tedbir alma ihtiyacını duymuşlardır. Bu anlamada sigorta, geleceği güvence altına almak için kullanılan bir tekniktir. Teknik olarak gelişmesi de Sanayi Devrimi ile birlikte İngiltere'de başlamıştır.[90]

Sanayi Devrimi'nin gerçekleşmesi ile ortaya çıkan sosyal sigorta sistemi, işçilere ilk anda "gelir güvenliği" sağlamıştır. Ancak sanayi ile ilgili hayat koşulları, çalışanları, mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerle de karşı karşıya bırakmıştır. Bu nedenle bir teminat sistemi olarak ortaya çıkan sosyal sigorta, günümüzde çalışanlarla onların geçindirmek zorunda olduğu kimselerin beklenmedik zamanda ortaya çıkan olayların, risklerine karşı koymak amacını taşıyan sosyo-ekonomik hizmetlerdir. Bu hizmetler,

---

[88] Tuncay- Ekmekçi, a.g.e., s. 8-9.
[89] Süngü, **a.g.m.,** s.47.
[90] Ayhan, **a.g.m.**, s.44-45.

insan gücünün korunması ile ekonomik gelişme arasında denge sağlayacak unsurlardır. İşte, sosyal sigortalar adı geçen hizmetleri yerine getirme görevini üstlenmiştir.[91]

Sosyal sigortalar, bireyleri zaman içinde tanım ve kapsamı değişen sosyal risklere karşı koruyan, finansmana katkı ve katılım zorunluluğunun bulunduğu, primlere dayalı programlardır.[92]

Doktrinde ve uygulamada sosyal sigortalara ilişkin çeşitli tanımlar yapılmıştır. Bu tanımlardan birine göre, sosyal sigortalar, bir ülkede çalışanların karşılaşabilecekleri belli tehlikeleri karşılamak amacıyla zorunlu olarak çalışan ve çalıştırılanların katılımıyla oluşan ve hukuken devlet tarafından oluşturulan bir kurumdur. İlgililerin maddi katkılarıyla gerçekleştirildikleri için de primli sosyal güvenlik rejimi içerisinde kabul edilmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı gibi, sosyal sigorta kapsamına dahil olmak, bireyin istek ve iradesine bağlı olmayıp, esasen zorunludur. Bununla beraber, zorunluluk halinin "isteğe bağlı sigorta" gibi istisnaları da söz konusudur.[93]

Sosyal sigorta sosyal güvenlik sağlamakta en yaygın kullanılan sosyal güvenlik tekniğidir. Bu teknik zorunlu olması, primli olması, devlet garantisinde işlemesi, gücüne göre katkı alması, ihtiyaca göre sosyal güvenlik desteği sağlaması, kar gayesi gütmemesi özellikleri ile sosyal güvenlik sağlamakta öne çıkan bir tekniktir. Sosyal sigorta, devletin sosyal güvenlik için ihtiyaç duyacağı mali kaynağı azaltıcı ve sosyal güvenliği bir hak haline getirici yönü ile de temayüz eder. Bu teknik sayesinde kişiler kendi sosyal güvenliği için tasarruf yapmaya (ki ödemek yükümlülüğü altına girdiği primler bir tür zorunlu tasarruf niteliğindeki ödemelerdir) zorlanmaktadır. Sosyal sigorta tekniği, sosyal güvenlik riskleri ile henüz karşılaşmamış olan sürekli ve düzenli gelir elde etme kapasitesi bulunan kimselere sosyal güvenlik sağlamakta kullanılan bir tekniktir.[94]

Pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de sosyal sigorta sistemi kurmanın ve işletmenin devletin görevi ve yetkisinde olduğu ve bu sorumluluğun hiçbir şekilde özel sektöre devredilemeyeceği, 1982 Anayasası'nın 60. maddesinde yer alan "Herkes,

---

[91] Ayhan, **a.g.m.**, s.47.
[92] Süngü, **a.g.m.,** s.48.
[93] Şenocak, **a.g.m.**, s. 428.
[94] Arıcı; **a.g.m.** s. 184.

sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" hükmünden anlaşılmaktadır.[95]

1.2.4.2 Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler (Primsiz Rejim)

Sosyal yardımların kökeni 19. yüzyılda Kıta Avrupası ülkelerinde fakirlere ve muhtaç durumda bulunan kimselere yardımı öngören tedbirlere dayanır. Finansmanı devlet bütçesinden karşılanır. Bundan dolayı da vergi sisteminin iyi işlediği zengin ülkelerde daha çok benimsenmiş ve yerleşmiştir. Çünkü ilgililerin herhangi bir katkısı yoktur. Bunun içinde kendisine "primsiz sistem" demek mümkündür. Bu anlamda sosyal yardımı: "Toplumun geleceğini güvence altına almak için devletin yoksul ve fakir kimselere yiyecek, giyecek, yakacak, tedavi ve ilaç yardımı yapmak ve bunları ilgililerin katkısı olmadan işleten bir sosyal güvenlik aracıdır." Şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu anlamda sosyal yardımlar bir hak niteliğinden dolayı değil, kişilerin sosyal ve ekonomik durumlarından dolayı devletin bir görevi olarak ortaya çıkar. Nitekim 1988 Anayasamızın 61. maddesi de; "Devlet, halk ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarına ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirler alır. Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlıları devlet yardımı sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç olan çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur." hükmünü getirmiştir.[96]

Sosyal güvenlik sağlamakta kullanılan ikinci teknik, sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniğidir. Bu teknik sosyal güvenlik ihtiyacı ortaya çıkmış olan ve kendi sosyal güvenliği için primli sisteme girecek durumda bulunmayan muhtaç kimselere sosyal güvenlik sağlamakta kullanılan bir tekniktir. Bu teknik muhtaç olanlara, muhtaçlık kontrolüne dayalı olarak, ihtiyacına uygun olan ayni ve nakdi yardımlar, finansmanı devletçe karşılanan, yardımların karşılıksız yapıldığı (primsiz) özellikleri ile muhtaçların sosyal güvenlik ihtiyacının karşılamakta kullanılan bir tekniktir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler tekniği özünde sosyal yardım tekniğidir. Ancak zaman içinde sosyal yardım kavramı ayni ve nakdi yardımları; sosyal hizmet kavramı ise

---

[95] Şenocak, **a.g.m.**, s. 431.
[96] Ayhan, **a.g.m.**, s.47-48.

hizmetten faydalanma biçimindeki sosyal yardımları ifade edecek biçimde bir anlam kaymasına uğramıştır.[97]

Sosyal yardımlar; çeşitli nedenlerle kendisinin ve ailesinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayan, asgari hayat düzeyini yakalayamamış kişilere muhtaçlık durumları göz önüne alınarak asgari düzeyde hayatlarını devam ettirebilmeleri için, yapılan ayni veya parasal karşılıksız yardımlardır. Türkiye'nin 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 1989 tarihinde onayladığı Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi 4 Temmuz 1989 gün ve 20215 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin birinci bölüm 13-14. maddelerinde: ''Yeterli kaynaklardan yoksun herkes, sosyal ve sağlık yardımı hakkına sahiptir. Herkes sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir.'' hükümleri yer almaktadır. Bu hükümle sosyal yardımlardan yararlanma hakkının uluslararası bir korunmaya alınmış olduğunu görülmektedir.[98]

Sosyal hizmetler, insanların kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi ve manevi sosyal yoksunluklarının giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde, aile ilişkilerinin güçlenmesinde, birey, aile, grup ve toplumların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcı olmak; insanların hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici değiştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür.[99]

1.3 SOSYAL KORUMA VE SOSYAL GÜVENLİK ARASINDAKİ İLİŞKİ

"Sosyal güvenlik ağı" ve "sosyal güvenlik" terimleri bazen sosyal koruma kavramının bir alternatifi olarak kullanılmaktadır. Ancak "sosyal koruma" terimi hem daha kapsamlı ve daha hassas bir kavram olduğundan hem de uluslararası kullanımda daha sık ve yaygın olarak kullanıldığından bu çalışmada temel kıstas olarak esas alınmaktadır. Bazen kişilerin sadece refahı ve yoksullar için hedeflenen programlara başvurmak için kullanılan bu kavram, tartışılan programların ve politikaların tümünü

---

[97] Arıcı, **a.g.m.**, s. 184.
[98] Akar, Duygu; "Türkiye'de Primsiz Sosyal Güvenlik Rejimi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Nisan 2015, Yıl:6, Sayı:21, (s.605, 619), s.608.
[99] Süngü, **a.g.m.**, s.47.

kapsayan anlamında kullanırlar. Öte yandan, dönem dönem "sosyal güvenlik" gelişmiş ülkelerde sosyal sigorta kapsamlı mekanizmalar için kullanılır ve topluluk veya mikro ve alan bazlı düzenlemeler gibi yeni alanlarda daha az uygulanabilir olduğu görülmektedir.[100]

Sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramları işlev ve konu bakımından birbirlerinin yerine geçecek biçimde de kullanılabilmektedir.[101] Sosyal devletin gerçekleşme aracı olan sosyal güvenlik kavramı da tüm boyutlarıyla değerlendirildiğinde veya daha geniş anlamda alındığında "sosyal koruma" kavramı; bireyin karşılaşacağı ekonomik veya fizyolojik hayatı için tehlike (risk) oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Bu nedenle sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramları arasındaki ayrımı belirtmek oldukça güçtür. Öğretide, sosyal koruma sosyal güvenliğin bir amacı olarak ifade edilir.[102]

Ayrıca, tehlikeyle karşılaşan bireylere, asgari bir güvence, sosyal koruma sağlamak sosyal güvenliğin varoluş nedenidir. "Sosyal güvenlik" terimi, genellikle sosyal güvenlik politikaları ve sosyal güvenlik sistemlerini kapsayacak şekilde incelenmektedir. Sosyal güvenlik politikaları, sosyal korumanın amaç ve hedefini; sistemler ise hem amaçları hem de bu amaçlara ulaşmak için oluşturulan özgün hukuksal teknikleri kapsar. Görüldüğü üzere sosyal güvenlik kavramı bir düşünceyi ifade etmenin yanı sıra, bu düşünceye işlerlik kazandıran kurumsal yapıyı da yansıtmaktadır.[103]

Öte yandan sosyal koruma; genel bir sistemi nitelerken, sosyal güvenlik bu genel sistemin bir alt unsuru olarak görülür. Örneğin, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) sosyal güvenliği yalnızca kamu programlarını kapsayan bir sistem olarak görür. Sosyal koruma kavramını ise, sosyal güvenliğin yanında diğer bazı resmi olmayan ve piyasa yapılarını da kapsayacak biçimde tanımlamaktadır. Bu bağlamda, sosyal koruma sosyal güvenlik kavramına göre daha geniş kapsamlı bir sistemi ifade etmektedir.[104]

---

[100] Ortiz; **a.g.e**, s.657.
[101] ILO, "Income Security and Social Protection in a Changing World", World Labour Report 2000, **International Labour Office**, Geneva, 2000, s.29.; Kapar; **2005**, s.3.
[102] Güzel - Okur – Caniklioğlu; **a.g.e.**, s.1-2.; Kapar**, 2005**, s.3.
[103] Güzel - Okur – Caniklioğlu; **a.g.e.**, s.2-3.
[104] ILO, **2000**, s.29-30. Kapar; **2005**, s.3.

Sosyal güvenliğin "bireylerin ve ailelerin ekonomik ve sosyal risklerle karşılaşmaları durumunda gereksinim duydukları destek ve dayanışmanın, kamu programları aracılığıyla kurumsallaştırılmasıdır" biçiminde tanımlandığı ve bu haliyle sosyal korumayı karşıladığı görülmektedir. Harcamalar söz konusu olduğunda da sosyal koruma harcamaları ile kamu sosyal harcamaları birbirlerinin yerine geçebilmektedir. Sosyal politikanın toplumsal refahı artırmayı hedefleyen politikalar bütününü, sosyal güvenlik veya sosyal korumanın ise içinde sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri barındıran politikaları tanımladığı söylenebilir. Türkiye'de sosyal koruma mekanizmaları içerisinde sosyal sigorta hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile işsizlik sigorta kolunda (İŞKUR); sosyal hizmetler ve yardım programları; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYDM), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV), Vakıflar Genel Müdürlüğü, Belediyeler vd. yer almaktadır. Mekanizmalardan her biri diğerini etkilemekte ve biçimlendirmektedir.[105]

Sosyal yardımların sosyal güvenlik içinde ele alınması ile ayrı bir başlık altında ele alınması arasında tartışmalar sürdürülmektedir. Türkiye'de sosyal korumadan çok sosyal güvenlik-sosyal hizmet-sosyal yardım gibi kavramlar kullanılmaktadır. Bu nedenle Türkiye'ye ilişkin bölümlerde bu kavramlar tercih edilebilecektir.[106]

Sosyal yardım sosyal korumanın önemli bir bileşenini oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik gibi bazı risklerin karşılanması odağından ziyade sosyal koruma, insan onuruna yaraşır bir hayata ve gelir güvencesine odaklanmaktadır. Devletin vatandaşa karşı yükümlülüğünün bir gereği olan sosyal koruma politikalarının hedefi sosyal dışlanma ile mücadele yani sosyal içermedir. Bu amaçla bireyin toplumun bir üyesi olarak işlevselliğini yeniden kazanmasına önem verilmektedir. Dolayısıyla bireye işlevselliğini kazanabileceği alanlar oluşturulmaktadır. Bu sosyal koruma politikalarının istihdam, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut gibi odakları bulunmaktadır. Sosyal korumanın temel bileşenlerini ise sosyal güvenlik bağlamında sosyal sigortalar, insan

---

[105] Ülker; **a.g.e.**,s.2.
[106] Ülker; **a.g.e.**,s.2.

onuruna yaraşır bir hayat amacında ise sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler oluşturmaktadır.[107]

ILO sosyal korumaya ilişkin yaklaşımını yeni ekonomik ve toplumsal koşullar çerçevesinde değiştirmeye çalışmaktadır. Bu anlamda, sosyal koruma kavramı sosyal güvenlikten hareketle tanımlanmaktadır. Bu tanımda işlevsel unsurlardan çok, kurumsal unsurlar vurgulanmaktadır. Sosyal güvenlik; sosyal sigortaları (katkılı programları), sosyal yardımları (vergilerden finanse edilen yoksul ve düşük gelirlilere yönelik programları) ve genel yardımları (toplumun tüm üyelerine yönelik programları) kapsayacak biçimde tanımlanır. Sosyal koruma ise, yalnızca kamu sosyal güvenlik programlarını kapsamaz. Sosyal koruma; (i) sosyal güvenlik programlarını (ii) karşılıklı yardımlaşma grupları, mesleki emeklilik programları gibi benzer konularla ilgili özel ya da yasayla düzenlenmeyen programları, (iii) piyasa güçleri tarafından katkı (prim vb.) düzeyinin bütünüyle belirlenmemesi koşulu ile yasayla düzenlenmeyen programları, enformel ve formel nitelikteki farklı biçimlerin tümünü kapsar. Bu programlarda, grup dayanışması ya da işveren katkısı veya devletin katkısı başrolü oynayabilir. ILO bu yaklaşımıyla, gelir güvencesi sağlayan tüm kurumları sosyal koruma kavramı içinde değerlendirmektedir.[108]

---

[107] Aktaş, Asuman; "Sosyal Dışlanma Bağlamında Sosyal Yardımlar Ve Karşılaştırmalı Politika Önerileri", **ÇSGB Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü**, Uzmanlık Tezi, Ankara, Nisan 2014, s.40-41.

[108] International Labour Office, **2000**, s. 29-30.; aktaran Kapar, **2005**, s. 7-8.

İKİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK SORUNU, MÜCADELEDE POLİTİKALARI VE İŞSİZLİK SİGORTASI

2.1 İŞSİZLİK

2.1.1 İşsizliğin Tanımı ve Ortaya Çıkışı

19. yüzyılda, işsiz denilince genellikle akla "kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinememiş veya geçimsizliği sebebi ile iş bulamamış, boş vakit geçiren bir insan" geliyordu. Fakat günümüzde bu düşünce tamamen değişmiştir.[109]

Klasik iktisatçılar için işsizlik gönüllüdür. Diğer bir deyişle cari ücret düzeyinde çalışma arzusunda olan herkes iş bulabilmektedir. Bu görüş tam istihdamı otomatik olarak sağlayan bir mekanizmanın varlığından söz etmektedir. Klasik görüşe göre Say veya Mahreçler yasası olarak bilinen her arz kendi talebini oluşturmaktadır kuralı, piyasada bir talep veya arz fazlası oluşturmayacağından hem mal piyasasında hem de işgücü piyasasında denge eş anlı olarak sağlanacaktır. Diğer yandan serbest rekabetin kuralları da tam istihdamı otomatik olarak sağlayan bir mekanizmadır. Klasik görüş veya liberal öğreti işsizlik sorununa serbest rekabetin işlemesine engel olunan durumlarda ortaya çıkan yüksek ücretlerden kaynaklanan bir sorun olarak bakmışlardır ve sendikaların ortaya çıkmasından sonra yaşanan işsizlik sorununu da bu şekilde açıklamışlardır.[110]

İlk defa 1929 dünya ekonomik krizinden sonra J. M. Keynes, ekonomide toplam tüketim ve yatırım azalmasından tarafından belirlenmiş efektif talep yetersizliğinden ileri gelen bir işsizlik sorununu ileri sürmüştür. Ekonomilerin tam istihdamda dengede

---

[109] Zaim, Sabahattin; **Çalışma Ekonomisi**, , Filiz Kitapevi, 10.Baskı, İstanbul, 1997, s.169.;, Andaç; **a.g.e.**, s.40.

[110] Ceylan-Ataman, Berrin; **İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma: Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 583, 1999, Ankara, s.15.

kalabileceği gibi eksik istihdamda da dengede kalabileceği ileri sürülmüş, aradaki emek gücü farkının da işsizleri oluşturacağı iddia edilmiştir.[111]

1936'da yayınlanan Keynes'in Genel Teorisi ile ortaya atılan bu görüş doğrultusunda, tam istihdamın sağlanmasının ancak hükümet politikalarıyla olabileceği vurgulanmaktadır. Keynes o güne kadar belli biçimlerde ortaya çıkmakla beraber liberal öğreti felsefesine ters düşmesi nedeniyle dikkate alınmayan veya ihmal edilen sendika, toplu pazarlık, yasal geçimlik ücret gibi, ücret oluşumunu etkileyen düzenlemeleri işgücü piyasası analizine dahil ederek gönülsüz bir işsizlik sorununa dikkati çekmiştir. Keynes ile artık işsizlik sorunu kişilerin gönüllü olarak çalışamaması değil, çalışma arzusunda oldukları halde cari ücret düzeyinde dahi iş bulamaması olarak tanımlanmaya başlanmıştır.[112]

Günümüzde tüm toplumların en önemli sorunu haline gelmiş olan işsizliği; iktisadi anlamda emek talebinin emek arzını karşılamaması olarak açıklayabiliriz. Tek başına emek arzının emek talebine eşit olması işsizlik olgusunu ortadan kaldırmaz, istihdamın gerçekleşebilmesi için emek arzının talep edilen işçi niteliklerini de taşıması gerekir, yoksa istihdam söz konusu olamaz.[113]

Ülkelerinin gelişme hızlarına paralel olarak ekonomik hayatta iş bölümü ve insan ihtiyaçları sürekli artmaktadır. Ülkelerdeki sanayileşme ve hızla şehirleşme, yaşam şartlarındaki değişiklikler, kadınların çalışma hayatına katılma oranlarının artması sebepleriyle işgücüne katılım oranı hızla yükselmektedir. Ancak buna karşılık emek arzı her zaman aynı hızla artmamaktadır. Bu bağlamda işsizlik, başka bir açıdan ifade edilecek olursa, toplumda ortaya çıkan çalışma istek ve zorunluluğu ile orantılı olarak istihdam olanaklarının oluşturulamaması sonucunda ortaya çıkmaktadır.[114]

ILO'nun 1919 yılındaki ilk toplantısında kabul edilmiş olan 2 sayılı işsizlik hakkındaki sözleşmesine göre "işsiz, bir ücret karşılığı istihdam edilmeyi isteyen fakat yeteneklerine ve oturduğu mahalli şartları ile bağdaşır bir işi bulunmayan kimseler" olarak tanımlanmıştır. Bu tanım, yaşlılık, hastalık veya bedeni arıza sebebi ile olan

---

[111] Andaç; **a.g.e.**, s.46-47.
[112] Ceylan-Ataman; **a.g.e.**, s.15-16.
[113] Güney, Alptekin; "İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri", **Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2009, Cilt:10, Sayı:4, s. 136.
[114] Güney, **a.g.m.**, s. 136.

işsizliklerle, çalışmayı arzulamayan yahut işe kendisini vermeyenleri (aylakları) kapsamamaktadır.[115]

ILO'nun 1954 yılındaki 8. Uluslararası Çalışma İstatistikleri Konferansında aşağıdaki tanımlamaları kabul etmiştir. Belirli bir yaşı aşan ve belirli bir gün veya hafta içinde aşağıdaki kategorilere girenler işsiz sayılırlar.

a) Bir işe girmeye hazır bulunan ve hizmet akdi sona eren veya geçici şekilde kesintiye uğrayan, işi olmayıp ücretli bir iş arayan işçiler,

b) Belirlenen zaman süresinde çalışmaya hazır olan (geçici hastalıklar hariç) ve ücretli iş talep eden, daha önce hiç bir işi bulunmayan ya da işteki son durumu belli olmayan veya çalışmayı bırakan kimseler,

c) Hemen çalışmaya başlayabilecek olan ve belirlenen zamanı takip eden tarihte yeni bir işe girmeye hazır bulunan, işi olmayan kimseler,

d) Ücret ödenmeksizin, geçici ve belirsiz bir süre için çalışıp da işten çıkarılmış kimseler.

İşsiz olarak kabul edilmeyenler ise şu şekilde belirtilmiştir:

a) Kendi hesabına bir iş yeri veya tarım işletmesi kurmak isteyen, fakat henüz bunu yapabilecek durumda olmayan ve ücretli bir iş talebinde bulunmayan kimseler,

b) Ücretsiz aile efradı içinde çalışırken işi sona eren ve ücretli bir iş aramayanlar:[116]

Belirtilmesi gereken bir diğer husus, Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) "kayıtlı işsiz" tanımıdır. Tanım, kamu istihdam hizmetleri sunumu için İŞKUR'a kayıtlı olma esasına dayalı olarak kurgulanmıştır.[117]

Türkiye'de işsizlikle mücadele için aktif ve pasif işgücü politikaları sunan İŞKUR'a kendi sisteminde kayıtlı işsizleri şu şekilde tanımlamaktadır: *"Çalışma çağında ve gücünde olan, çalışmak isteyen, Kuruma başvurduğunda asgari ücret*

---

[115] Andaç; **a.g.e.**, s.40.
[116] Andaç; **a.g.e.**, s.40-41.
[117] Akbaş, Sezgi; **Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği**, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Denizli, Ağustos 2015,s. 16.

düzeyinde gelir getirici bir işi olmayan, Kurum tarafından henüz kendisine iş bulunamayan aktif kayıtlardaki kişilerdir."[118]

Bu tanıma göre Kurum aracılığıyla iş arayan bireyler içinde, hali hazırda çalışıyor olup daha iyi şartlarda iş arayanlar ve sosyal güvenlik kurumlarından emekli aylığı almasına rağmen iş arayanlar ve sadece belli bir işyeri veya işyerlerinde çalışmak için talepte bulunanalar bu tanım kapsamında yer almamaktadır.

2.1.2 İşsizliğin Ölçülmesi

Ülkemizde işsizlik oranlarını hesaplayan Kurum olan Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), işsizlik kavramını şöyle tanımlamaktadır:[119]

"Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son 4 hafta içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan 15 ve daha yukarı yaştaki fertler işsiz nüfusa dahildirler."

2014 yılı öncesinde iş arama kriterinde referans dönemi olarak "son 4 hafta" yerine "son 3 ay" kullanılmaktaydı. Ayrıca, üç ay içinde başlayabileceği bir iş bulmuş ya da kendi işini kurmuş ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak amacıyla bekleyenler de işsiz nüfus kapsamına dahildirler. TÜİK tarafından işsizlik oranının hesaplanmasında kullanılan bazı kavramlar şu şekilde tanımlanmaktadır:[120]

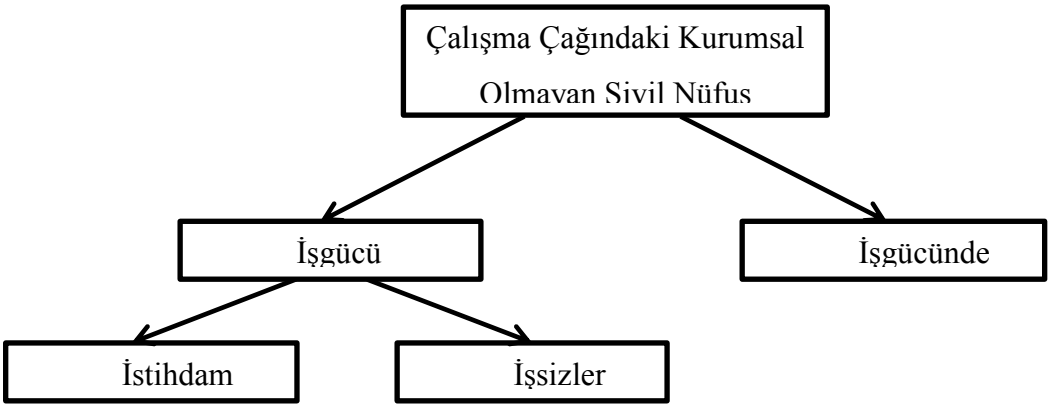
- **Kurumsal olmayan nüfus:** Üniversite yurtları, yetiştirme yurtları (yetimhane), huzurevi, özel nitelikteki hastane, hapishane, kışla vb. yerlerde ikamet edenler dışında kalan nüfustur.
- **Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus:** Kurumsal olmayan nüfus içerisindeki 15 ve daha yukarı yaştaki nüfustur.

---

[118] İŞKUR; http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/istatistikler.aspx#dltop, (12.04.2016).
[119] Biçerli, Mustafa Kemal; **Çalışma Ekonomisi**, Beta Basım Yayım, 8. Baskı, İstanbul, Eylül 2014, s.430.
[120] TÜİK, "İşgücü İstatistikleri Ocak 2016 Haber Bülteni", Sayı: 21570, 15 Nisan 2016, http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=21570, (15.04.2016)

- **İşgücü:** İstihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu tüm nüfusu kapsar.
- **İşgücüne katılma oranı:** İşgücünün kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.

Şekil 1: Kurumsal Olmayan Çalışma Çağındaki Sivil Nüfusun Dağılımı



Kaynak: Biçerli; **2014**, s.54.

Yukarıdaki Şekil 1'de yer alan "*Çalışma Çağındaki Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus*", okul yurt, huzurevi, özel nitelikteki hastane, hapishane, kışla, orduevi vb. yerlerde ikamet edenler ile yabancı uyruklular dışında kalan 15 yaş (bazı ülkelerde 12 veya 16 yaş) ve daha yukarı yaşlardaki nüfusu ifade etmektedir. Bu kavram *"aktif nüfus"* olarak da adlandırılabilir. Çalışma Çağındaki Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus, Şekil 1'de görüleceği üzere ikiye ayrılır. Herhangi bir işte çalışanlar yani *"istihdam edilenler"* ile işi olmayıp iş arayanlar yani "*işsizler"* toplamı *"işgücü"*nü oluşturur. Bunun dışında kalanlar ise *"İşgücünde Olmayanlar"* grubunda kategorize edilir.[121]

İşsizlik dünya ülkelerinin çözmeye çalıştığı temel sorunlardan biri olduğundan *"işsizlik oranı"* özellikle gelişmekte olan ülkelerde sürekli önemini korumaktadır. Yukarıda verdiğimiz TÜİK işsizlik tanımından hareketle bir kişinin işsiz sayılabilmesi için; işi olmaması, aktif olarak iş araması ve kendisine iş sunulduğunda zihinsel ve fiziksel olarak çalışabilecek halde olması gerekmektedir.[122]

Bir ülkede işsizlik sorunun boyutunu ölçmek için sadece işsiz sayısının bilinmesi yeterli değildir. Zira, işgücüne dahil olan nüfusun büyüklüğü işsiz sayısının büyüklüğüne etki edecektir. Dolayısıyla ülkeler arasında ve belirli zaman dilimleri

[121] Biçerli; **2014**, s.54.
[122] Biçerli; **2014**, s.427-431.

arasında karşılaştırmalar yapabilmek için, toplam işgücü içerisindeki işsiz sayısının oransal olarak hesaplanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.[123]

İşsiz nüfusun işgücü içindeki oranına tekabül eden işsizlik oranı aşağıdaki formül ile hesaplanabilir[124]:

İşsizlik Oranı= İşsizler/ İşgücü x 100

2.1.3 İşsizlik Türleri

İşsizlik sigortası, açısından işsizliğin mahiyeti çok önemlidir. Her işsize işsizlik sigortası uygulamak ne mümkündür ne de yarar sağlar. Genellikle işsizliğin önlenmesi için her ülkede ve her devirde başvurulan ilk sosyal politika önlemi, toplumun genel ekonomi düzeyinin, işsizliği mümkün olduğu kadar azaltacak şekilde ıslahıdır. Ancak. işsizliğin ekonomik önlemlerle mutlaka ortadan kalkacağını söylemek mümkün değildir. Buna göre, bunun getirdiği olumsuz sonuçlarını kaldırmak için işsizlik sigortasına mutlaka gerek vardır. İşsizlik türlerini ilk etapta gizli işsizlik ve açık işsizlik olmak üzere iki genel gruba ayırmak mümkündür.[125]

2.1.3.1 Gizli İşsizlik

Herhangi bir üretim alanında işgücünün bir kısmının üretimden çekilmesi durumunda üretimde önemli bir azalma söz konusu olmuyorsa gizli işsizlik söz konusudur. Gizli işsizlikte açık işsizlikten farklı olarak kişinin bir işi vardır ve kişi teknik olarak işsiz değildir. Gizli işsizlik genellikle az gelişmiş ülkelerde tarımda ve kamu sektöründe yaygın olarak görülmektedir.[126]

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

---

[123] Işığıçok, Özlem; **İstihdam ve İşsizlik**, Dora Basım-Yayın, 2. Basım, Bursa, 2014, s. 52-53.
[124] Biçerli; **2014**, s.431.; Işığıçok;**a.g.e.**, s.53.
[125] Andaç; **a.g.e.**, s.42-43.
[126] Güney, **a.g.m.**, s. 137.

sektöründe görülmektedir. Diğer yandan gelişmiş ülkelerin sanayi ve hizmet sektörlerinde de gizli işsizlik görülmektedir.[127]

2.1.3.2 Açık İşsizlik

Açık işsizlik bir kişinin para kazanmak veya geçimini temin etmek üzere yapacak bir işinin olmamasıdır. Çalışma gücü ve arzusu olduğu halde cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayan işgücünün toplamıdır. Açık işsizlik kişinin kendisinden kaynaklanabileceği gibi bulunulan ülkenin sosyo-ekonomik özelliklerine göre de değişiklik gösterebilmektedir. İşgücü fazlası olarak nitelendirdiğimiz bu işsizlik hali çalışanın iradi (sübjektif) veya gayri iradi (objektif) nedenlere dayanarak işsiz kalmaları işsizlik sigortası açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle açık işsizliği işsizlik sigortası yönünden iradi ve gayri iradi işsizlik şeklinde ayırmakta yarar vardır.[128]

2.1.3.2.1 İradi İşsizlik

İradi işsizlik kişinin gönüllü olarak işsizliği kabul etmesidir. Bu tür işsizlikte kişi, emeğinin karşılığında elde edebileceği reel ücretin teklif edilmesine karşın bu teklifi reddetmesidir. İradi işsizlikte genellikle sübjektif unsurlar önem taşır. İşçinin cari ücretlerle, çalışma koşulları, vasıf ve yeteneğine uygun olmadığını düşündüğü işte çalışmak istememesinden ortaya çıkan işsizlik halidir.[129]

İradi işsizlikte kişi kendisi işe girmemektedir. Burada işsiz hayat standartları gereği veya ailesinin diğer fertlerinin geliri olması nedeniyle kendisine teklif edilen ücreti veya çalışma koşullarını beğenmemektedir. Uygulamalarda bu işsizliğin mahiyeti icabı, iradesi ile işsiz kalmış olması dolayısıyla, bu kişiler işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmaktadır. Çünkü işsizlik sigortasından yararlanma ya da yararlanmaya devam etme koşullarından biri de işsizin gösterilen işte çalışma zorunluluğudur.[130]

---

[127] Andaç; **a.g.e.**, s.45.
[128] Andaç; **a.g.e.**, s.45.; Zaim; s. 170.
[129] Andaç; **a.g.e.**, s.46.
[130] Andaç; **a.g.e.**, s.46.

2.1.3.2.2 Gayri İradi İşsizlik

İşsizlik sigortası tanımında da belirtildiği gibi; "çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma olanağı bulamayan kişiler"den kastettiğimiz bu kategori işsizler, işsizlik sigortası kapsamına girenlerdir.

Yukarıda yapılmış olan işsizlik tanımlarındaki; yani çalışma isteğinde olunmasına rağmen iş bulamama anlamındaki işsizliktir. Yapısal İşsizlik, Teknolojik İşsizlik, Konjonktürel İşsizlik, Mevsimlik İşsizlik ve Doğal İşsizlik olarak ortaya çıkar:[131]

- **Yapısal İşsizlik:** Yapısal işsizlik, bir ülkenin ekonomik yapısında oluşan değişmelerden doğan işsizlik türüdür. Ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarındaki ve alışkanlıklarındaki değişmelere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Gelişen teknolojiyle birlikte üretimde insan gücüne daha az ihtiyaç duyulmakta ve işgücünün bir bölümü işsiz kalmaktadır. Burada kastedilen; "yapısal işsizlik" bir iktisadi düzenin yapısındaki değişimlerden kaynaklanan işsizlik türüdür. Toplumların iktisadi, sosyal ve kültürel hayatında ve adetlerinde meydana gelen değişiklikler ve modalar yapısal işsizliğe neden olmaktadır.
- **Teknolojik İşsizlik:** Bu işsizlik türü, üretimde insan gücü yerine makinenin, teknolojinin kullanılması veya yeni üretim tekniklerinin kullanılması sonucu ortaya çıkan işsizliktir. Yeni teknolojilerin kullanılmaya başlanılması sonucunda bazı meslekler önemini kaybederken bazıları ise tümüyle ekonomik hayattan silinmektedirler. Ortadan kalkan mesleklerin yerini, ileri teknolojiye dayanan yeni çalışma biçimleri almaktadır. Teknoloji değişimi nedeniyle yaşanan işsizlik artık teknolojik işsizlikten yapısal işsizliğe dönüşmüştür.
- **Konjonktürel (Dönemsel) İşsizlik:** Konjonktürel işsizlik, ekonomik yapıda talep değişmelerinden doğan dalgalanmalar nedeniyle ortaya çıkan işsizlik türüdür. Belli bir dönemdeki toplam talebin azalması sonucunda üretimde ve yatırımlarda meydana gelen gerileme, işsizliğe neden olur.

---

[131] Zaim, s.183-192; Güney, **a.g.m.**, s. 138-139.

Konjonktürel işsizlik, yapısal işsizliğe göre kısa süreli, geçici işsizliğe göre uzun sürelidir.

- **Mevsimlik İşsizlik**: Mevsimlik işsizlik mevsim değişiklikleri veya mevsimsel olarak mal ve hizmet taleplerinde ortaya çıkan azalma sonucu oluşan işsizlik türüdür. Mevsimlik işsizlik, gelişmekte olan ülkelerde tarım kesiminde ortaya çıkmaktadır. Tarım çalışanları kışın işsiz kalmakta, genel olarak da başka bir alanda çalışmamaktadırlar. Gelişmiş ülkelerde ise sadece tarımda değil, turizm ve gıda gibi muhtelif sektörlerde de mevsimlere bağlı olarak işsizlik ortaya çıkmaktadır.
- **Arızi (Doğal) İşsizlik:** Arızi işsizlik, emek arz ve talebi arasında dengenin olduğu ekonomilerde de görülen, çalışanların işyeri değiştirmelerinden kaynaklanan, gerekli fakat boş geçen dönemlerde karşılaşılan işsizlik türüdür. Her zaman emek piyasasına ilk defa girenler ve mevcut işinden memnun olmadığı için işini değiştirmek isteyenlerin olması ve bunun zaman alması nedeniyle ortaya çıkan işsizlik, doğal işsizlik olarak kabul edilir ve en sağlıklı ekonomilerde bile sıfırlanması mümkün değildir. Genel olarak bir ülkede arızi işsizliğin %2-3 oranındaki varlığı normal kabul edilir.[132]

2.1.3.3 Sürekli Durgunluk

İşsizliğin iki temel türü olarak kabul edilen gizli işsizlik ve açık işsizliğin yanı sıra bazı kaynaklar "*sürekli durgunluk*" kavramını üçüncü temel işsizlik türü olarak ele almaktadır. Bir ekonominin belirli bir büyüme sonunda maruz kalması muhtemel ekonomik durgunluk halini ve bundan doğacak kronik işsizlik durumunu belirtir.[133]

Sürekli durgunluk kavramı, 1929 Dünya Ekonomik Buhranından sonra, iktisatçılar tarafından ortaya atılmıştır. Sürekli durgunluk döneminin beklenenden daha uzu sürmesi, iktisat politikalarında değişikliklere neden olmuştur. Bu minvalde, 1929

---

[132] Zaim, s.183-192; Güney, **a.g.m.**, s. 138-139.
[133] Korkmaz, Adnan- Adem Mahiroğulları; **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları**, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, Aralık 2013, s.53.

Buhranı sonrasında Keynesyen iktisat politikaları, 1973 Petrol Krizini müteakip ise neo-liberal iktisat politikaları uygulanmıştır.[134]

Ancak son yıllarda ülkelerin bilimsel ve teknolojik gelişmelerle beraber ekonomik olumsuzlukları önceden tahmin edip önlemler almaları, yeni iş alanları oluşması, işgücü piyasalarının gelişmesi ve tam istihdama ulaşılabilmesi için önemli çalışmaların yapılması sürekli durgunluk konusunun önemini kaybettirmiştir.[135]

2.1.4 İşsizlik Sorunu ve Nedenleri

İktisadi açıdan ana üretim faktörü olan "emek" unsurunun eksik kullanılması durumuna karşılık gelen işsizlik; ekonomide kıt olan bir üretim faktörünün kullanılmaması sebebiyle hem üretim kaybına, hem de kişi ve toplum için gelir kaybına neden olması açısından kişiye, ailesine ve topluma maliyetler yükleyen dünyanın pek çok ülkesinin yaşadığı önemli bir sorundur.[136]

İktisatçılar, ekonomik olduğu kadar sosyal açıdan da kritik önem taşıyan istihdamın artırılması için işsizliğin nedenleri ile ilgili çalışmalara büyük önem vermektedirler. Neo-liberal iktisadin tezlerine dayalı egemen görüşe göre işsizliğin nedeni, işgücü maliyetleri (ücret+vergiler) ile işten çıkarma maliyetlerinin yüksekliği, emek piyasası katılıkları, yasalar ve güçlü sendikalardır.[137]

Neo-liberal tezin karşısında, işsizliğin nedenleri ile ilgili olarak, işsizliğin büyüme ile bağlantısına dikkat çeken üç alternatif açıklamadan söz edilebilir. Açıklamalardan bir tanesi, Keynes'çi iktisadin tezlerine dayanmaktadır. Buna göre, ücretlerin milli gelir içindeki payında yaşanan gerileme ile azalan tüketim talebinin, yatırım ve büyümeyi yavaşlattığı böylece işsizliğin aslında yüksek ücretlerden değil düşük ücretlerden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Marksist iktisadın tezleri doğrultusunda yapılan ikinci açıklama, kapitalizm içinde tam istihdam olanağının bulunmadığı şeklindedir. Çünkü tam istihdam güçlü işçiler anlamına gelir ve güçlü

---

[134] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.53.
[135] Zaim; **a.g.e.**, s. 194
[136] Biçerli; **2014**, s.427.
[137] Ay, Sema; "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa, Yıl:2012, Cilt:19, Sayı:2, (s.312-341), s.322.

işçiler, kar oranlarının ve ardından büyümenin düşmesine yol açarak dönemsel krizlere ve artan işsizlik oranlarına neden olacaktır. Alternatif üçüncü açıklamada ise işsizliğin nedenleri, küreselleşmenin etkilerine bağlanmaktadır. Küreselleşme, firmalar üzerinde rekabet baskılarını artırmakta ve büyümenin istihdam oluşturucu etkisini düşürmektedir.[138]

Son yıllarda, büyümenin istihdam oluşturucu etkisinin azaldığı yönünde artan oranda bulgu ortaya çıkmaktadır. İstihdam oluşturmayan büyüme sorununun, genel olarak ekonomideki yapısal sorunlara ve işgücü talebinden kaynaklanan faktörlere bağlı olduğu söylenebilir. Sorunu derinleştiren bir başka faktör de ülkemizdeki demografi dinamiğidir. Çünkü emek arzı, demografik faktörlerin bir fonksiyonudur. Bu itibarla, Türkiye'de işsizlik nedenleri ile ilgili belli başlı çalışmaları, öncelikle, yapısal sorunlardan ve işgücü maliyetinden kaynaklanan faktörleri araştıran daha sonra istihdamın ekonomik büyüme ile ilişkisini araştıran çalışmalar şeklinde özetlemek mümkündür.[139]

İşsizliğin kaynakları açsından gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında benzerlikler olduğu kadar farklar da vardır. Gelişmiş ülkelerde, özellikle işgücü arzının hemen hemen sabitlendiği Kıta Avrupası'nda işsizlik, işgücü piyasasının kurumsal özelliklerinin neden olduğu yapısal bir sorun olarak ele alınmaktadır. İşgücü piyasasının "katılığı-esnekliği" tartışması işsizlik sorununun başlıca eksenini oluşturmaktadır. ABD ve İngiltere'de işsizlik oranının düşük olması daha esnek işgücü piyasalarına sahip olmalarına bağlanırken, aynı zamanda düşük işsizliğin bedelinin de yüksek gelir eşitsizliği olduğu savunulmaktadır. Bununla birlikte bu ikilemi aşmayı başaran Danimarka, İsveç ve Hollanda gibi ülkeler de mevcuttur.[140]

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu daha çok tarım ağırlıklı ekonomiden sanayi ve hizmet ağırlıklı ekonomiye geçişin getirdiği değişimlerin bir ürünü olarak karşımıza çıkar. Nüfus artışı ve tarımdan işgücü göçü, tarım dışında yüksek miktarda

---

[138] Ay; **a.g.m.**, s.323.
[139] Ay; a.g.m., s.323.
[140] TÜSİAD; "Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik", **TÜSİAD Yayını**, No: TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul. Aralık 2004, s.16.

istihdam oluşturulmasını gerektirir. İstihdam ise istihdam kapasitesinin düzenli ve yeterli ölçüde artmasına, kısaca yatırımlara bağlıdır.[141]

2.1.5 İşsizlik Riskinde Sosyal Koruma İhtiyacı

İnsanın çalışma hakkı ile ilgili güvenceli bir hayata sahip olması gerektiğine dair veriler insan hak ve özgürlüklerinin temel belgesi olarak değerlendirilebilecek olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde de yer almaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. Maddesi şunu ilan eder: "Herkesin çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır." Aynı madde şöyle devam etmektedir: "Herkesin hiçbir fark gözetilmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete" ve çalışan ile ailesi için "gerekirse her türlü sosyal koruma vasıtalarıyla da tamamlanan, insanlık onuruna uygun bir yaşayış sağlayan elverişli bir ücrete" hakkı vardır.[142]

Çalışma hakkının esası, çalışma isteği ve yeteneği olan her insanın niteliklerine uygun ve yeterli gelir elde edeceği bir işte çalışarak hayati giderlerini karşılayabilme olanağına sahip olmasıdır. Bu tanımı gereği çalışma hakkı, yaşama hakkı ile doğrudan ilişkisi olan bir temel haktır[143]. İşin ve çalışma ortamının sağlığa uygun ve güvenli olması, feshe karşı korunmuş olarak çalışmak ve ücretin geçici veya sürekli olarak kesildiği durumlarda bir sosyal güvenceye sahip olmak da çalışma hakkının bileşenleri arasındadır.[144]

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

---

[141] TÜSİAD; **a.g.e.**, s. 16.
[142] Kahraman, Fatih; "Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış Çalışanlar", **II. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Petrol-İş Yayını-113, İstanbul, Ekim 2010 (s. 153-170), s. 159.
[143] Talas, Cahit; "Çalışma Hakkı ve Türkiye'deki Durum", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:46, No: 1-2., s.407.
[144] Mütevellioğlu, Nergis-R. Bato Çizel; "İşsizlik ve Sosyal Haklar: Bir Alan Araştırmasının Bulguları", **II. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Petrol-İş Yayını-113, İstanbul, Ekim 2010 (s. 279-298), s. 279.

korunması, çalışanın sosyal güvenliliği ile ilgili sorunudur. Emeğinden başka bir gelir kaynağı olmayan bağımlı çalışanın (işçinin) en büyük endişelerinden birisi, çalışma gücünün geçici veya sürekli olarak azalması veya kaybolmasıdır.[145]

Hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, sakatlık, yaşlılık, ölüm, işsizlik gibi olaylar, işçinin her zaman için karşılaşabileceği başlıca tehlikeler olup, çalışma gücünün geçici veya sürekli azalmasına veya kaybolmasına neden olurlar. İşte, işçi ve hatta bakmakla yükümlü olduğu ailesi, gelirlerinde azalmaya veya giderlerinde artmaya neden olan bu tehlikelere karşı bir güvence aramak zorundadır. Bu güvence önceleri, kendi kendilerini korumak şeklinde belirmiş ancak kendi kendilerine yeterli olamayacakları anlaşılınca sosyal politika önlemlerinin gelişmesi ile sosyal güvencenin sağlanması devletçe kurulup yönlendirilen "Sosyal Güvenlik Kuruluşları" ve "Sosyal Yardım Kuruluşları" aracılığı ile sosyal korumanın sağlanması yoluyla gerçekleştirilmektedir. İşsizlik de bu tehlikelerden birisidir. İşsizlik sadece bağımlı çalışan açısından değil, toplum açısından da gerek ekonomik ve gerekse sosyal yönden gelişme düzeyi ne olursa olsun bir ülkenin en önemli sorunudur.[146]

Bu sorunun çözümlenmesi için ele alınacak en etkin önlem, muhakkak ki, ekonomide tam istihdamı sağlamaktır. Ancak, Neo-Klasik ekonomistlerin de belirttiği gibi, yatırım ve tüketim harcamalarının tayin ettiği toplam efektif talebin yetersiz kalması nedeni ile üretim faktörlerinin (emek, sermaye, doğal kaynak, girişim) tam kullanımı (tam istihdam) çoğu zaman gerçekleştirilememekte ve ekonomi eksik istihdamda da dengeye gelebilmektedir. Bu durumda ise, emek unsurunun bir kısmı üretim faaliyetinin dışında kalmakta, diğer bir deyişle işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır.[147]

Hâlbuki uzun süren işsizlik, kişide psikolojik hastalık, toplumda suç artışı, aile ünitesinde çözülmeler ve isyanlar gibi huzuru bozucu sonuçlar meydana getirmektedir. O halde, üretime katılan emek faktörü, çalışma istek ve yeteneğinde bulunmasına rağmen, ekonomik nedenlerle istihdam edilemiyorsa, geçimi doğrudan doğruya emeğine bağlı olan işçiye işsizlik tehlikesine karşı toplumca tazminat verilmesi gerekir. Sosyal yönü ağır olan bu tazminatın ödenmesinde; sosyal güvenlik sistemi içinde,

---

[145] Andaç,**a.g.e.**, s.17.
[146] Ekin, Nusret; İşsizlik, İst. 1971,s.3.; Aktaran, Andaç; **a.g.e.**, s.17
[147] Ülgener, Sabri; **Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını No:175, İst.1970, s. 108.; Aktaran, Andaç; **a.g.e.**, s.18.

işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı kuruluşları, belirli koşullarda çalışma olanağını kaybetmiş işçiye devletçe gelir transferi yapan başlıca araçlardır.[148]

2.1.6 İşsizlikle Mücadelede Uygulanan Politikalar

Sanayileşme ve kentleşmenin yaygınlaştığı günümüzde işsizlik, tüm toplumların ve ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. İşsizlikle mücadelede bu bağlamda ortaya çıkmakta, ancak mücadele şekilleri, yürütülen ekonomik sisteme bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. İşsizliğin çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan uygulamalar ile işsizliği bir sorun olarak görüp istihdama öncelik veren uygulamalar uç noktaları temsil etmektedirler.[149]

Batı Avrupa ülkeleri genel olarak istihdam politikaları ile soruna yaklaşmakta ve çözüm süreçleri geliştirmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise ekonomik yapı ve işsizliğin boyutları nedeniyle ya soruna çözüm için yaklaşım geliştirmemekte, ya da soruna yönelik uygulamalar amaçtan uzaklaşıp çözüm niteliğini kaybetmektedir.[150]

İşsizlikle mücadelede genellikle tercih edilen yöntem, piyasa mekanizmasına doğrudan müdahale değil, işsizliğin sonuçlarının hafifletilmesi ve ekonomideki istihdam potansiyelinin artırılması çabalarıdır. Bu anlamda, işsizlik sorunu ile mücadelede ilk uygulama sosyal devlet kavramının gereği ve etkisinin kısa sürede görülmesi nedeniyle işsizliğin sonuçlarının telafi edilmesi çalışmalarıdır. İkinci uygulama ise, öncekine nazaran daha uzun süre isteyen istihdamı artırıcı önlemler ve politikaların uygulamaya konulmasıdır. Bu iki uygulama biri diğerini destekleyici ve tamamlayıcı uygulamalar olarak görülmektedir. İşsizlikle mücadele politikaları ülkelerin gelişmişlik seviyesine bağlı olarak değişik şekillerde uygulandığından bazı ülkelerde bu tekniklerin hepsine uygulamada rastlarken bazı ülkelerde ise bu tekniklerin bir kısmının uygulandığını görmekteyiz. Dünyada istihdama yönelik olarak geliştirilen politikalar; aktif ve pasif işgücü politikaları olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır.[151]

---

[148] Andaç; **a.g.e.**, s.18.
[149] Koray, Meryem; "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**, İİBK Yayınları No: 276, Ankara,1992, s.91.
[150] Aktürk, Bekir; **İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 2008, s.14.
[151] Aktürk;**a.g.e.**, s.14-15.

İşsizlikle mücadele için farklı gruplar altında incelenecek olan söz konusu işgücü piyasası politikaları birbirlerinin yerine kullanılan politikalar olmayıp, aksine birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olan ve ihtiyaca göre birkaç tanesinin birden uygulandığını vurgulamak yerinde olacaktır.[152]

OECD'ye göre işsizlere sadece gelir desteği yapılmasına yönelik politikalar pasif işgücü piyasası politikaları olarak kabul edilirken; emek piyasalarındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini arttıran politikalar aktif işgücü piyasası politikaları olarak değerlendirilmektedir.[153]

2.1.6.1 Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Aktif işgücü piyasası politikalarının amaçlarının başında beşeri kaynakları geliştirmek ve ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün yapısal değişmelere uyum sağlamasını kolaylaştırmak gelmektedir. Emek piyasalarında bütün işçilerin istihdam edilebilirlikleri aynı değildir. Bazı işçiler kolayca iş bulabilirlerken, bazılarının iş bulabilmeleri; emek piyasası koşulları, işverenlerin ön yargılı tutumları, kurumsal müdahaleler ve bilgi eksikliği gibi sebeplerden dolayı kolay değildir.[154]

Aktif politikalar işsizlik ödemelerinden ve diğer pasif işgücü politikalarından farklı bir amaca ulaşmak için tasarlanmakta ve uygulanmaktadır. İşsizlik ödemeleri gelir destekleri ile koruma sağlamayı amaçlarken, aktif politikalar, işsizlerin işgücü piyasasında iş bulmalarını ve bir işe yerleşmelerini kolaylaştırmayı amaçlayan bir dizi önlemi içerir. Bir başka deyişle, aktif politikalar işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, işsizlik ödemeleri ve aktif politikalar işsizliğin ortaya çıkardığı farklı sonuçları düzenlemektedir. Aktif politikalar tek başlarına uygulandığı zaman, işsizlik ödemelerinin sağladığı gelir güvencesini veya korumayı sağlamak gibi bir işlev üstlenmemektedir.[155]

---

[152] Biçerli;**2014**, s.491.
[153] Biçerli, Mustafa Kemal, "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:19, Sayı:6, Kasım 2005, s.4.
[154] Biçerli; **2005**, s.5.
[155] Kapar, Recep; "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, İstanbul, 2006 (b), s.344.

Aktif işgücü politikalarının bir başka amacı da ekonomik konjonktürün duraklama dönemlerinde istihdamı istikrarlı kılıp genişleme dönemlerinde ise emek piyasaları ile ilgili darboğazları gidermektir. Ayrıca aktif istihdam politikaları ile emeğin farklı alt piyasalar arasında yeniden dağılımını sağlamak ve bireylerin iş deneyimlerini geliştirerek istihdam edilebilirlikleri hususundaki belirsizlikleri ortadan kaldırmak da amaçlanmaktadır.[156]

Aktif politikalar, işsizlerle işini kaybetme riski içerisindekilerin istihdam olanaklarının artırılması ve işsizliği azaltılmaya yönelik müdahaleleri içeren işgücü politikalarıdır. Aktif işgücü politikalarını bu politikaların yürütülmesi için alınan tedbirler oluşturmaktadır.[157]

2.1.6.1.1 Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

İstihdam artırıcı sübvansiyonlar, işsizlikle mücadelede hem gelişmiş ülkelerde, hem de gelişmekte olan ülkelerde sık olarak uygulanan işgücü talebini artırıcı yönde etki yapan işgücü piyasası politika aracıdır. Genellikle istihdam edilen çalışanlar için işverenlere verilen; vergi indirimleri, sosyal sigorta prim indirim ve destekleri, doğrudan ücret destekleri, işletmelerin enerji tüketim harcamalarının kamu desteği ile karşılanması gibi uygulamaları kapsamaktadır. Bu sübvansiyonların temel amacı işgücü maliyetlerini azaltarak istihdam artırmaya yardımcı olmaktır. Bu tür destekler aynı zamanda genel olarak üretim maliyetlerini de düşüreceğinden, üretilen mal ve hizmete olan talebin artmasına yardımcı olacaktır. Sosyal sigorta primini ve vergi sübvansiyonu gibi işgücü maliyetini azaltan bu tür uygulamalar, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasına da katkı sağlamaktadır.[158]

2.1.6.1.2 Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Destek Programları

Girişimde bulunmak veya girişimlerini genişletmek isteyenlere mevzuat, işyeri, teknoloji, eğitim, finansman, pazarlama ve eleman temini alanlarında destek verecek bürolar kurularak yardım sağlanabilir. Ayrıca küçük ve orta ölçekli işletmeler önemli istihdam kaynakları olduğundan yeterli kredilerle desteklenmesi, vergi yüklerinin

---

[156] Biçerli; **2005**, s.5.
[157] Küçükbayrak, Müşerref; Türkiye de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi, Uzmanlık Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayın No:2834, 2012, s. 43.
[158] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.109.

azaltılması ve pazarlama desteği sağlanması bu işletmelerin istihdamlarını arttırarak işsizlere iş olanağı sağlar. Ayrıca kendi işini kurmak isteyenler çeşitli tekniklerle ödüllendirilerek işsizlere istihdam oluşturması sağlanır.[159]

2.1.6.1.3 Doğrudan Kamu İstihdamı ile İş Oluşturma

Bu programlar, sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmek amacıyla toplumda istihdam edilebilirliği zor olan kesimlerin (uzun süreli işsizler, engelliler, kadınlar vb.) kamu yararının gözetildiği, kâr amacının güdülmediği işlerde istihdam edilmek suretiyle işsizliği ve onun getirdiği insani ve sosyal sorunları azaltma yöntemidir. Bazı ülkelerde bu konuda yapılan uygulamalara bakıldığında, kamu tarafından açılan yeni istihdam alanlarının, kamu binalarının korunmasına yönelik bekçilik hizmetleri, okullarda öğrencilerin giriş-çıkış saatlerinde trafiği gözetleme gibi kâr amacı gütmeyen işler olduğu görülmektedir.[160]

Bu politika, izlenen politikalara rağmen iş bulamayan kişilerin kamu tarafından istihdam edilmeleri şeklinde uygulanır. İşsiz kişiler büro, hizmet, bakım ve onarım işlerinde istihdam edilerek aynı zamanda işyerinde eğitim ve iş tecrübesi kazandırılır. Örneğin, bu politika 1978 yılında ABD'de uygulanmış ve işsizlerin % 10'unu oluşturan 750.000 kişi istihdam edilmiştir.[161]

2.1.6.1.4 İş Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

İş ve meslek danışmanlığı ile iş eşleştirme hizmetleri, işsizlere işgücü piyasası hakkında bilgi sağlama veya finansal teşvikler vererek iş arama ve bulma sürecini kolaylaştırmayı ve işsizlik süresini kısaltmayı amaçlamaktadır. Bu programlar, kamu istihdam kurumları tarafından yürütülür. İşgücü piyasasını sunum yanıyla düzenleyen iş arama yardım ve hizmetlerinin çoğunda, işgücü piyasasına ve boş işlere ilişkin bilgilerin sağlanmasına öncelik verilmektedir. İş arama yardımları çeşitli finansal desteklerle de birleştirilebilmektedir.[162]

---

[159] Aktürk; **a.g.e.**, s.17.
[160] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.111.
[161] Aktürk;**a.g.e.**, s.18.
[162] Kapar: **2006(b)**, s.349.

İş arama yardımlarının etkilerini araştıran çalışmaların bulguları, olumlu sonuçların belirgin olduğu yönündedir. Ancak, bu olumlu sonuçların programın yürütüldüğü dönemdeki ekonomik koşullara yakından bağlı olduğu unutulmamalıdır. Özellikle, ekonominin büyüme döneminde uygulanan programlar olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Buna karşılık, ekonominin gerileme ve durgunluk dönemlerinde uygulanan programlardan olumlu sonuçlar elde edilmemektedir.[163]

Kamu istihdam kurumları aracılığı ile iş aramanın etkin olmasının dışında bir başka üstünlüğü de diğer aktif istihdam politikalarına nazaran oldukça ucuz olmasıdır. AB Komisyonunun yaptığı bir hesaplamaya göre kamu istihdam hizmetleri diğer istihdam politikalarından 10-30 kat daha ucuza mal olabilmektedir. Ancak bu üstünlüğüne rağmen ülkemizde dahil olmak üzere çoğu ülkede kamu istihdam bürolarının ağır bürokratik işleyişi işçilerin bu kurumlara fazla itibar etmemelerine sebep olmuş, çoğu ülke bu alanda etkinliği arttırmak için kamu tekelini kaldırarak özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin vermiştir.[164]

2.1.6.1.5 Mesleki Eğitim Programları

Yapısal işsizlikten en fazla etkilenenler eğitim düzeyi düşük olan kişilerdir. Devlet eğitim maliyetlerini düşürecek tedbirleri alır ve eğitime vergi indirimleri sağlarsa yapısal işsizlikte işsiz kalacak kişilerin iş bulması daha kolay olacaktır. Devlet ayrıca sanayinin ihtiyacı olan meslek liseleri açarak da geçerli mesleklere eleman yetiştirebilir. Eğitim kredilerinin ve karşılıksız bursların arttırılması, eğitime yapılacak sübvansiyonların arttırılması, işsizlerin tespit edilerek eğitim programlarına tabi tutulmaları ve çalışan kişilerin eğitime tabi tutulmaları gibi tedbirler istihdamı artırabilir. Almanya'da mesleki eğitim sistemi iyi islediği için yapısal işsizlik içindeki genç işsizlerin oranı diğer kalkınmış ülkelere göre daha azdır. 1996 yılında yapılan çalışmada 15-24 yas grubundaki işsiz oranı Fransa'da % 28,4, Belçika'da % 24,9 ve İtalya'da % 33,5 iken Almanya'da % 9,6 olarak tespit edilmiştir. Ayrıca yapısal işsizler belirlenerek bu kişiler eğitime tabi tutulabilir.[165]

---

[163] Kapar: **2006(b)**, s.350.
[164] Biçerli, **2005**, s.9
[165] Aktürk; **a.g.e.**, s.16-17.

Mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeylerini yükselterek istihdam edilebilirliklerini arttırma, işsizlikle mücadelede izlenilen en önemli aktif istihdam politikalarındandır. Eğitim sadece bireylerin becerilerini arttırarak işsizliği azaltmaz, aynı zamanda bireylerin niteliklerinin yükselmesi onların piyasalar arasında daha hareketli hale gelmelerini de sağlayarak yapısal işsizliğin azaltılmasına da katkıda bulunur. Eğitimin bireylerin verimliliklerini etkilemediği kabul edilse bile, işverenlerin eğitimi bireylerin sahip oldukları özellikleri doğru tahmin edebilmek için bir eleme aracı olarak kullanabildikleri gözlenmektedir. Bu anlamda eğitim kişileri iş kuyruklarında ön sıralara yerleştirerek bireysel fayda sağlayabilmektedir.[166]

Kamunun mesleki eğitime müdahalesi maddi imkânsızlıklar sebebiyle mesleki beceri edinemeyenlerin dezavantajlarını ortadan kaldırabildiği gibi, bireylerin eğitim yatırımları konusunda verdikleri yanlış kararlar için bir düzeltme imkânı da sağlayabilmektedir. Ayrıca bu programlar bireylerin pasif bir şekilde kamu yardımlarına bağımlı olmaları yerine onları çalışmaya yönlendirmesi noktasında da yararlı olmaktadır.[167]

İşsizlerin mesleki olarak gelişmelerini sağlamak, işsizlerin mevcut işleri dışında işleri öğrenmelerini sağlamak ya da istihdam açısından en çok gereksinim duyulan konularda eğitim alarak daha iyi iş imkanları bulabilmelerini sağlamak için eğitim programları düzenlenmektedir. Günümüzde bu eğitimleri devlet organlarının yanı sıra belediyeler ve özel kurum ya da kuruluşlarda vermektedir.

Mesleki vasıf kazandırarak veya var olan vasıfları geliştirerek işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik bu programların hedef grupları öncelikle uzun süreli işsiz olanlar, toplu olarak işten çıkarılanlar, genç işsizler ve engellilerdir.[168]

2.1.6.1.6 İşbaşı Eğitim Programları

Ülkemizde, İŞKUR tarafından işsizliğin azaltılmasına yönelik olarak yürütülen aktif işgücü piyasası programlarından birisi olan "İşbaşı Eğitim Programı", Kuruma kayıtlı işsizlerin yine Kuruma kayıtlı işyerlerinde sahip oldukları mesleki bilgilerini

---

[166] Biçerli; **2005**, s.9.
[167] Biçerli; **2005**, s.9.
[168] Kapar; **2006(b)**, s.351.

uygulama yaparak pekiştirmelerini, iş ve üretim süreçlerini bizzat görerek öğrenmelerini sağlamayı amaçlayan bir işi işbaşında öğrenme programıdır.[169]

Programın temel amacı mesleki deneyimi veya iş tecrübesi olmayan kişilere mesleki deneyim ve iş tecrübesi kazandırılarak bu kişilerin istihdam edilebilirliklerinin arttırılmasıdır. Bir diğer amacı ise nitelikli işgücü temin etmekte zorlanan işverenlere işe alacakları kişileri işyerinde belli bir süre gözlemleyerek ve eğitim vererek kişiler hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olma ve işe alma konusunda isabetli bir karar verme imkânı sunmaktır. Bu sayede, iş arayan ancak iş tecrübesi olmadığı için iş bulamayan kişiler iş tecrübesi kazanmakta, işverenler ise ihtiyaç duydukları işgücünü kendileri yetiştirme imkânına kavuşmakta olduğundan hem iş arayanlar hem de işverenler doğru iş ve doğru işçi bulma olanağı elde etmektedirler.[170]

Program süresine bağlı olarak katılımcılara aylık net asgari ücret düzeyinde (1.300 TL) gelir elde etme imkânı da verilmektedir. Halen (2016 yılı için) günlük 50 TL zaruri gider ödemesi İŞKUR tarafından yapılmaktadır. Ayrıca program süresince katılımcılar adına iş kazası ve meslek hastalığı ile genel sağlık sigortası primleri Kurumumuz tarafından karşılanarak katılımcıların sağlık hizmetlerinden faydalanmaları sağlanmaktadır.[171]

Aktif işgücü programları arasında işbaşı eğitim programı da önemli bir yere sahiptir. Ülkemizde, özellikle 2012 yılından itibaren en çok önem ve öncelik verilen programların başında gelen bu program sayesinde İŞKUR'a kayıtlı iş arayanlar ve öğrenciler mesleki deneyim kazanırken kısa süreli de olsa para kazanma şansını yakalamakta, işverenler ise işe almayı planladıkları kişileri belirli bir süre zarfında herhangi bir maliyete katlanmadan deneme ve becerilerini geliştirip geliştirmediğini gözlemleme imkânı bulmaktadır.[172]

---

[169] Türkiye İş Kurumu; İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu, http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/dokumanlar/isveren/10_soruda_isbasi_egitim_programi.pdf, (15.04.2015).
[170] Türkiye İş Kurumu; İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu.
[171] Türkiye İş Kurumu; İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu.
[172] Erol, Eser; "İşverenlere Maliyet Avantajı ve Nitelikli İşgücü Desteğinde Önemli Bir Araç 'İşbaşı Eğitim Programı'", **TİSK İşveren Dergisi**, Cilt:54, Sayı:2, Mart / Nisan 2016, s.151.

2.1.6.2 Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

Pasif işgücü piyasası politikaları, işsizliğin sebep olduğu sosyal sorunları tedavi etmeye ve işsizlere asgari seviyede olsa bile bir ekonomik koruma sağlamaya yönelik tedbirleri içeren politikalardır.[173] "Pasif istihdam politikaları" olarak da adlandırılan bu politikalar, aktif politikaların aksine, istihdam hacmini artırma veya yeni istihdam alanları açmaya yönelik tedbirler değildirler[174]. Başka bir deyişle bu politikalar, işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizlikten kaynaklanan bireysel ve toplumsal zararları asgari düzeye indirmeyi amaçlamaktadır.[175]

Sosyal koruma bağlamında, gelişmiş ülke hükümetleri 20. yüzyılın ilk çeyreği sonrasında, işsizliğin henüz kronikleşmediği 1973 öncesine kadar geçen dönemde ortaya çıkan küçük boyutlu doğal işsizliğin neden olduğu sorunları "pasif istihdam politikaları"yla çözmeye çalışmışlardır. Bu çerçevede bazı gelişmiş ülkelerde 20. yüzyılın ilk çeyreğinde bazılarında ortalarında işsizlere gelir sağlayıcı "işsizlik sigortası" (assurance chomage – unemploment insurance) ve "işsizlik yardımı" (secours/allocation de chomage/ unemloyment assitance) gibi kurumsal yapılar oluşturulmuştur.[176]

Pasif işgücü piyasası politikaları, işsizlik oranlarını düşürmek yerine işsizliğin, kişi, çevresi ve toplum üstünde sebep olabileceği olumsuz etkileri telafi etmeye dönük; başta işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı olmak üzere, kıdem tazminatı, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu gibi uygulamalardır.[177]

2.1.6.2.1 İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi iradesi dışında işsiz kalan kişinin, uğradığı gelir kaybını belli bir oranda ve belli bir süre ile karşılayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir programdır.[178]

---

[173] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.98.
[174] Işığıçok; **a.g.e.**, s.164..
[175] Biçerli, **2014**, s.491-492.
[176] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.98.
[177] Işığıçok; **a.g.e.**, s.164-165.
[178] Aktürk; **a.g.e.**, s.19.

İşsizlik sigortası da diğer sigorta kollarında olduğu gibi belirli bir süre prim ödemeyi gerektirir. İşsizlik sigortasının en önemli özelliğinin, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan prim esasına dayanan, zorunlu kısa dönemli, bireyi muhtaç olma riskine karşı koruma altına alan bir sigorta kolu uygulaması olmasıdır.[179]

Pasif işgücü piyasası politikalarının ana uygulaması olan işsizlik sigortası aşağıda detaylı olarak inceleneceği için bu kısımda ayrıntıya girilmeyecektir.

2.1.6.2.2 İşsizlik Yardımları ve Sosyal Yardımlar

İşsizliğin ortaya çıkardığı zararları tazmin etmek için uygulanan pasif işgücü piyasası politikalarının ikincisi işsizlik yardımıdır. İşsizlik yardımı, adından da anlaşılacağı üzere bir sosyal koruma aracıdır. Sosyal devlet ilkesini benimsemiş ve güçlü ekonomiye sahip ülkelerde işsizlik sigortasının yanı sıra ek bir pasif istihdam politikası olarak işsizlik yardımı uygulanmaktadır. İşsizlik yardımı "ihtiyaçlı işsizlere" asgari bir gelir güvencesi sağlayan bir diğer yardım sitemidir. Yani ihtiyaç sahibi olan ve işsizlik sigortasından yararlanama şartlarına sahip olmayan ya da işsizlik sigortası ödeneklerinin süresi biten işsizlerin asgari hayat standardını karşılamaları amacıyla sağlanan yardımdır.[180]

İşsizlik yardımından yararlanabilmek için işsiz, gelir testine tabi tutularak gerçekten ihtiyaç sahibi olduğu tespit edilmelidir. Bu yardım bir bağış veya sadaka şeklinde değil, temel insan haklarının gereği olarak muhtaçlık durumunda olan herkese sunulmalıdır.[181]

İşsizlik sigortası ile sıklıkla karıştırılan işsizlik yardımının temel farklılığı sigorta primleriyle değil, tamamıyla devlet genel bütçesi tarafından finanse edilen sosyal yardım niteliğinde olmasıdır.[182] Sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak yardımlar vergilerle finanse edilerek prim-yararlanma ilişkisi dışında ödemelerde bulunmaktadır. Dolayısıyla üst gelir gruplarından düşük gelir gruplarına bir gelir transferi sağlayarak

---

[179] Aktürk; **a.g.e.**, s.27-28.
[180] Işığıçok; **a.g.e.**, s.173.; Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.101.; Aktürk; **a.g.e.**, s.19-20.
[181] Andaç; **a.g.e**., s. 34.
[182] Biçerli, **2014;** s.494.

devletin sosyal adaleti ve gelirin yeniden dağılımını sağlama politikalarının bir aracı görevini üstlenmektedir.[183]

İşsizlik yardımından yararlanma süresi bazı istisnalar dışında muhtaçlık hali devam ettiği sürece sınırsız olabileceği gibi, işsizlik sigortası gibi belli süreler ile sınırlı da olabilmektedir. İşsizlere ihtiyaç sahibi oldukları sürece asgari bir hayat standardı sağlamayı amaçlayan bu uygulama, tıpkı işsizlik sigortasında olduğu gibi işsizliği sürdürmeyi kişiler için daha cazip duruma getirebilir. Bu sebeple işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı ödemelerinin çalışma durumunda elde edilebilecek normal gelirden önemli ölçüde düşük belirlenmesi gerekmektedir. Bu ödemelerin işsizleri aktif olarak iş aramaya teşvik etmek amacıyla belirli bir süreden sonra azaltılması, işsizlerin istihdam kurumları tarafından önerilen uygun işi kabul etmemeleri durumunda ödemelerin dondurulması uygulamanın başarı şansını arttıracaktır. Ayrıca, işsizlere söz konusu ödemeler yapılırken bu kişilerin aynı zamanda eğitime tabi tutulmaları yeniden iş bulma ihtimallerini arttıracak ve bu yolla da işsizlikle aktif olarak mücadele edilmiş olacaktır.[184]

İşsizlik sigortasına göre oldukça eski bir tarihe sahip işsizlik yardımı sistemi, esas itibari ile yerel idarelerin, işsiz ve muhtaç kimselerin toplumca yardım görmesi düşüncesi ile giriştikleri girişimlerin gelişmesi ile vücut bulmuştur.[185]

Avusturalya, Lüksemburg, Yeni Zelanda gibi bazı ülkeler sadece işsizlik yardım sistemi uygularken, Avusturya, Finlandiya, Fransa, Almanya, İrlanda, İspanya, Hollanda, İsveç gibi diğer bazı ülkeler, zorunlu ya da isteğe bağlı işsizlik sigortası sistemi yanında, işsizlik yardım sistemi de uygulamaktadırlar. Fransa ve F. Almanya'da zorunlu olan ayrı bir işsizlik yardım sistemi de ayrıca bulunmaktadır[186]. Ülkemizde işsizlik sigortası 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiş. ancak işsizlik yardımına ilişkin bir uygulama henüz bulunmamaktadır.

Sosyal yardımlar ise işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı alma hakkını kazanamamış, bir başka ifadeyle iki programdan herhangi biri tarafından kapsanmamış işsizlere verilen yardımlardır. Bu tür yardımlar tamamıyla yerel düzeydeki vakıf, dernek

---

[183] Andaç; **a.g.e.**, s. 33.
[184] Biçerli; **2014**, 494.
[185] Andaç; **a.g.e.**, s. 33.
[186] Andaç; **a.g.e.**, s. 33.

ve benzeri kuruluşlar tarafından sağlanmaktadır. Verilen yardımların miktarı bu kuruluşların mali olanaklarına bağlı olarak değişmektedir.[187]

Bu yardımlar, bireyin işgücü piyasasına ilk defa veya yeniden girmesine katkı sağlamaktan ziyade, yoksul duruma düşmüş bireylere ve ailelere ayni ve nakdi olmak üzere verilen devlet destekleri niteliğindedir.[188]

Ülkemizde sosyal yardımlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve bazı gönüllü dernek ve vakıflar tarafından yürütülmektedir.[189]

2.1.6.2.3 Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı, işsizlik sigortasının oluşturulmasına kadar, ülkemizde işsizlik riskinin tazminine yönelik başvurulan en temel pasif işgücü programı olmuştur. Kıdem tazminatını, belirli koşullar altında işten çıkarılan işçilere, belli bir süre çalışmış olmaları karşılığında ödenen para olarak tanımlamak mümkündür. Bu kapsamda, kıdem tazminatı, hizmet akdinin feshedilmesi sonucu işçinin uğradığı kayıpları belirli bir ölçüde telafi etmeyi amaçlamaktadır.[190]

Kıdem tazminatının hizmet akdi feshedilen işçilerin yeni bir iş buluncaya kadar gelir kaybının telafi etme işlevinin yanı sıra ikinci bir işlevi de işverenin işçiyi işten çıkarmanın zorlaştırması, işten çıkarma yerine işçinin istenen niteliklere uygun hale getirilmesi için eğitime gönderilmesi ya da görev tanımının değiştirilmesi suretiyle iş güvencesinin sağlanmasını hedeflemesidir.[191]

2.1.6.2.4 Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma; olağandışı faktörlerin varlığı halinde kanunun öngördüğü bir usulle alınacak kısa çalışma kararı yoluyla işverenin işletme maliyetlerini azaltmasını, işçinin de işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği adı altında gelir elde etmesini

---

[187] Aktürk; **a.g.e**., s.20.; Yılmaz, Tuna; **İşsizlik Sigortasının Yapısı ve Sosyal Ekonomik Etkileri**, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, Yayın No 2372, Ankara, Ocak 1995, s.8.
[188] Akbaş; **a.g.e**., s.24.
[189] Aktürk; **a.g.e**., s.20.
[190] Küçükbayrak; **a.g.e**., s.45.
[191] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.102.

sağlayan; iş sözleşmesinin feshi yerine devamını öngörerek makro düzeyde istihdamı koruyan ve sosyal taraflar arasında esneklik-güvence dengesi oluşturan bir çalışma biçimi olarak tanımlanabilir.[192]

Kısa çalışma ödeneği özellikle genel ekonomik krizlerde ve zorlayıcı nedenlerle çalışma hayatında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izne çıkarılması durumunda, işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamaktadır. Böylece kısa çalışma ödeneği de işsizlik sigortası kapsamında sunulan bir hizmet haline gelmiştir. Kısa çalışmanın, kısa süreli olarak geçici işlerde çalışmayla ilgisi bulunmamaktadır. Ancak, iki tür nedenin varlığı halinde kısa çalışmaya imkân sağlanmaktadır. Bunlar da genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerdir.[193]

2.1.6.2.5 Ücret Garanti Fonu

İşverenin çeşitli nedenlerle içine düştüğü ödeme güçlüğü sonucu işçilerin hizmet sözleşmesi bağlamındaki temel alacağı olan ücret alacaklarının kısmen/tümden ödenmemesi olgularıyla karşılaşılması çalışma hayatının ve ekonomik yaşamın bir gerçeğidir.[194]

Ülkemizde, 4447 sayılı Kanunun Ek 1inci maddesi ile, sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, işçilerin üç aylık ödenemeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla işsizlik sigortası fonu kapsamında ayrı bir ücret garanti fonu oluşturulmuştur. Bu madde kapsamında, işverenin ödeme güçlüğüme düşmesinden önceki son bir yıl içerisinde aynı işyerinde çalışmış olması kaydıyla işçilere, temel ücretleri üzerinden ödeme yapılır.[195]

2.1.6.2.6 İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümleriyle düzenlenmiş bir hak olup özelleştirme kapsamında kuruluşlarda işçi

---

[192] Seçkin, M. İhsan; **Çalışma Ekonomisi ve İş Hukuku Açısından Kısa Çalışma**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2015, s.6.
[193] Aktürk; **a.g.e.**, s.151-152.
[194] Aktürk; **a.g.e.**, s.149.
[195] Küçükbayrak; **a.g.e.**, s.88.

statüsünde çalışırken iş akitleri özelleştirme nedeniyle feshedilenlere kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ilave olarak yapılan ödemedir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, iş kaybı tazminatı, özelleştirilen kuruluşlarda hizmet sözleşmesi feshedilen işçiler için öngörülmüş bir tazminattır. İş kaybı tazminatının kapsamı, Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun, özelleştirme nedeniyle işini kaybeden ve iş kaybı tazminatı almaya hak kazanan sigortalı işsizler oluşturmaktadır.[196]

Kanuna göre; 550 gün hizmeti bulunanlara 90 gün, 1100 güne kadar hizmeti bulunanlara 120 gün, 1650 güne kadar hizmeti bulunanlara 180 gün ve 2200 güne kadar hizmeti bulunanlara 240 günlük ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. İş kaybı tazminatı, hizmet akdinin fesih tarihindeki günlük net asgari ücretin iki katıdır. Engellilere günlük net asgari ücretin dört katı tutarı iş kaybı tazminatı olarak ödenir.[197]

İş kaybı tazminatı ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenecektir. İş kaybı tazminatı almak üzere yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçecektir. İş kaybı tazminatı ödeme süresi bittiği halde bir işe yerleştirilemeyenlere, iş kaybı tazminatı alınan süreler mahsup edilmek şartıyla kalan süre için işsizlik ödeneği ödenecektir.[198]

İş kaybı tazminatı, özelleştirilen kuruluşlarda hizmet sözleşmesi feshedilen işçiler için, iş kaybı tazminatı ödenmesi, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, sosyal güvenlik kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması imkânları sağlanmaktadır.[199]

---

[196] Tatoğlu, Burcu; **Türkiye'de İşsizlik Sigortası**, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Erzincan, 2015, s.92.
[197] Akbaş; **a.g.e.**, s.27.
[198] Aktürk; **a.g.e.**, s.138.
[199] Tatoğlu; **a.g.e.**, s.92.

2.2 İŞSİZLİK SİGORTASI

2.2.1 İşsizlik Sigortasının Tanımı

Dünyanın en önemli ekonomik ve sosyal sorunu işsizliktir ve işsizlikle mücadele devletlerin ekonomik ve sosyal politikalarının ilk gündem maddesini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, devletler, toplum refahını sağlamak için, işsizliğin sonuçlarından olan geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar.[200]

Bu durum devletlerin ekonomik ve sosyal politikalarının ilk gündem maddesini oluşturmaktadır. İşsizlik çalışanların gelir kayıplarının ve mali sıkıntılarının başlıca sebeplerinden biri olarak sosyal güvenlik yasalarıyla olumsuz etkileri hafifletilmeye çalışılan risklerden biri olmuştur. Bu yönüyle işsizlik sigortası, işsizlik tehlikesini ortadan kaldırmaya yönelik bir önlem olmayıp işsizliğin olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik bir önlem olarak ortaya çıkmaktadır.[201]

İlk bakışta, işsizlik sigortası genel bir kavram olarak işsiz bir kimsenin hayatını devam ettirebilmesi için ekonomik ve sosyal güvenceyi ifade etmektedir. Ancak bu kavram incelendiğinde oldukça açıklık getirilmesi gereken bir kavram niteliğindedir. İşsizlik sigortası konusunda yapılmış tanımlara yer verdiğimiz takdirde ortak bazı unsurlarını ve açıklanması gereken özelliklerini de ortaya koymuş oluruz.[202]

İşsizlik sigortası, işsizliğin tazmin edilmesi amacıyla, bireylerin işsiz kalma riskine bağlı olarak ortaya çıkabilecek gelir kaybını, belirli bir süre, tamamen ya da kısmen telafi etmeyi amaçlayan bir sosyal sigorta koludur. Ancak, işsizliğin her şekli bir risk unsuru olarak görülmemektedir. Örneğin, kişinin gönüllü olarak işten ayrılmasıyla ortaya çıkan iradi işsizlik veya mevsimlik işlerde çalışan bir işçinin sezon bitimi nedeniyle işten çıkması dolaysıyla meydana gelen işsizlik, düzenli ya da öngörülebilir bir nitelik taşıdığı gerekçesiyle tazmin edilmesi gereken bir risk olarak görülmeyebilir.

---

[200] Tatoğlu; **a.g.e**., s.10-11.
[201] Benli, Abdurrahman; "4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları" **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 49 (2005-1), Prof. Dr. Turan Yazgan'a Armağan Özel Sayısı, 2005, s.304.
[202] Andaç; **a.g.e**., s.55.

Bu nedenle, bazı ülkelerde, işsizliğin iradi olması durumunda işsizlik sigortası ödeneği verilmemektedir.[203]

Andaç'ın tanımına göre ise işsizlik sigortası; "kazancı sosyoekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta koludur." Bu tanımla işsizlik sigortasını sosyal sigortalar, sosyal güvenlik ve sosyal politika kavramlarından soyutlamadan, bunların bir parçası olarak düşünmek mümkün olacaktır.[204]

İşsizlik sigortasına yönelik tanımlamalarında işsizlik sigortasının, çalışmak arzu ve isteğine rağmen, isteği dışında işini kaybeden işçilerin kaybettikleri gelirlerinin, sınırlı da olsa giderilmesini hedefleyen bir tazmin sistemi olduğu ön plana çıkmaktadır.[205]

2.2.2 İşsizlik Sigortasının Gelişim Süreci

İşsizlik, toplumda rahatsızlıklara neden olan sosyal olaylardan biridir. Herkes o toplumda çalışmak istediği halde çalışma imkânı bulamıyorsa, o toplum yararlarından yararlanamıyorsa, üretime katılamıyorsa, o toplum rahatsız bir toplumdur. Zira, işsizlik toplumda ekonomik, sosyal ve politik çok büyük olumsuz etkileri ile kendini hissettiren bir olaydır. Toplum işsiz bireye çalışma imkânı veremiyorsa, o halde kendisine hayatını sürdürme imkânı vermelidir. Kişinin çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen, elinde olmayan nedenlerle mevcut koşullarda çalışma imkanı bulamaması, toplumca tazmini gereken bir tehlikeyi oluşturmaktadır. İşte işsizlik sigortası bu anlayış içinde doğmuştur.[206]

İşsizlik sigortasının tarihinin sanayi devrimi dönemlerine kadar dayandığı görülmektedir. Nitekim 17. yüzyıla kadar bireylerin çalışmama durumlarında bile,

---

[203] Küçükbayrak; **a.g.e.**, s.11.
[204] Andaç; **a.g.e.**, s.58.
[205] Görücü, İbrahim - Nihat Aybıyık- Muzaffer Koç; "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)", **e-Journal of New World Sciences Academy NWSA-SOCIAL SCIENCES**, Volume: 7, Number: 2, Article Number: 3C0094, 2012,s.129.
[206] Andaç; **a.g.e.**, s.49.

hayatlarını idame ettirmelerine olanak sağlayan bir takım kuruluşların zaman içinde kaybolduğu ve 19. Yüzyıla gelindiğinde, başlayan sanayileşme ile toplumsal yapının ve dayanışmanın azaldığı görülmektedir.[207]

İşsizlik ile mücadelede hiçbir zaman tam bir başarı elde edilemeyeceği görülünce, işsizliğin meydana getirmiş olduğu riski ortadan kaldırmak için mücadele edileceği gerçeği ile karşı karşıya kalınmıştır. Özellikle sanayi devriminin gerçekleştiği 19.yüzyılda sermayenin emeğin yerine geçmesiyle başlayan büyük işsizlik olayı bunu daha da zorunlu hale getirmişti. 18.yüzyılın son çeyreğinden itibaren Avrupa'da doğup büyük bir hızla gelişmiş olan kapitalist sanayi, çalışanları büyük bir sefalete itmiş, hatta çocuklar ve kadınlar utandırıcı çalışma koşulları karşısında ezilmişlerdir. Liberal düşüncenin etkisi altında kamu organları önceleri olayların seyircisi olmuşlar, herhangi bir önlemin ekonomik ve teknik gelişmeyi durduracağını sanmışlardır. Ancak zaman ilerledikçe, özellikle 1815 yıllarından itibaren başlayan ekonomik buhranlar kütle halinde işsizliğe neden olmuş, bu işsizlik kütlesi o devrin toplumu için endişe verici bir durum oluşturmuş, sosyal sorunlar daha da artmıştır.[208]

İşsizlik sigortasının ortaya çıkması konusunda etkili olan ilk durum, konunun bireysel ve toplumsal etkilerinin farkına varılmasıdır. Diğer bir anlatımla, ekonomik gelirinden yoksun kalan bireylerin hayatlarını sürdürebilmeleri için, başvurdukları yollar toplumda bir huzursuzluk ortamı meydana gelmesine neden olmuş ve bu nedenle duruma dair çözüm arayışlarına gidilmiştir. Sonuçta kapitalist sanayi ekonomisinin doğal sonucu olan kütlevi işsizlik riskini karşılamak amacı ile bir çok sanayi ülkelerinde zorunlu olarak önlemler alınmaya başlanmıştır. Bu önlemlerin birisi de "İşsizlik Sigortası"nın ihdası olmuştur.[209]

İşsizlik sigortası uygulaması, ilk olarak İsviçre'de 1893 yılında başlatılmıştır. Bu sigorta uygulaması, dünya üzerinde işsizliğe dair başlatılan ilk sigorta uygulaması olarak kabul edilmektedir. Bu sigortada, başlangıçta gönüllülük esası benimsendiğinden, finansman açısından sıkıntılar yaşanmıştır. Duruma, bu şekilde çözüm getirilemediği görülünce, bir yıl sonra sigorta kapsamına dair düzenlemelerle birlikte, bir zorunluluk esası uygulamasına geçilmiştir. Getirilen zorunluluk durumuyla,

---

[207] Ayas, Gonca; **İşsizlik Sigortası ve Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar ve Aksamalar**, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mersin, Eylül 2015, s.24-25.
[208] Andaç; a.g.e., s.49..
[209] Andaç; **a.g.e.**, s.50.

belirli bir miktarın altında kazanca sahip olan bireyler, işsizlik sigortasına zorunlu olarak katılmışlardır. Bu ve benzeri uygulamalar, zaman içinde değişerek işverenlerin tazmin sandıkları kurması, işçilerden kesilen paralarla işsizlik finansmanı yapılması vb. şekillere bürünmüş ve 1911 yılına gelindiğinde ise, İngiltere'de gerçek anlamda ilk işsizlik sigortasının uygulanmasına geçilmiştir.[210]

Pasif işgücü piyasası önlemleri içinde yer alan "işsizlik sigortası" uygulaması; yaşlılık, sağlık ve ölüm sigortası gibi sigorta kollarına nazaran daha geç ve daha güç kurulup gelişen bir sigorta koludur. Dünyada yaşlılık ve sağlık sigortası gibi sigorta kollarının uygulamaya konulması 19. Yüzyılın sonlarında gerçekleştirilmesine rağmen, işsizlik sigortası kolu daha geç kurulmuş, gelişmiş bazı ülkelerde genel olarak 20. yüzyılın ilk çeyreğini bulmuştur.[211]

Modern anlamda ilk zorunlu işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere Winston CHURCHİL ile William Henry BEVERİDGE'in önderliğinde kurulmuştur. "Milli Sigorta Kanunu" içinde düzenlenen işsizlik sigortası başlangıçta sadece ticaret sektörünü kapsamakta iken giderek kapsamı genişletilmiştir. 1919 yılında İtalya da, 1920 yılında Avusturya da uygulanmasına başlanan işsizlik sigortası, Almanya da 1927 yılında çıkartılan kanunla uygulamaya konulmuştur.[212]

Birinci dünya savaşından sonra Avrupa ülkelerinin bazılarında zorunlu ve isteğe bağlı işsizlik sigortaları kurulmuştur. İkinci dünya savaşından sonra ekonomideki gelişmenin olumlu etkisi ile işsizlik sigortası olmayan ülkeler işsizlik sigortasını kurmuştur. Bu dönemde Avrupa ülkelerinde ulusal sosyal yardım sitemleri de kurulmuştur. Özellikle 1930 krizi işsizlik sigortalarını önemli ölçüde olumsuz olarak etkilemiş ve bazı düzenlemelerin yapılmasına neden olmuştur. Amerika Birleşik Devletlerinde ROOSEVELT'in çabalarıyla 1934 yılında kurulan Ekonomik Güvenlik Komitesi işsizlik sigortası sisteminin federal ve federe devlette karma sistem olarak kurulmasına karar vermesinden sonra sosyal güvenlik kanununu çıkartılmış ve takip eden yıllarda tüm federe devletlerde işsizlik sigortası kurulmuştur.[213]

---

[210] Ayas; **a.g.e.**, s.25.; Tuna; **a.g.e.**, s.6.
[211] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.98.
[212] Tozan, Celal; **İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları**, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, Mart 2013, s.14.
[213] Tozan; **a.g.e.**, s.14.

İkinci dünya savaşından sonra, uluslararası kuruluşlar da üye ülkelerin işsizlikle mücadele etmeleri ve işsizlik sigortalarını kurmaları konularında bağlayıcı kararlar almıştır. Ülkemizce de onaylanan ILO, 29 Ekim 1919 tarih, 2 sayılı Sözleşmesinde, sözleşmeyi imzalayan üye ülkelerin işsizliğe karşı mücadele etmeleri ve işsizlikle ilgili bilgi ve istatistiği Çalışma Bürosuna göndermeleri zorunluluğu getirilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütünün, Haziran 1948 tarihinde yürürlüğe giren 44 sayılı Sözleşmesi üye ülkelere işsizlik sigortası kurma yükümlülüğü getirmiştir.[214]

ILO tarafından 1952 yılında kabul edilen Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmeye göre işsizlik sigortası 9 ana sosyal güvenlik unsurundan birisini oluşturmaktadır. ILO'nun koyduğu asgari normlar işsizlik sigortası için de geçerlidir. Bu çerçevede ILO işsizlik yardımı yapılması gereken durumu 102 Sayılı ILO Sözleşmesinin 20. maddesinde; "Yardım yapılacak hal, çalışmaya muktedir ve iş almaya hazır bulunan bir kimsenin, uygun bir iş bulma imkânsızlığı sebebiyle ve milli mevzuatta tarif olunduğu şekilde, kazancın muvakkaten durması halidir." şeklinde ifade etmiştir. ILO belgelerinde işsizlik sigortası; "isteği dışında işi sona eren bağımlı çalışanların gelir kaybını kısmen ve geçici bir süre telafi etme amacı güder" şeklinde tanımlanmıştır.[215]

10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletlerin kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22 inci maddesinde herkesin, toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, 25 inci maddesinde herkesin, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve iradesi dışında meydana gelen geçim sıkıntısı durumlarında sosyal güvenlik hakkına sahip olacağı hususlarına yer verilmiştir.

2.2.3 İşsizlik Sigortasının Amacı

İşsizliğin, birey ve toplum üzerinde ekonomik ve sosyolojik etkileri bulunmaktadır. 1944 yılında William H. Beveridge "İşsizlikten doğan iki kötülük vardır. İlk olarak işsizlik, işsiz kalan kişide faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak ise işsizlik, insanların hayatına korkuyu getirir ve bu

---

[214] Tozan; **a.g.e.**, s.14-15.
[215] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.99-100.

korkudan da nefret doğar" ifadesini kullanarak işsizliğin toplumun temel taşı olan birey üzerinde olumsuz etkilerini ifade etmiştir.[216]

Yukarıda işsizliğin tanımlarında da ifade edildiği üzere işsizlik sigortasının temel amacı, kendi iradesi dışında işsiz kalanlara sosyal dayanışma yoluyla belirli bir gelir güvencesi sağlamaktır. Diğer bir ifadeyle, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde oluşturulan sosyal güvenlik sisteminin bir alt dalı olan işsizlik sigortasının amacı işsizliğin neden olduğu yaraları sarmaktır.[217]

İşsizlik sigortası uygulamasının amaçları, işsizlik durumunun etkilediği unsurlar açısından ikiye ayrılmaktadır. İşsizlik faktörü, bireyin psikolojik, ekonomik vb. durumlarını etkilemesi bakımından bireysel, bireylerden meydana gelen toplumlarda meydana getirdiği etkiler bakımından da toplumsal etkilere sahiptir. Bu nedenle işsizlik sigortası uygulamasıyla ulaşılmak istenen amaçları, bireysel ve toplumsal amaçlar olarak iki başlıkta incelemek yerinde olacaktır.[218]

2.2.3.1 Bireysel Amaçlar

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı en önemli amacı, tüketimi istikrara kavuşturmaktır. Aile üyesi bir kişinin işsiz kalmasıyla ortaya çıkacak önemli gelir ve refah kaybını önleyecek tasarruflar yetersiz olabilir. Birçok işçi geleceği için tasarruf yapma alışkanlığına sahip değildir. Kişiler, genellikle, yaşanan zamandaki refahlarını yükseltmek için çaba sarf ederler. Bunun sebebi olarak, geleceği görememek veya eksik değerlendirme sayılabilir. Geleceği görememek esasında sosyal sigortaların var olmasının temel nedenlerinden birisidir. İşçiler çalışırken gelirleri üzerinden kesilen primlerle finanse edilen bir işsizlik sigortası programı, bir anlamda zorunlu olarak tasarruf yapmayla aynı anlama gelmektedir. Böylece, kişilerin tüketimi düzenlenir ve ekonomik refahları yükselebilir. Dolayısıyla işsizlik sigortası, bireylerin geleceğe yönelik basiretsizliklerinin üstesinden gelmenin sosyal bir yolu anlamına da gelmektedir.[219]

---

[216] Andaç; **a.g.e.**, s.20.
[217] Korkmaz - Mahiroğulları; **a.g.e.**, s.99.
[218] Ayas; **a.g.e.**, s.32.
[219] Tuna; **a.g.e.**, s.11.

İşsizlik Sigortasının bireysel amaçlarının başında; gelir kaybına uğrayan sigortalının işsiz kaldığı süre boyunca kendisine ve ailesine gelir garantisi sağlamasıdır. Bunu yanı sıra işsiz kalmış sigortalıların mesleki becerilerinin yitirilmemesini ve yeniden iş bulmasını sağlama amaçları da günümüzde önem kazanmıştır.

2.2.3.2 Toplumsal Amaçlar

İşsizlik sigortası uygulamasıyla, bireylerin alım güçleri hiç seviyesine düşürülmediği için, piyasalardaki hareket engellenmemiş olacaktır. Bu durum, ekonomik anlamdaki olumlu etkilerinin yanı sıra, bireylerin iş bulabilmeleri için gereken iş yerlerinin de açık kalması anlamına gelmektedir ki, bu da işsizlik sigortasının dolaylı olarak toplumsal ve istihdam açısından da etkilerinin olduğunu göstermektedir.[220]

Keynesyenlere göre, işsizlik sigortası durgunluk dönemlerinde satın alma gücünü arttırarak ekonomide otomatik olarak bir mali canlanma sağlamaktadır. İşsizlik sigortasının otomatik düzenleyicilik etkisi, yardım oranlarının büyüklüğü ve işsizlik sigortasının kapsadığı işsizlerin miktarına bağlı olmaktadır. Kişisel gelir içinde işsizlik yardımlarının oranı yüksekse, işsiz kalındığında kişisel gelirin daha büyük bir bölümü tazmin edilmektedir. Diğer yandan, sigorta yardımlarından yararlanabilme koşullarına getirilen kolaylıklar daha fazla işsiz kitlesini kapsama dâhil edebileceğinden, sigortanın otomatik düzenleyicilik işlevi daha da büyümüş olacaktır. Bu bağlamda, geliri dengelemek veya satın alma gücünün yeniden dağılımını sağlamak, işsizlik sigortasının sosyal amaçlarından birini teşkil etmektedir.[221]

2.2.4 İşsizlik Sigortasının Özellikleri

İşsizlik sigortası uygulaması ve diğer sosyal sigorta kollarının uygulamaları, esas ve sonuç itibariyle bazı ortak özelliklere sahiptirler. İşsizlik sigortası sosyal sigortaların

---

[220] Ayas; **a.g.e.**, s.33.
[221] Aktürk; **a.g.e.**, s.30.

tüm ortak özelliklerini taşımakla birlikte, kendine özgü, diğer sosyal sigorta kollarından farklı bazı özellikleri vardır. Bu özelliklerini şöyle incelememiz mümkündür:[222]

2.2.4.1 İş Riskini Tazmin Özelliği

İşsizlik sigortasının konusu işsizlerdir. Sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında geçici bir süre için işsiz kalmış çalışanları kapsamına alır. Bu gibi kişilerin tek gelir kaynağı ücret olduğuna göre bunların işsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri olanaksızdır. Öte yandan bu gibi kişilerin düşeceği zaruretler toplumda çok büyük bir sosyal, ekonomik ve politik sorunlar yaratmaktadır. Gerek insancıl ve gerekse toplumsal düşünceyle bu gibi kimseleri korumak zarurettir. İşsizlik sigortası bu kişilerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için iş temin edilemiyorsa bunun tazmini etmeye çalışan bir sigorta koludur.[223]

Sosyo-ekonomik risk olan işsizlik, sosyal güvenliğin konusu olan diğer mesleki, fizyolojik ve sosyal risklerden farklıdır. Zira işsiz, kendi elinde olmadan çalışma arzu ve yeteneğinde olmasına rağmen sosyal ve ekonomik bir nedenle işsiz kalmış ve geliri kesilmiştir. Tekrar iş bulup çalışma ihtimali, işsizlik süresi uzadıkça zayıflamaktadır. Halbuki, mesleki ve fizyolojik risklerde tekrar aynı işine dönme hakkı saklıdır. Ancak eklemek gerekir ki her işsize de işsizlik sigortası uygulanması mümkün değildir. Kapsamına girecek işsizlerde bazı koşullar aranmaktadır.[224]

2.2.4.2 Zorunlu Olması Özelliği

Sosyal, ekonomik ve politik pek çok sorun ortaya çıkaran işsizlik riskinin tazmini için işsizlik sigortasına katılım zorunludur. Bu özelliği ile özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayrılmaktadır.[225]

İşsizlik sigortasında zorunluluk olmazsa, işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına düşer. Bu da devlete büyük yük yükler. Zarurete düşmeden bir kimse bunun faydasını anlayamayacağından zorunluluk esası getirilmiştir. İşsizlik

---

[222] Işığıçok; **a.g.e.**, s.168.; Andaç; **a.g.e.**, s.58.
[223] Işığıçok; **a.g.e.**, s.168.; Andaç; **a.g.e.**, s.58.
[224] Andaç; **a.g.e.**, s.58.
[225] Işığıçok; **a.g.e.**, s.168.; Andaç; **a.g.e.**, s.58.

sigortasının bu özelliği sayesinde asıl yararı, işsizlik tehlikesinden habersiz olanların da yararlanması sağlanmaktadır. Asıl yardıma muhtaç olan zümre, düşük gelirle çalışan geniş işçi kitleleridir. Bunlar kendi menfaatlerini önceden bilemedikleri için zorunluluk ilkesi getirilmiştir. İşçi çalışmaya başladığı andan itibaren sigortalanır. Hiç bir işçi buna itiraz edemez.[226]

AB ülkelerinden Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda, İngiltere İrlanda, İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'da zorunlu işsizlik sigortası, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Lüksemburg'da da isteğe bağlı işsizlik sigortası uygulanmaktadır. Ayrıca, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Sili, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Kesimi, Mısır, Israil, Japonya, Güney Afrika, Yugoslavya, İsviçre, ABD, Uruguay, Ekvator, Libya, İzlanda, Malta, Norveç ve Gana zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır.[227]

2.2.4.3 Prim Ödeme Özelliği

İşsizlik sigortası sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik sistemidir. Sigortacılık tekniği gereği işsizlik sigortası işçinin prim ödeme esasına dayanır. Bu özelliğinden dolayı işsizlik halinde alacağı ödenek bir haktır. Yardım olarak değerlendirilmemelidir. Primler genel ilke olarak sadece sigortalılar (işçi) tarafından ödenmekle birlikte, ayrıyeten sosyal politika ilkelerine dayalı olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla buna işverenler ve gerekirse devlet genel bütçeden prim katkısında bulunur.[228]

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

---

[226] Andaç; **a.g.e.**, s.59.
[227] Aktürk; **a.g.e.**, s.33.
[228] Işığıçok; **a.g.e.**, s.168.; Andaç; **a.g.e.**, s.63.

yararlanma hakkını verir. İşsizlik halinde alacağı ödenekler bir hak olup yardım değildir. Sosyal yardım kuruluşlarından bu yönü ile ayrılır.[229]

2.2.4.4 Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği

İşsizlik sigortası iki yönlü bir sigortadır. Bir yönü pasif sigorta işlemlerini yani işsizlik sigortası ödemeleri, aktif yönünü ise, işe yerleştirme ve mesleki eğitim oluşturmaktadır. İşsizlik sigortası ödemesinin sürekli olmadığı göz önüne alınırsa, ödeme süresinin sonunda kişinin tekrar işsiz ve gelirden yoksun kalacağı açıktır. Bu nedenle sigortanın en önemli yönünü işini kaybeden kişinin en kısa sürede işe yerleştirilmesi oluşturmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasının başarı şansını biraz da kişinin işe yerleştirilmesi oluşturmaktadır.[230]

İşsizlik sigortaları genellikle işsize gelir kaybını telafi etmek için parasal destek olması yanında, kendisine en kısa bir zaman içinde iş bulmak zorundadır da. Zira, uzun süre işsize yardımcı olması kurumun masraflarının artmasına neden olacaktır. Uzun süreli işsizlik, işsizin vasfını yitirmesine neden olmakta, psikolojik ve sosyolojik bunalımlara düşmesine, adi suçlar işlemesine sebep olmakta, çalışmaya karşı isteksizliği artırmakta, kişiliğini yitirmesini, sorumluluk duygusunun azalmasını oluşturmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortası yönetimi kişinin mevcut mesleğinde işe yerleştirilmesi mümkün değilse, mesleki eğitim yoluyla işgücü piyasasına yeni bir meslek edindirilmesi yoluyla döndürülmesine çalışmaktadır.[231]

2.2.4.5 Devlet Tarafından Kanunla Kurulma Özelliği

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

---

[229] Andaç; **a.g.e.**, s.63.
[230] Görücü – Aybıyık - Koç; **a.g.m.**, s.131.
[231] Görücü – Aybıyık - Koç; **a.g.m.**, s.131.; Andaç; **a.g.e.**, s.67.

uygulamalarda sosyal sigortalar gibi işsizlik sigortası da devlet tarafından özel yasayla kurulmakta ve yönlendirilmektedir.[232]

2.2.5 İşsizlik Sigortasının Kapsamı

Sosyal politika açısından bakıldığında yapmış olduğumuz tanımdan da çıkardığımız sonuca göre, işsizlik sigortasının kapsamını şüphesiz bir iş yerinde bağımlı çalışıp da, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturur. Ancak konuya açıklık getirmek için, kapsama girecek kimseleri bazı unsurlarına göre ayırmamız gerekiyor.[233]

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlemek çok zordur, çünkü her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, çalışma şartları farklılık arz etmektedir. İşsizlik sigortası çalışanları ve prim ödeyenleri kapsamına alan bir sistem olup, hiç çalışmamış ve sigortalanmamış işsizlerin bu programdan yararlanmaları mümkün değildir. Dolayısıyla, işsizlik sigortasının kapsamına bir işyerinde bağımlı çalışıp ta sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar girmektedir. Ancak konuya açıklık getirmek bakımından kapsama girecek kimseleri bazı unsurlara göre ayırmak gerekir.[234]

2.2.5.1 Bağımlılık Unsuruna Göre Kapsam

Bağımlılık, hukuki bir sorundur. Hukuk açısından değerlendirilmelidir. Bağımlılık, hem hizmet akdi ile hukuki olarak hem de ekonomik olarak bağımlılık anlamına gelmektedir. Sosyal politika yönünden çalışanlar ve çalıştıranlar bağımlılık bakımından farklılık gösterirler. Genelde bağımlı çalışanlar işçilerdir. Bağımsız çalışanlar ise işverenlerdir. Bu iki grubun işsizlik sigortası açısından durumunun iyi belirlenmesi gerekmektedir.[235]

---

[232] Işığıçok; **a.g.e.**, s.168.; Andaç; **a.g.e.**, s.65.

[233] Andaç; **a.g.e.**, s.68.
[234] Aktürk; **a.g.e.**, s.35.
[235] Aktürk; **a.g.e.**, s.36.

2.2.5.1.1 Bağımlı Çalışanlar

İşçi, bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan, üretime bedeni işgücü ile katkıda bulunan ve geçimini emeği karşılığı sağlayan kimsedir. İster bedenen, ister fikren ya da her ikisi ile birlikte hizmet akdine dayanarak çalışan kimseler işçi grubuna girmektedirler. İşçiler hizmet akdinin feshi halinde işsizlik riski ile en fazla etkilenebilecek kişilerdir. Bunun için işsizlik riski ile en fazla etkilenebilecek bağımlı çalışanlar işçilerdir. Dolayısıyla işsizlik sigortası kapsamına girecek en önemli grubu işçiler oluşturmaktadır.[236]

Bir diğer bağımlı çalışan grup da memurlardır. Memur, üretime genellikle fikri işgücü ile katkıda bulunan ve kamu kuruluşlarında çalışan kimsedir. Memurun çalışma şartları iş hukuku dışında düzenlenmektedir. Memurlar, devlet kamu hizmeti görmek için asli ve sürekli bir görevle memur statüsüne göre atanırlar. Memurlar statü olarak işe atanmalarından dolayı idare hukuku kapsamındadırlar. Dolayısıyla memurların sürekli nitelikte ve idare hukuku çerçevesindeki kanuni mevzuat hükümlerine göre istihdam edildiklerinden disiplin cezası hariç işsiz kalma ihmali yoktur. Bu açıdan işsizlik sigortası kapsamına alınmaları söz konusu değildir.[237]

2.2.5.1.2 Bağımsız Çalışanlar

Sosyal politika açısından bağımsız çalışanlar, üretim faaliyetini kendi hesabına yürüten sermaye sahibi olanlardır. Kendi mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını yöneten, kullanan ve serbestçe kullanma olanağına sahip kimselerdir. Diğer bir tanımla üretime genellikle sermayeleri ile katkıda bulunan kimselerdir. Bunlar kendi iş güçleriyle birlikte yardımcı işgücü kullanarak ya da kendileri bizzat üretim faaliyetinin içinde olmayıp işgücü kiralayarak başka kimselere üretim yaptırırlar. Bu açıdan işverenler ve serbest meslek sahipler olmak üzere iki gruba ayrılırlar:[238]

İşveren, bir hizmet akdine dayanarak diğer kimseyi işçi olarak çalıştıran kimsedir. İşveren hem tüzel hem de gerçek kişi olabilir. Çok zaman üretim faaliyetinin bizzat içinde bulunmaz. Üretime sadece sermayeleri ile katkıda bulunurlar. Nadiren de olsa işverenler de işsizlik sorunu ile karşılaşabilir. İşverenlerin işsizlik sigortasından

---

[236] Andaç; **a.g.e.**, s.72-75.
[237] Andaç; **a.g.e.**, s.69-70.
[238] Andaç; **a.g.e.**, s.75.

faydalanması işsizlik sigortasının mantığına ters düşmektedir. Zaten uygulamada da çok fazla rastlanılan bir durum değildir. Ancak, bunun yerine işverenlerin özel sigorta şirketlerinden veya ihtiyari işsizlik kuruluşlarından faydalanmaları söz konusudur.[239]

Serbest meslek sahipleri, üretim faaliyetlerini bizzat kendisi bedeni ve fikri olarak yerine getiren kimselerdir. Üretime bizzat kendi işgüçleri ile katkıda bulunurlar. Bu yönü ile işçiyi andırırlar. Diğer yandan sermayenin (makine, alet-edevat vs.) mülkiyetine sahip bulunmaktadırlar. Gerekirse, miktarı genellikle az olan kendilerine yardımcı olabilecek işgücü çalıştırabilirler. Bu özellikleri ile de işvereni andırırlar. Bu bakımdan bunlar genellikle üretime hem sermayeleri ile ve hem de emekleri ile katkıda bulunan kimselerdir. İşsizlik sigortası bakımından serbest meslek sahiplerinin durumları da işverenlerin durumuna benzemektedir. Dolayısıyla, serbest meslek sahipleri için de sadece malullük, yaşlılık ve ölüm riskleri ile ilgili sosyal güvenlik programları mevcuttur.[240]

2.2.5.2 Sektörlere Göre Kapsam

İşsizlik sigortasının uygulandığı sektörlerin genel özelliklerine baktığımızda, üretim veya hizmetin yıl boyunca sürekli olduğu, kötü hava şartlarında üretim veya hizmetin kesintiye uğramadığı, üretim ve hizmetin organize olduğu, ayrıca ücret karşılığı çalışan sayısının çok olduğu göze çarpmaktadır. İşsizlik sigortasının kapsamına genel olarak sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışanların tamamı girmektedir. Ancak, ülkelerdeki ekonomik ve sosyal yapının farklı olması nedeniyle işsizlik sigortasının uygulaması mümkün olan sektörler kapsama alınmakta veya kimi sınırlamalar getirilmektedir. Kapsama alınmasında zorluk çekilen sektörler genellikle tarım, ulaştırma ve bazı hizmet (ev işlerinde çalışanlar gibi) sektörleridir.[241]

Öte yandan işsizlik sigortası, genel olarak süreklilik arz eden sektörlerde uygulanmaktadır. Diğer bir anlatımla, bireylerin üretimin durması sonucu yılın belirli dönemlerinde işsiz kaldıkları sektörler, işsizlik sigortasının kapsamına alınmamaktadır. Buna mevsimlik tarım işçileri, inşaat işçileri vb. faaliyet alanlarında çalışan işçiler örnek

---

[239] Andaç; **a.g.e.**, s.75-76.; Aktürk; **a.g.e.**, s.36.

[240] Andaç; **a.g.e**., s.76-77.; Aktürk; **a.g.e**., s.36.
[241] Andaç; **a.g.e.**, s.78-79.; Aktürk; **a.g.e**., s.37.

gösterilebilir. Nitekim, bu faaliyet alanlarında belirli bir süre sonra ortaya çıkacak olan bir işsizlik durumu vardır ve bu da sigortanın uygulama mantığıyla örtüşmemektedir.[242]

2.2.5.3 İşletme Büyüklüğüne Göre Kapsam

İşsizlik sigortasının uygulama esasları ve tanımlamaları dikkate alındığı zaman, işletme ve burada çalışanların sayısıyla ilgili bir durumun olmadığı göze çarpmaktadır. Nitekim, faal olarak iş alanında bulunan ve çalışma azim ve yeterliliğini yitirmemiş olarak işsiz kalan her bireyin, işsizlik sigortasından faydalanması durumu, işyeri ile ilgili bir durum değildir. Ancak, işletme bazında çalışanların sigorta ile ilgili zorunlu kesintilerinin tespiti ve gereken sosyal güvencelerin sağlanması da zaruri bir durumdur. Bu nedenle de, işletmelerin büyüklüklerine göre, işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilmeleri durumu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, her işletmenin sigorta kapsamına dahil edilmesi istenirken, uygulama bu şekilde olmamaktadır. Küçük işletmelerde meydana gelen takip güçlükleri nedeniyle, bu işletmelerin sigorta kapsamına alınması da güçtür. Küçüklük veya büyüklük konusunda gereken yeterlilikler ise, ILO tarafından belirlenmiş ve 20 kişinin altında çalışanı olan işletmeler, "küçük işletme" sınıfına dâhil edilmiştir.[243]

2.2.5.4 İşsizlik Durumuna Göre Kapsam

İşsizlik sigortasının tanımında ve amacında da vurgulandığı üzere çalışma azmi ve yeterliliğini taşıyan ve aktif faaliyet gösterirken, çeşitli nedenlerle işsiz kalan bireyler işsizlik sigortasının kapsamına girmektedirler. Ancak kendi isteği ile işsiz kalanlar işsizlik sigortası kapsamında değildir.

2.2.6 İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortasından yararlanmak için işsiz olmak tek başına yeterli değildir. Ayrıca işçinin iradesi dışında işsiz kalması, işçinin belirli bir süre çalışmış ve sigorta

---

[242] Ayas; **a.g.e.**, s.39.
[243] Ayas; **a.g.e.**, s.39.

için prim ödemiş olması ve işçinin işsizlik ödeneği almadan önce belirli bir süre beklemiş olması ve gösterilen işi kabul edecek durumda olması gerekmekledir.

2.2.6.1 İradesi Dışında İşsiz Kalma Koşulu

İşsizlik sigortası açısından işsiz sosyo-ekonomik nedenlerle kendi isteği dışında, çalışma istek ve yeteneğinde olan kimsedir. Ancak, buradaki esas nokta işsiz kalan bireyin, işsizlik sigortasından faydalanabilmesi için kendi iradesi dışında işsiz kalmasının yanı sıra, çalışma azim ve yeterliliklerine de sahip olması gerekliliği aranmaktadır. Bu doğrultuda, kendi isteğiyle işten ayrılan işçilerin, yaptığı bir takım tutum ve davranışların, işyeri tüzüğüne aykırı olması nedeniyle işten çıkarılmalarının işsizlik sigortası kapsamına girmediğini belirtmek gerekir. İşçiler, işyeri ile ilgili olağandışı herhangi bir durum yaşamadıkları müddetçe, bir takım aksilikler nedeniyle, haksız yere veya mecburiyet nedeniyle, işlerinden çıkarıldıkları zaman işsizlik sigortası kapsamına dâhil edilirler.[244]

Kendi isteği ile işsiz kalanlar, grev veya lokavt sebebiyle işi bırakmış olanlar, haklı sebeplerle işten çıkartılanlar ve uygun bir iş önerisini reddedenler işsizlik sigortasından faydalanamamaktadır.[245]

2.2.6.2 Belirli Bir Süre Çalışma ve Prim Ödeme Koşulu

İşsizlik ödeneğinden faydalanmak isteyen kişilerin işsiz kalmadan önce belirli bir asgari dönem sigortalı çalışarak prim ödemesi gerekir. İleride tahmin edilecek işsizlik sürelerine ve işsiz sayısına yetecek ödemeleri karşılayacak, belli bir süre için işçinin çalışması esnasında prim ödenmesi gerekmektedir. Prim miktarı, nispeti, işçi-işveren-devlet hissesi ve asgari prim ödeme süresi her ülkenin saptayacağı sosyal politika koşullarına bağlı olarak değişir.[246]

Prim ödeme süreleri ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Genellikle işsizlik ödeneğini hak edebilmek için işsiz kalmadan önceki yıl içerisinde sigortalı olarak altı ay çalışmış olmak gerekir. Bu şartla birlikte çalışanın işte iken yapmış olduğu prim ödeme

---

[244]Ayas; **a.g.e.**, s.40.; Andaç; **a.g.e.**, s.104.
[245] Aktürk; **a.g.e.**, s.40.
[246] Andaç; **a.g.e.**, s.104.

süresi ve miktarı yapılacak yardımın miktarını ve yararlanma sürelerini etkilemektedir.[247]

2.2.6.3 Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu

Bir yandan sigortanın gerek idari ve gerekse mali gücünü hafifletmek, diğer yandan işsizi tekrar iş bulmaya zorlamak amacıyla işsize ödemeler belirli bir süre geçtikten sonra yapılır. Bu süreyi iyi ayarlamak gerekir. Uzun sürerse işsizi yoksulluğa sevk eder. Bu süre içinde işsiz, işsizlik sigortası ödemesi yapan kuruma şahsen başvurup işsiz olduğunu ve iş aramakta olduğunu belgelemek zorundadır.[248]

Uygulamada bekleme süresi 3 ile 7 gün arasında değişmekte olup, ILO'nun 122 Sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde azami bekleme süresi 7 gün olarak belirlenmiştir.[249]

2.2.6.4 Gösterilen İşi Kabul Etme Koşulu

Genellikle işsiz, kurumca kendisine gösterilen işi kabul etmek zorundadır. Kuruma işsizlik sigortası için kayıt yaptıran kişi kendisine teklif edilen işi kabul etmek zorundadır. Aksi durumda kişi işsizlik sigortasından yararlanma hakkını kaybeder[250]. Ancak, her ülke saptadığı sosyal politika koşullarına uygun olarak mesleklerine, cinsiyetine ve yaşına uymayan, aradığı çalışma koşullarını bulamayan, arzu ettiği ücreti alamayan işsizlerin bir veya bir kaç defaya mahsus olmak üzere o işi kabul etmeme halinde de sigorta ödenekleri devam ettirilebilir.[251]

---

[247] Aktürk; **a.g.e.**, s.41.
[248] Andaç; **a.g.e**., s.104.
[249] Aktürk; **a.g.e.**, s.41.
[250] Aktürk; **a.g.e.**, s.41.
[251] Andaç; **a.g.e**., s.104.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI ALANDA SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI

3.1 DÜNYA'DA SOSYAL KORUMA

Uluslararası hukuk kurallarının başında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi gelir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A (III) sayılı Kararıyla ilan edilmiştir. Ülkemizde, 6 Nisan 1949 tarih ve 9119 Sayılı Bakanlar Kurulu ile "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin Resmi Gazete ile yayınlanması, yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması ve bu Beyanname hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması" kararlaştırılmış ve Bakanlar Kurulu Kararı ile 27 Mayıs 1949 tarih ve 7217 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[252]

Bildirgenin 17. maddesinin üçüncü fıkrasında ise, "Herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir hayat sağlayacak adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır" ilkesi yer alır. Bu ilke, bizlere, ücret hakkı tutarının alt sınırını açıklar. Buna göre ücret, herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır bir hayat sağlayacak adil ve elverişli bir düzeyde olmak zorundadır.[253]

Sosyal koruma, sosyal güvenliğin kapsamadığı kişileri ve sosyal riskleri de kapsayan daha geniş bir kavramdır. Sosyal güvenliğin temelini sosyal sigortalar oluşturmaktadır. Sosyal güvenliğin esası yoksulluğu ve yoksulluğa uğrayabilme durumunu sosyal eylemlerle önlemektir. Sosyal koruma ise hayat düzeyi ve sosyal refah üzerinde olumsuz etkisi olan hastalık, engellilik, analık, yaşlılık, fiyat

---

[252] Çelik, Sabahat Binnur; "Türkiye'de Devletin Vergilerle Ekonomiye Müdahalesinin Sınırları", Internatıonal Conference On Eurasıan Economıes 2015, **Eurasian Economists Association,** Kazan – Russia, 9-11 September 2015, s.577, http://www.avekon.org/proceedings/eecon2015.pdf (30.04.2016).
[253] Çelik, S. Binnur;**a.g.m.**, s.578,

istikrarsızlığı, işsizlik gibi piyasa riskleri ile ekonomik krizler, doğal afetler gibi durumları önlemek, yönetmek ve aşmayı amaçlamaktadır.[254]

Çalışmanın Birinci Bölümünde de açıklandığı üzere, sosyal koruma araçları sosyal sigorta ve yardım programlarını kapsar. Sosyal sigorta kavramı, işçi ve işveren primlerine dayanan programları; sosyal yardım kavramı ise çalışmaktan dışlanan yada çalışabilecek durumda olmayan kişilere yönelik karşılıksız parasal transferleri ifade etmektedir.[255]

Bütün ülkelerde az veya çok miktarda sosyal koruma bulunmaktadır[256]. Ancak, dünya nüfusunun yarısından çoğu zorunlu nitelikteki herhangi bir sosyal koruma sisteminin kapsamında değildir. Bir başka deyişle, bu küme vergilerle ya da katkılarla finansmanı sağlanan herhangi bir sosyal koruma programından yararlanamamaktadır.[257]

Yine ülkelerin yalnızca 1/3'ü, yani dünya nüfusunun %28'i ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinde tanımlanmış olan sosyal güvenlik imkanlarına sahip bulunmaktadır. Özellikle büyük çoğunluğunu Asya ve Afrika ülkelerinde yaşayanların oluşturduğu dünyanın 1/3'lük kesimi hiçbir sağlık güvencesine sahip değildir. Dünyada çalışma çağındaki nüfusun %40'ı sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsanmaktadır.[258]

Ortalama olarak toplam dünya gelirinin %17,2'si sosyal güvenlik giderlerine harcanmaktadır. Yüksek gelire sahip ülkelerde toplam sosyal güvenlik harcamaları milli gelirin %19,4'üne denk gelmektedir. Bunun yaklaşık olarak %7,5'i emeklilik, %7 sağlık, %2,5 işgöremezlik, dul ve yetimlik, %1.25'i aile yardımları, %1'i işsizlik ve %0,5'i diğer yardımlardan oluşmaktadır. Orta gelirli ülkelerde milli gelirin yaklaşık olarak %13,2'si, düşük gelirli ülkelerde %7,6'sı sosyal güvenlik için harcanmaktadır.[259]

---

[254] Atılgan, Ahmet; **Neo-Liberal Dönemde Sosyal Güvenlik**, Beta Basım Yayım, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 2016, s.56.
[255] Atılgan;**a.g.e.**,s.57.
[256] Atılgan;**a.g.e.**,s.57.
[257] Kapar, Recep; "Gelir Güvencesizliğine Karşı Koruma ve İşgücü Piyasasında Bölünme", **Sosyal Araştırmalar Vakfı**, İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar, Deneyimler Sempozyumu, İstanbul, 16-17 Ekim 2004, s.7., http://www.sosyalkoruma.net/pdf/gelir.pdf (04.04.2016)
[258] Atılgan;**a.g.e.**,s.57.
[259] Atılgan;**a.g.e.**,s.57.

3.2 ILO SÖZLEŞMELERİNDE SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI

3.2.1 Genel Olarak

İlk olarak ILO'nun kurulması, hızlı ekonomik büyümeye bir tepki ve bilhassa daha geç sanayileşmiş ülkelerde ve onların kolonilerinde uluslararası ticaret ve uluslararası yatırımın Birinci Dünya Savaşı'nın otuz yıl öncesinde genişlemesi çerçevesinde ele alınabilir. Serbest piyasa dalgasından etkilenerek işgücü piyasasının daha kuralsız hale getirilmesi, işverenleri keskin bir biçimde artan sınır ötesi rekabet sonucunda işgücü maliyetlerini azaltmaya ve/veya başta çalışma saatlerinin uzatılması olmak üzere aşırı emek kullanmaya ve gerçekten emeğin sömürüsüne yöneltmiştir. Bu çerçevede, 1919 yılındaki ilk Uluslararası Çalışma Konferansı'nda birinci ILO sözleşmesi olarak, işsizlik karşısında koruma, analık durumu, gençlerin ve kadınların gece çalışması ve sanayi sektöründe en düşük çalışma yaşının belirlenmesi konuları da karara bağlamıştır.[260]

ILO'nun 1934 tarihli 44 nolu İşsizlik Yardımları Sözleşmesi ve aynı tarihli 44 nolu İşsizlik Yardımı Tavsiyesi, yine 1944 tarihli 67 nolu Gelir Güvenliği Tavsiyesi işsizlik sigortasını zorunlu bir hamle olarak algılamanın önemine işaret etmiş ve 1952 tarihli 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin ILO Sözleşmesi, kapsadığı 9 riskten biri olarak işsizliğe dikkat çekmiştir.[261]

Küreselleşme süreci ile birlikte ILO'nun pozisyonu ve işlevi de daha farklı bir boyut kazanmış ve ILO'ya uluslararası ekonomi, finans ve ticaret kuruluşlarıyla işbirliği yapmak suretiyle yeni ekonomik düzenin çalışma ve sosyal koruma düzenlemelerini yapma görevi verilmiştir.[262]

---

[260] Sengenberger, Werner; **Uluslararası Çalısma Örgütü Amaçları, İşlevleri ve Politik Etkileri**, Alman Sendikalar Konfederasyonu (DGB), http://library.fes.de/pdf-files/iez/10695.pdf (13.04.2016), s.13.
[261] Tuna; **a.g.e.**, s.6.
[262] Servais, Jean Michel; "The New ILO Recommendation on Social Security", **E-journal of International and Comperative Labour Studies**, Volume: 1, No: 3-4 October-December 2012, http://www.adapt.it/englishbulletin/docs/servais.pdf, 23.04.2016, s. 1-2.

ILO 2008 tarihli Adil Bir Küreselleşme için Sosyal Adalet Bildirgesinde sosyal korumanın aşağıdaki unsurları kapsaması gerektiğini belirtmiştir:[263]

- Koruma ihtiyacı içindeki herkese temel gelir sağlayacak önlemleri de kapsayacak şekilde sosyal güvenliğin herkese sağlanması ve kapsam ve içeriğinin teknolojik, toplumsal, demografik ve ekonomik değişikliklerin hızının doğurduğu yeni ihtiyaçları ve belirsizlikleri karşılayacak şekilde düzenlenmesi
- Sağlıklı ve güvenli çalışma koşulları
- Ekonomik büyümenin sonuçlarından herkesin adil yararlanabilmesi için tasarlanmış, ücretlere ve kazançlara, çalışma süreleri ve diğer çalışma şartlarına ilişkin politikalar ve tüm çalışanlara ve benzeri bir koruma ihtiyacında olan herkes için asgari geçim ücreti.

Bu bağlamda sosyal koruma, sosyal güvencenin ötesinde bireyin sosyal risklere karşı güvenceye alınması, istihdamının sağlanması ve toplumla bütünleşmesinin sağlanmasını hedeflemektedir:[264]

3.2.2 ILO Sözleşmelerinde Sosyal Koruma Tabanı

Sosyal koruma tabanı (Social Protection Floor) girişimi-insiyatifi, insan ihtiyaçları ve insan hakları için çeşitli Birleşmiş Milletler kuruluşlarının ortak bir yanıtıdır. Sosyal koruma tabanının (SPF) amacı insanlara ihtiyaç duydukları gerekli hizmetleri ve nakit transferleri sağlamak için sosyal koruma sistemlerinin kurulması ya da güçlendirilmesini kolaylaştırmak ve hızlandırmaktır. SPF, birçok katmanlı sosyal koruma sisteminin ilk kademesi olabilir.[265]

SPF, yoksulluk içinde olan insanlara, temel düzeyde sosyal koruma sağlanması anlamına gelir. Yoksul ve hassas gruplardan olan kişilerin, temel hizmetlere ve sosyal transferlere (yardımlara) erişimlerinin temin edilmesini kapsar. Nakit transferleri, temel sağlık hizmetlerine erişim, gelir desteği ve düzenli gelir vb. unsurları içerir.

---

[263] ILO; "The Declaration on Social Justice for a Fair Globalization", **Adopted by the International Labour Conference,** at its Ninety-seventh Session, Geneva, 10 June 2008, s. 9-10.
[264] Aktaş; **a.g.e.**, s.21.
[265] Handayani, Sri Wening(Edt.); **Enhancing Social Protection in Asia and the Pacific: The Proceedings of the Regional Workshop,** Asian Development Bank, Philippines, 2010, s.5.

SPF uygulamak için kilit zorluk finanse edilebilirliğidir. SPF normalde devlet bütçesinden finanse edilmektedir. “Mali alan" (fiscal space), yani bütçe imkanları çerçevesinde sosyal korumanın finanse edilebilirliği hakkında endişeye yanıt olarak, SPF politik alan için mali manevranın sık sık varsayıldığından daha geniş olabileceğini göstermektedir.[266]

ILO 2012 Tarihli, 202 Sayılı Ulusal Sosyal Koruma Tabanları Hakkında Tavsiye Kararı:

> *“Günümüzde işsizlik, hastalık, kaza, sakatlık, analık ve yaşlılık durumları karşısında asgari sosyal koruma, ILO üyesi ülkelerin yalnızca küçük bir kısmında bulunmaktadır. Ulusal Sosyal Koruma Tabanları Hakkında Tavsiye Kararı, dünya üzerinde yaşayan herkesin yaşamını sürdürebilmek için en azından temel bir gelir güvencesine kavuşmasını öngörmektedir. Bu çerçevede Tavsiye Kararı bireylerin, yaşlılar ve engelliler için aylıklar, çocuk yardımları, gelir desteği ödemeleri, işsizler ile çalışan yoksullara yönelik istihdam destekleri ve hizmetleri gibi nakit ve benzeri şekilde desteklenerek güvence altına alınmalarını savunmaktadır.*[267]

Bu karar ile sosyal korumanın devlet erki tarafından herkesin yararlanabileceği ve temel ihtiyaçlarını karşılayabileceği asgari bir vatandaşlık geliri tabanında sağlanması gerektiği tavsiye edilmektedir.

3.3 AVRUPA BİRLİĞİNDE SOSYAL KORUMA VE ASGARİ GELİR

3.3.1 Avrupa Birliğinde Sosyal Korumanın Gelişimi

AB sosyal politika bakımından iki öncelikli alan belirlemiştir. İlki tam istihdama yönelim hedefidir. Bu hedefe ulaşmak amacıyla Avrupa istihdam Stratejisi geliştirilmiş ve uygulanmaktadır. İkinci temel hedef, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele ederek, sosyal koruma sistemlerini modernleştirerek ve herkesi içerisine alacak biçimde eşit fırsatları genişleterek daha adil bir toplumsal yapının teşvik edilmesini sağlamaktır.[268]

---

[266] Handayani, **2010**, s.5-6.
[267] Sengenberger;**a.g.e.**, s.33.
[268] Sapancalı, Faruk; Avrupa Birliği’nde Sosyal İçerme Politikaları, **TİSK Akademi Dergisi**, Yıl:2007, Sayı: II, Ankara, s.57.

Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kuran 1957 Roma Antlaşmasında işçilerin serbest dolaşımı ve yerleşme serbestisi, 1986 Tek Avrupa Yasası'nda ise işçi sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog ile ekonomik ve sosyal bütünleşme alanlarında sınırlı bir sosyal politika önerilmiştir.[269]

1992 Maastricht Antlaşmasında, istihdamın, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, daha iyi bir sosyal koruma, sosyal diyalog, insan haklarının geliştirilmesi konularını kapsamaktadır.[270]

1996'da revize edilmiş olan Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. Maddesinde bütün yurttaşların yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.[271]

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması, işsizlik ve istihdam açısından AB sosyal güvenlik tarihçesinde diğer önemli dönüm noktasıdır. Antlaşma ile sosyal politikanın ortak sorumluluk alanı olduğu ilk defa teyit edilmiştir. Böylece sosyal politikanın amaçları olarak, istihdamın geliştirilmesi, hayat ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve sosyal güvenliğin yeterli hale getirilmesi gibi bir dizi sosyal boyut hüküm altına alınmıştır.[272]

Mart 2000 tarihinde Lizbon'da bir araya gelen üye ülke liderleri Lizbon Zirvesi'nin en dikkat çekici tarafı, Avrupa Sosyal Modeli'nin modernizasyonuna ve işleyen bir refah devletinin oluşturulmasına dikkat çekmesidir. Başta emeklilik sistemlerinin reformu ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması olmak üzere sosyal korumanın modernleşmesine dikkat çekmiştir. Böylece, Lizbon Zirvesi'yle, AB'nde sosyal politikaların, ekonomi ve istihdam alanlarına bağlanması söz konusu olmuştur. Lizbon Zirvesi'yle 2010 yılına kadar yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması için kararlı bir şekilde mücadele edilmesi hedefi ortaya konulmuştur. Bununla birlikte üye ülkelerin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele politikalarını, birleştirilmiş ortak hedefler, Ulusal Eylem Planları ve Birlik eylem programı temelinde koordine etmeleri kararlaştırılmıştır. Zirve'de, sosyal içerme için, Açık Eşgüdüm

---

[269] Erdoğdu, Seyhan; "Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme", **Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası,** Ed.: Berrin Ceylan-Ataman, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s. 102.
[270] Erdoğdu, **2010**, s. 102.
[271] Sapancalı; **a.g.m.**, s.58.
[272] Erdoğdu, **2010**, s. 103.

Yöntemi'nin (Open Method of Co-ordination) kullanılmasına karar verilmiştir. İlk olarak 1997 yılında Avrupa istihdam Stratejisi ile ortaya çıkan Açık Eşgüdüm Yöntemi Lizbon Zirvesi ile genişletilmiştir. Bu yöntem ile üye ülkeler, kendi ulusal uygulamalarını AB'nin sosyal politikadaki isteklerine dönüştürmek taahhüdü altına girmişlerdir.[273]

Sosyal koruma ve sosyal içerme alanlarında, AB'nin belirlediği temel hakları da içeren Avrupa Birliği Temel Hakları Şartı, Aralık 2000 Nice zirvesinde bağlayıcılığı olmayan bir deklarasyon benimsemiştir. Bu belgede Birlik vatandaşları ile Birlik sınırları içerisinde yerleşik herkesin, kişisel siyasal, ekonomik ve sosyal hakları tanımlanmıştır.[274]

Aralık 2000'de Nice Avrupa Konseyi'nde sosyal içerme alanında ilk ortak hedefler kabul edilmiştir. Bu hedefler;

- istihdama katılımı ve tüm kaynaklara, haklara, mallara ve hizmetlere erişimi geliştirmek,
- sosyal dışlanma risklerini önlemek,
- toplumdaki en zayıf kesimlere yardımcı olmak,
- konu ile ilgili tüm tarafları harekete geçirmek,

şeklinde sıralanmıştır.[275]

Aralık 2001'de Leaken Zirvesi'nde, Sosyal Koruma Komitesi tarafından, üye ülkelere ve Komisyon'a yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması konusundaki gelişimin izlenmesi, Avrupa'da yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda farkındalık geliştirilmesi ve iyi uygulamaların ortaya konulması ve alışverişinin sağlanması konularında kullanılmak üzere, on birincil sekiz ikincil gösterge geliştirilmiştir. Bunlar büyük ölçüde gelir, istihdam, eğitim ve sağlığa ilişkin göstergelerdir. Birincil göstergeler; transferler sonrası yoksulluk oranı, gelir dağılımı, kalıcı (sürekli) yoksulluk oranı, yoksulluk açığı, bölgesel kaynaşma, uzun dönemli işsizlik, işsiz ailelerde yaşayan bireyler, okuldan erken ayrılanlar, doğuştan yaşam beklentisi, gelir durumuna göre öngörülen sağlık durumu. ikincil göstergeler ise, farklı eşiklere göre yoksulların dağılımı, zaman içinde tek bir noktaya odaklanan düşük gelir

---

[273] Sapancalı; **a.g.m.**, s.59-60.
[274] Erdoğdu, **2010**, s. 104.
[275] Sapancalı; **a.g.m.**, s.59-60.

oranı, transferler öncesi yoksulluk oranı, gini katsayısı, sürekli yoksulluk (ortalama ulusal gelirin yüzde 50'si temel alınarak), uzun süreli işsizliğin dağılımı, çok uzun süreli (iki yıl ve daha fazla) işsizlik oranı, düşük eğitimli kişiler Revize Lizbon Stratejisi bağlamında Avrupa Konseyi Mart 2006'da 2006'dan itibaren geçerli olmak üzere sosyal koruma, sosyal içerme, emeklilik sistemleri ile sağlık bakımı birbirine paralel süreçler haline getirilmiştir.[276]

3.3.2 Avrupa Birliğinde Sosyal Koruma Uygulaması

AB üyesi ülkelerde sosyal koruma sistemlerinin, yoksulluğun önlenmesi ve hafifletilmesinde geçmişte olduğu gibi bugün de kritik biçimde önemli rol oynamaya devam ettiği açık biçimde görülmektedir. Sosyal koruma sistemleri düşük gelirli gruplara yönelik sosyal yeniden dağılım işlevi görerek yoksulluk riskinin azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Sosyal koruma kapsamında yapılan sosyal transferler sonrasında yoksulluk riskinin AB'nde ciddi biçimde azalma gösterdiği görülmektedir. AB'nde yaşlılık ve ölüm aylıkları da dahil olmak üzere sosyal transferler öncesi yoksulluk riski oranı % 42, yaşlılık ve ölüm aylıkları hariç olmak üzere sosyal transferler öncesi yoksulluk riski % 26 olarak hesaplanırken, sosyal transferler sonrasında bu oran % 16'ya gerilemektedir. Dolayısıyla sosyal transferler öncesi ile sosyal transferler sonrasında yoksulluk riski oranlarında ciddi bir gerileme yaşanmaktadır ki, bu AB'nde sosyal koruma sistemlerinin önemli bir başarısı olarak değerlendirilmektedir.[277]

Ayrıca reform sürecinde birçok ülkede işsizlik yardımlarının ve sigortalarının da yeniden düzenlendiği görülmüştür. Bu düzenlemeler aslında daha çok "refah için çalışma" yaklaşımı çerçevesinde gündeme gelmiştir. Çoğu üye ülkede, istihdam edilmeyenlere yapılan yardımların sürelerini kısaltmak, hileli taleplerin ve sisteme zararlarının önüne geçmek ve istihdam önerilerini kabul etmeleri için işsizler üzerinde baskıyı arttırmak için kazanılan haklarda kısıtlamaya gidilmektedir. Örneğin, Almanya, Hollanda ve Danimarka'da işsizlik sigortasında değişiklik yapılarak, bu sigortadan yararlanmaya hak kazanma koşulları, yararlanma süresi ve sağlanan destek çalışılan süre ile daha fazla ilişkilendirilerek, çalışma teşvik edilmeye ve sigortanın yükü hafifletilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla günümüzde Birlik içerisinde bireylerin sosyal

---

[276] Sapancalı; **a.g.m.**, s.61-62.
[277] Sapancalı; **a.g.m.**, s.91-92.

güvenlik sistemi kapsamında korunması, öncelikle ve özellikle işgücü piyasasında daha uzun süre kalmalarına bağlanmak istenmektedir.[278]

3.3.3 Avrupa Sosyal Modeli

Sosyal koruma alanında bir Avrupa modelinden söz edilmesini sağlayan şey, sosyal açıdan Avrupa Birliği yasalarının, kurumlarının vb. varlığı değil, batı Avrupa ülkelerinde birbirlerinden farklı da olsa mevcut sosyal koruma sistemlerinin bazı ortak değerlere dayanması ve karşılaştırılabilir sosyal politikalar ve sosyal kurumlar yaratılmış olmasıdır. Bu anlamda bir Avrupa sosyal modelini oluşturan unsurlar, özellikle ABD'ye kıyasla, sosyal güvenliğin kapsamının daha geniş ve daha cömert olması, ücret ve gelir dağılımının daha eşitlikçi olması, işçilerin daha örgütlü, daha güçlü ve politik alanda daha etkin olması, kamu hizmetlerinin varlığı, sosyal koruma kurumlarının varlığı gibi unsurlardır. Sosyal koruma, bir ülkede yaşayanların sosyal risklere karşı korunmaları için düzenlenmiş olan tüm toplu transfer sistemlerine denir. Avrupa Birliği düzeyinde sosyal koruma harcamaları AB'nin gayri safi gelirinin %28.5'i düzeyindedir. Bu oran ülkeler arasında %18.5 ile %35 arasında değişmektedir.[279]

3.3.4 Avrupa Birliğinde İşsizlik Sigortasının Genel Çerçevesi

AB ülkelerinde, sosyal sigorta uygulamalarından en yaygını işsizlik sigortası ve onun pratiği olan işsizlik ödenekleridir. 1408/71 sayılı Tüzük, m. 67–71 ve 574/72 sayılı Tüzük m. 80-84; 1975-1993 yılları arasında 23 Adalet Divanı Kararı ve 83, 131, 140 nolu İdari Komisyon Kararları ile 18 sayılı Tavsiye ÇSGB, 2000: 103) çerçevesinde işsizlik sigortası mevzuatına sahip olan AB'de, işsizlik sigortasında, primler finansmanda ülkelerinde çoğunda tercih edilen bir ilke konumundadır. Ancak burada özellikle vergilerin katkısı ve devletin devreye girmesi de önemli bir yer teşkil etmektedir. Bunun yanında Fransa'da "dayanışma rejimi" ve devlet katkısı, Lüksemburg'da özel vergi sistemi, Estonya'da genel vergi ile işleyen bir finansal destek

---

[278] Sapancalı; **a.g.m.**, s.94-95.
[279] Erdoğdu, Seyhan ; "Avrupa Birliği ve Sosyal Politika", **Genel-İş Emek Araştırma Dergisi,** Sayı: 2005/1, s. 19-20.

sistemi burada özellikle vergilerin katkısı ve devletin devreye girmesi de önemli bir yer teşkil etmektedir. Bunun yanında Fransa'da "dayanışma rejimi" ve devlet katkısı, Lüksemburg'da özel vergi sistemi, Estonya'da genel vergi ile isleyen bir finansal destek sistemi mevcuttur. Almanya'da işsizlik sosyal yardımı vergi ile finanse edilmektedir. İngiltere'de ise, gelire bağlı işsizlik ödeneği vergi ile prime bağlı işsizlik ödeneği ise prim ile finanse edilmektedir. Finlandiya ise, baz/temel yardımlar adı altında % 23 vergi ve bir işsizlik fonuna dahil olmayan ücretli müstahdemlerle ilgili primler (%77) ve ücrete dayalı yardımlar adı altında ise primi esas alan ikili bir finans sistemi seçmiştir. Belçika'da ise finansman, toplu primden ayrılan pay, devletin toplu sübvansiyonu ve ihtiyaca göre alternatif finansman olmak üzere üçlü bir çerçeve içinde işlemektedir.[280]

3.3.5 Avrupa Birliğinde Asgari Gelir Güvencesi Uygulaması

Asgari geçim seviyesini sağlayacak bir gelirin garanti edilmesi amacını taşıyan asgari gelir garantisi sistemi, son yıllarda AB ülkelerinde konuşulmaya başlanmış ve Avrupa Komisyonu 1998 yılındaki sosyal koruma sistemindeki yeterli kaynaklar ve sosyal yardım ile ilgili genel kriterlere yönelik tavsiye kararının uygulanmasına ilişkin raporunda "asgari gelir garantisi" kavramına özellikle işaret etmiştir. İlgili tavsiye kararında asgari gelir garantisi bahsinde", finansal krizler esnasında verilen asgari gelir temel ihtiyaçları kapsar, prime bağlı değildir, vergilerle finanse edilir ve aile içi dayanışmaya katkıda bulunmaktadır, finansal kriz olmadığı durumda ise asgari gelir düzenlemesi hayatını idame ettiremeyecek durumda olan kişiler için son bir güvencedir" şeklinde hükümlere yer verilmiştir.[281]

"Garantili asgari gelir" terimi AB'de farklı ulusal anlayışlara sahiptir. Bazı ülkelerin (Fransa, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, Latviya) proje isimlerinde asgari gelir kavramı açık bir biçimde belirtilmiştir, diğer birçok ülkede (Avusturya, Almanya, Hollanda, Danimarka, İsveç, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovenya, Malta) aynı proje, sosyal yardım olarak veya "entegrasyon veya ilave gelir" (Belçika, Portekiz), "kamu yardımı" (Kıbrıs), "gelir desteği" (İngiltere), "tamamlayıcı refah ödeneği" (İrlanda),

---

[280] Tasçı, Faruk; "Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Karşılaştırma", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:13, S:1, 2013, s.86-87.
[281] Karaca, Nuray Gökçek; **Asgari Gelir ve AB Ülkelerindeki Uygulamaları**, Pelikan Yayıncılık, Nisan Kitabevi, Eskişehir, 2004, s.43-44.

“geçim yardımı” (Estonya), “kaynak ihtiyacı yardımı” (Slovakya) veya “sosyal yardım” (Litvanya) olarak belirtilmektedir. Bazı ülkelerde garantili asgari gelir projesi tek mevcut güvenlik ağıdır, diğer bazı ülkelerde garantili asgari gelir, diğer ödeneklerin ve ilgili hakların da dahil olduğu daha geniş bir güvenlik ağının bir parçasıdır. Üye ülkeler arasında sosyal korumada sürekli bir bilgi alışverişini teşvik eden 1990 yılından beri yayınlanan Sosyal Koruma Alanında Ortak Bilgi Sistemi (MISSOC)nde garantili asgari gelir projeleri “yeterli kaynakların garanti edilmesi” şeklinde geniş bir kategoride sınıflandırılmıştır. Bu farklı terminolojilerin ötesinde garantili asgari gelir projeleri genel bir tespitte bulunmamıza yardımcı olacak bazı genel özelliklere sahiptir. Bu özellikler;

- Evrensel bazda verildiği ve daha önceki sigorta sistemlerindeki sosyal koruma dağıtımlarından bağımsız oldukları için “garantili” ve “karşılıksız”dır,

- Sosyal korumadaki son güvenlik ağı olarak tasavvur edildikleri ve asgari hayat standartları ve ihtiyaçların ulusal ve yerel algısı ile ilgili oldukları için “asgari”dir,

- Öznel ve ayırımcı olmayan bir hak olması yönüyle bireyler tarafından talep edilmesi gerekmektedir, otomatik olarak verilmemektedir ve seviyesi (miktarı) kanunlarla veya yönetimsel kurallarla herkes için eşit bir şekilde tespit edilmektedir,

- Genellikle gelir testine göre değişen nakit miktarlarda ödenmektedir. Bu yardımın niteliği ve miktarı bireyin ve hane halkının elde ettiği kaynakların verilen asgari miktarı geçmemesi şartına bağlanmıştır. Bununla birlikte belli ülkelerde örneğin gıda veya giysi yardımları tamamlayıcı ve/veya diğer ödeneklere (ev, aile)ve/veya hizmetlere ilave olarak nitelendirilebilmektedir.[282]

3.4 ASYA KALKINMA BANKASI SOSYAL KORUMA YAKLAŞIMI

Asya Kalkınma Bankasına göre sosyal koruma; riskler karşısında insanların yüklerinin azaltılması, etkin işgücü piyasasının desteklenmesi, gelir kayıplarına ya da azalmalarına ve tehlikelere karşı, insanların kendi kendilerini koruma yeteneklerinin arttırılması yoluyla zayıflığın ve yoksulluğun azaltılması için tasarlanmış politika ve

[282] Casas, Ramón Peña;“Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards Across Europe**,2005, s. 18. http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20in%20 enlarged%20EU.pdf (18.04.2016).

programların bütünüdür. Sosyal koruma sistemi; (i) işgücü piyasası programları, (ii) sosyal sigorta, (iii) sosyal yardım ve refah hizmetleri, (iv) mikro ve bölgesel temelli sigorta, (v) çocukların korunması için tasarlanmış politika ve programlardan oluşmaktadır.[283]

3.5 SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI ÜLKE UYGULAMALARI

Sosyal koruma ve işsizlik sigortası uygulamaları ülkeden ülkeye farklı özellikler göstermektedir. Bu farklılıklar genel olarak, uygulanan program tipleri, programın kapsadığı gruplar, işsizlik ödeneği hak etme şartları, ödenek miktarı ve süresi konularında ortaya çıkmaktadır. Ülkeler arasında uygulamalar benzerlik özelliklere sahip olsa da, ilgili ülkenin özgün şartları sistemi biçimlendirmektedir. Bu kısımda, seçilmiş ülke örneklerinde, sosyal koruma sistemleri ve işsizlik sigortası sistemleri genel olarak incelenecek olup, çalışmada yapılacak değerlendirmelere katkı sağlayacaktır.

3.5.1 ABD Sosyal Koruma Sistemi ve İşsizlik Sigortası

3.5.1.1 ABD'de Sosyal Koruma

ABD'de sosyal koruma temel olarak üç araçla sağlanmaktadır. Bunlar; sosyal güvenlik ve yaşlılara yönelik sağlık hizmetleri, işsizlik ve işçi tazminatı ile sosyal yardım diye tanımlayabileceğimiz yoksullukla mücadele veya gelir ve mal varlığı testine dayalı refah programlarıdır[284]. Sosyal Güvenlik Kanunu, şu uygulamaları sağlamaktadır:[285]

1) Yaşlılık, yasam ve maluliyet sigortası (OASDI),

2) Federal hükümet ve eyalet yönetimleri ortaklığı altında işsizlik sigortası (UI),

---

[283] Kapar, **2005**, s.9; ADB; "The Asian Development Bank's Social Protection: Challenges and Opportunities", Mandaluyong City, Philippines: **Asian Development Bank**, 2011,s. 3.
[284] Karagöl, Erdal Tanas - Nergis Dama; "Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar", **SETA Analiz**, Sayı: 139, Kasım 2015. s.15.
[285] Seçer, Barış; "Amerika Birleşik Devletlerinde Çalışan Yoksullara Yönelik Sosyal Refah Politikaları" **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2007, Cilt:9, Sayı:2, s.152.

3) Tamamlayıcı güvenlik gelir programları altında yaşlı, kör ve engelli kişilere federal yardım (SSI),

4) Bakıma muhtaç çocuğu olan ailelere yardım (AFDC-TANF) programı altında ailelere sosyal yardım,

5) Yaşlılar için federal sağlık sigortası (Medicare),

6) Yoksullar için federal ve eyalet sağlık yardımı (Medicaid)

ABD'nin sosyal yardım sistemi geniş, parçalı ve kategorik olarak nitelendirilebilir. Ülke çapında her yıl bölgelere göre değişmeyen, ulusal düzeyde bir yoksulluk sınırı belirlenmektedir. Bu bağlamda ilave gelir güvencesi ve gıda yardımları gibi ulusal çaptaki yardım uygulamaları, federal düzeyde yönetilir ve finanse edilir. Sosyal yardımlar düşük gelirlilere yönelik nakit para, yiyecek, barınma, sağlık, sosyal hizmetler ve eğitimi kapsamaktadır. Yardımlar, sosyal devlet anlayışı bağlamında katkı payı ödenmesini gerektirmemektedir. Uygulanan her yardım programı iş yapma duygusunu güdüler nitelikte olup, bir nevi teşvik veya geçici bir süreci atlatmak için verilen destekler gibi algılanmaktadır.[286]

Görüldüğü üzere ABD Sosyal Güvenlik Kanunu ile sadece sigortaya dayalı olan programlar getirilmemiş, aynı zamanda yoksullukla savaş anlayışı içinde sosyal yardım programları da getirilmiştir.[287]

3.5.1.2 ABD'de Federal İşsizlik Fonu ve İşsizlik Sigortası

Amerika'da işsizlik sigortası ulusal düzeyde ve 1935'te kuruldu.[288] İşsizlik sigortası, yakın zamanda iradeleri dışında işsiz kalmış çalışanların ücretlerini geçici ve kısmi olarak karşılayarak destekleme, durgunluk dönemlerinde ekonomik istikrara yardım etme amaçlı bir federal/eyalet programıdır. Çalışma Bakanlığının yönlendirmesi altında, ABD İşgücü Dairesi, genel programa nezaret etmekle birlikte, federal normlar çerçevesinde her eyalet kendi özgün düzenlemelerini uygulamaktadır.[289]

---

[286] Karagöl - Dama; **a.g.m.**,. s.15.
[287] Seçer; **a.g.m.**,. s.152.
[288] Atılgan;**a.g.e.**,s.215.
[289] Karagöl - Dama; **a.g.m.**,. s.15.

Federal işsizlik sigortası fonu, esas olarak, bir vergi türü olarak sadece işveren primleri ile finanse edilmektedir. Bu vergi federal devlete vergiye tabi ücretin %0,6'sı olarak ödenmektedir. Eyaletlerde programı finanse etmek için işverenler ortalama olarak %5,4 vergi ödemektedirler. Bu prim işverenin 20 hafta çalıştırmayı ve 3 aylık ücret olarak 1500 dolar ödemeyi yükümlendiği çalışanı için ödeniyor. Vergiye tabi ücretin %0,6'sı olarak oluşturulan fonlar yerel ve federal yönetim giderlerinde kullanılıyor. İşsizlik ödemelerini yapamayan eyaletlere ödünç kaynak olarak aktarılıyor. Sadece işverenin kendisi için işsizlik sigortası primi ödediği ücretliler işsizlik tazminatı alabiliyor.[290]

Sadece ücretli çalışanları kapsıyor. Başkan tarafından ilan edilen büyük felaket durumunda bağımsız çalışanları da kapsar. Kendi işini kurmaya çalışan kişilere de işsizlik tazminatı verilebiliyor. Çalışanın kendi isteği dışında işsiz kalması, bir kamu işsizlik bürosuna kaydolması, işsiz kalmadan önce belli bir süre çalışmış ve gelir elde etmiş olması, çalışmaya hazır olması, iş bulmak için çaba harcaması şartları vardır.[291]

İşsizlik ödeneğinin tutarı her eyaletteki hesaplama yöntemine ve işsiz kalmadan önceki gelir düzeyine bağlıdır. Bu tazminatın minimum ve maksimum tutarları vardır. Ücret hesabında dikkate alınan dönem ve bu ücretin fonksiyonu olarak yapılacak ödemenin formülü eyaletten eyalete önemli ölçüde değişiyor. Genel olarak işsizlik tazminatı 26 haftadır. Ancak, bölgede işsizlik çok yüksek ise, ilave 13 hafta işsizlik tazminatı verilebilir. Bu ilave ödemenin finansmanı yarı yarıya federal devlet ve eyalet tarafından paylaşılır.[292]

2000 yılında yaklaşık 3 milyon kişi işsizlik sigortasından faydalanmıştır ve bunun maliyeti 4.6 milyar $'dır. İşsizlerin sigortadan yararlanma süresi ise ortalama 14 haftadır. İşsizlik sigortasında hak kazanma ve ödenekler, geçmiş kazanca ve çalışılarak geçirilen süreye bağlı olduğundan dolayı, özellikle yoksullar dışlanmakta ve ödeneklerden faydalanamamaktadır. Bundan dolayı yoksulların küçük bir kısmı, işsizlik sürecinde yoksulluktan kurtulmakta veya sıkıntıları azalmaktadır. Özellikle işsizlik riskiyle en fazla karşılaşan devamlı çalışmayan ve düşük ücretli isçiler, işsizlik sigortasından yararlanmakta güçlük çekmektedir. Sigorta kapsamındaki bir isçi ödeneğe

---

[290] Atılgan;**a.g.e.**,s.210.
[291] Atılgan;**a.g.e.**,s.215.
[292] Atılgan;**a.g.e.**,s.215.

hak kazanabilmek için yılın 4 çeyreğinden asgari 2 çeyreğinde çalışmalı ve kazancı da asgari işsizlik ödemesinden fazla olmalıdır. Asgari işsizlik ödeneğinden fazla kazanç elde etme koşulu, ödeneğe hak kazanabilmek için düşük ücretli işçilerin yüksek ücretli işçilerden daha uzun süre çalışmalarına neden olmaktadır. Örneğin, asgari ücretli ve yarı süreli çalışan bir işçi işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için 17 hafta çalışmak zorundadır. Yardımların süresi de eyaletlere göre 4 haftadan 26 haftaya kadar değişmektedir.[293]

İşsizlik sigortası, çalışan yoksulların issiz kaldıkları dönemlerde gelir sürekliliği sağlayabilecek bir uygulamadır. Fakat yararlanma koşullarının zorluğu yoksulların dışlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca işsizlik sigortası, özellikle halen aile reisinin erkek olduğu bir yapıya sahip olduğu için eleştirilmektedir.[294]

3.5.1.3 ABD'de Sosyal Yardımlara Genel Bakış ve Değerlendirme

ABD'de sosyal sigorta programlarının, yoksulluk üzerinde önemli fakat dolaylı etkisi bulunmaktadır. Sosyal yardımlar ise doğrudan yoksulluk sorunu ile bas etmek üzere kullanılan programlardır. Bununla birlikte, yardımlardan sadece ihtiyacın kanıtlanması ve katı hak kazanma koşulları yerine getirildiğinde faydalanılabilmektedir. Ayrıca son değişiklik ile koşullar daha da zorlaştırılmıştır.[295]

1996 yılında çıkarılan Kişisel Sorumluluk ve Çalışma Fırsatları Uzlaşması Kanunu ile refah sistemi önemli değişime uğramıştır. Reformun temel amacı, işgücüne katılımı arttırarak, sisteme bağımlılığı azaltmayı yasalaştırmaktır.[296] Federal hükümet ve eyaletler, 1996 yılındaki reform yasasından sonra çocuk bakımı ile ilgili harcamaları arttırmışlardır. Yasayla federal fonlar, eyaletler için çocuk bakımı ve gelişimi tahsisatlarına dönüştürülmüştür ve 1997-2002 yılları için 20 milyar $ ayrılmıştır.[297]

ABD'de, refah reformu sonrasında, gıda yardımları ve çocuk bakım yardımları dahi, yardımların çoğunun istihdam edilme şartına bağlanması nedeniyle, çalışan yoksul sayısının daha da artacağı tahmin edilmektedir. Bu uygulama ile, refah sistemine

---

[293] Seçer; **a.g.m.**,. s.154.
[294] Seçer; **a.g.m.**,. s.154.
[295] Seçer; **a.g.m.**,. s.154.
[296] Seçer; **a.g.m.**,. s.155.
[297] Seçer; **a.g.m.**,. s.156.

bağımlı kişi sayısı azalırken, çalışan yoksul sayısının artacağı belirtilmektedir. Ancak refah sistemine bağımlı kişiler, işgücüne katılmakta, fakat yeterli eğitim, vasıf ve tecrübeye sahip olmadıkları için yeterli gelir sağlayan işlerde istihdam edilmemekte ve buldukları işlerde uzun süreli kalamamaktadırlar. Bu durum, çalışan yoksulluğunun artmasına veya iş bulunamadığı takdirde refah sisteminden faydalanamamaya neden olabilecektir.[298]

Ayrıca yoksullar, işsizlik sigortasından katı yararlanma koşulları nedeniyle yeterince yararlanamamaktadır. İşsizlik sigortasının, ABD işgücü piyasasının esnek koşullarına uygun olarak düzenlenmesi gereklidir.[299]

3.5.2 Almanya Sosyal Koruma Sistemi ve İşsizlik Sigortası

3.5.2.1 Almanya'da Asgari Gelir Uygulaması

Almanya'da bir sosyal yardım türü olarak uygulama alanı bulan asgari gelir uygulamalarının ilk yasal dayanağını 30 Haziran 1961 tarihli Federal Sosyal Yardım Kanunu (BSHG) oluşturmaktadır. Günümüzde Almanya'da asgari gelir yardımının yasal dayanağını ise 7 Mayıs 2013 tarihli yasanın 2. maddesi ile değiştirilen 27 Aralık 2003 tarihli Sosyal Kod (Kitap XII) ve 7 Mayıs 2013 tarihli yasanın 1. maddesi ile değiştirilen 24 Aralık 2003 tarihli Sosyal Kodda (Kitap II) düzenleme konusu yapılan İş Arayanlar İçin Temel Güvenlik Yardımları oluşturmaktadır.[300]

Alman hukukunda iki tip sosyal yardım vardır. Bunlardan birincisi, güvenceli asgari gelir niteliğindeki sosyal yardımdır. İkincisi ise toplumla bütünleşmeleri amacıyla engelliler gibi belirli kategorilere; hastalık, analık hali ve diğer zor durumlar gibi belirli durumlarda yapılan özel nitelikteki sosyal yardımdır. Genel nitelikteki güvenceli asgari gelir yardımı ise, zorunlu olan asgari geçim kaynaklarını sağlayarak, herkesin onurlu bir şekilde yaşamasına yardımcı olan konut, giyim, gıda vb. zorunlu ihtiyaçları kapsayan "yaşam harcamalarına yönelik yardımlar" ve "kazanma gücünün azalmış olması durumunda ihtiyaç temelli olarak yaşlılıkta yapılan emekli aylığı

---

[298] Seçer; **a.g.m.**,. s.158.
[299] Seçer; **a.g.m.**,. s.161.
[300] Karaca; **a.g.m.**,s.12.

takviyeleri" şeklinde karşımıza çıkabilir. Ayrıca "iş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımları" da güvenceli asgari gelir kategorisinde yer alır.[301]

Güvenceli asgari gelir, yeterli gelire sahip olmayan ve kişisel çabaları ile veya üçüncü kişilerden yeterli gelir elde edemeyen kimselere; uygun bir yaşam düzeyi sağlamak ve ekonomik bağımsızlık kazandırmak amacıyla varlık testine bağlı olarak verilmektedir. Güvenceli asgari gelirden yararlanma hakkı kişisel bir haktır ve bu haktan bireyler veya bağımsız aile birimleri yararlanırlar.[302]

3.5.2.1.1 Yararlanma Koşulları

Sosyal Kod hükümlerine göre yaşam harcamalarına yönelik yardımlar ile kazanma gücünün azalmış olması durumunda ihtiyaç temelli olarak yaşlılıkta yapılan emekli aylığı takviyeleri şeklindeki sosyal yardımlardan *sağlıkla ilgili nedenlerle ya da yaşa bağlı olarak çalışamayan bireyler yararlanmaktadır.* İş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımlarından belirli koşullara bağlı olarak istisna tutulmadıkça çalışabilir durumdaki herkes aile üyeleriyle birlikte yararlanır. Sosyal Koda göre, güvenceli asgari gelir hakkından yararlanabilmek için öncelikle yeterli kaynaklardan yoksun olmak ya da hem kişisel güç ve hem de başka herhangi bir yol la söz konusu kaynakları sağlayabilecek bir durumda olmamak gerekir. Güvenceli asgari gelir hakkından yararlanabilmek için yeterli kaynaklardan yoksun olmak yalnız başına yeterli değildir. Ayrıca bu haktan yararlanabilmek için aranan başka koşullar da vardır. Bu koşulları şu şekilde sıralayarak açıklayabiliriz:[303]

1) Vatandaş Olmak: Sosyal Koda göre, yaşam harcamalarına yönelik yardımlar ile kazanma gücünün azalmış olması durumunda ya da yaşlılıkta ihtiyaç temelli olarak yapılan emekli aylığı takviyeleri şeklindeki güvenceli asgari gelir yardımlarından ilke olarak Alman vatandaşları yararlanır. Bununla birlikte vatandaşlar dışında, tüm AB'ye üye devletler vb. yapılan sosyal güvenlik sözleşmelerini imzalayan ülkelerin

---

[301]Karaca; **a.g.m.**,s.13.; MISSOC; "Guaranteed Minimum Resources", **Germany in All EU Countries**,http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp
[302] Karaca; **a.g.m.**,s.13.; MISSOC; "Guaranteed Minimum Resources", Germany in All EU Countries.
[303] Karaca; **a.g.m.**,s.13-14.; MISSOC; "Guaranteed Minimum Resources", Germany in All EU Countries.

vatandaşları, sığınma hakkından yararlanan kimseler ve bazı sınırlamalarla diğer yabancılar da güvenceli asgari gelir yardımından yararlanabilmektedir.[304]

2) Fiilen Almanya'da İkamet Ediyor Olmak: İş arayanlara yönelik temel güvenlik yardımlarından sürekli olarak Almanya'da ikamet eden kişiler yararlanırlar. Yurt dışında ikamet eden Alman vatandaşları da belirli acil durumlarda sosyal yardımdan yararlanabilmektedir:[305]

3) Çalışmaya İstekli Olmak: Asgari gelir yardımından yararlanabilmek için, çalışabilir durumda olan kimselerin kendilerine önerilen durumlarına uygun tüm işleri yapmaya yönelik olarak hazırlıklı olmaları gerekir. Bu amaçla, kişi bir iş bulmak için çaba harcamalı, bulamadığı zaman kendisine önerilen makul bir iş teklifini kabul etmelidir.[306]

d- Diğer Sosyal Yardımlardan Yararlanma Hakkının ve Ailede Geçim Yükümlülüğünü Üstlenen Kişilerin Bu Yükümlülüklerinin Sona Ermesi: Asgari gelir yardımından yararlanabilmek için aranan bir diğer koşul ise, diğer sosyal yardımlardan yararlanma hakkının ve geçim ödemesi yapmakla yükümlü kişilerin bu yükümlülüğünün sona ermiş olmasıdır.[307]

3.5.2.1.2 Asgari Gelirin Miktarı

Çalışmayı teşvik etmek için, asgari ücretten düşük tutulması öngörülen güvenceli asgari gelirin miktarı; olayın özelliğine, talep eden kişinin gereksinimlerine ve yaşanılan bölgenin özelliklerine göre değişir. Asgari geçim kaynakları, öncelikle geçim kaynakları için belirlenen baz miktarların düzenli olarak ödendiği sürekli yardımlarla sağlanır. Sürekli yardımların dışında asgari geçim kaynaklarının sağlanması için konut ve ısınma yardımı ile hastalık ödeneği, engelliler için bütünleşme ödeneği, hasta bakımı ödeneği ya da belirli sosyal güçlüklerin çözümlenmesine yönelik ödemeler gibi özel durumlar için yapılan yardımlar da bulunmaktadır. Almanya'da ayrıca özel ek destekler ve tek yardım uygulaması da söz konusudur. Tek ebeveynli aileler, gebe kadınlar vb. kimselerin özel ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik istisnai ek ödemeler de

---

[304] Karaca; **a.g.m.**,s.14.; MISSOC; "Guaranteed Minimum Resources", Germany in All EU Countries.
[305] Karaca; **a.g.m.**,s.14.
[306] Karaca; **a.g.m.**,s.15.; MISSOC; "Guaranteed Minimum Resources", Germany in All EU Countries.
[307] Karaca; **a.g.m.**,s.15.; MISSOC; "Guaranteed Minimum Resources", Germany in All EU Countries.

söz konusudur. Giyim, ve ev nakil giderleri gibi diğer gerekli harcamalar için toplu tek (bir defaya mahsus) ödeme yapılır.[308]

Ailelere ilaveten yapılan konut ve ısınma giderleri ve eğitim yardımları hariç, yaşam harcamalarına yönelik yardımlar, emekli aylığı takviyeleri ve temel güvenlik yardımları şeklindeki asgari gelir yardımlarının miktarı, kişi başına 1 Ocak 2013 tarihi itibariyle, tek çocuklu, çocuksuz veya birden fazla çocuk sahibi olma ve çocukların yaşlarına göre aşağıdaki gibidir:[309]

- Yalnız yaşayan ya da tek ebeveyn için 382 €
- Birlikte yaşayanlar, resmi ya da resmi nikahı olmayan eşler için 345 €
- 6 yaşın altındaki çocuklar için 224 €
- 6-14 yaş arasındaki çocuklar için 255 €
- 14 yaşından büyük çocuklar için 289 €

Örneğin; 5 ve 10 yaşlarında iki çocuğu olan bir aile için

Ebeveynler 2x345 =690 €

5 yaşındaki çocuk için 224 €

10 yaşındaki çocuk için 255 €

Toplam miktar 1.169 €'dur.

Konut ve ısınma amacıyla yapılan reel harcamaların ve eğitim yardımlarının asgari gelir yardımına ek olarak sağlanması söz konusudur. Bu nedenle normal olarak yukarıda gösterilen miktarlar, konut ve ısınma ihtiyaçlarının giderilmesinde sağlanan ek yardımlarla artırılır.[310]

3.5.2.2 Almanya'da İşsizlik Sigortası

İşsizlik tazminatı alabilmek için işsiz kalmadan önceki 12 ay boyunca prim yatırmış olmak şarttır. İşsizlik tazminatı alma süresi sigortalılık süresine ve yaşa bağlı olarak 6 ay ile 24 ay arasında değişmektedir. Tazminat miktarı ise işsiz kalmadan

---

[308] Karaca; **a.g.m.**,s.16.; MISSOC; "Guaranteed Minimum Resources", Germany in All EU Countries.
[309] Karaca; **a.g.m.**,s.17.
[310] Karaca; **a.g.m.**,s.18.

önceki 1 yıl içerisinde aldığı ortalama net ücretin %60'ı kadardır. İşsiz çocuğu var ise bu oran %67'ye çıkmaktadır.[311]

İşsizlik Parası için koşulan şartlar:[312]

- İşsiz olmak
- İşsiz olduğunuza dair şahsi bildirimde bulunmak
- Hak etme süresini doldurmak
- İş bulma yönünde çaba göstermek ve İş Ajansları'nın aracılık çabalarına destek vermek

Hiç çalışmayan, ya da bir iş yerine bağlı ya da serbest olarak haftada 15 saatten daha az çalışan herkes işsiz sayılır. İşsizlik durumunda şahısların iş bulma yönünde çaba göstermesi ve İş Ajansları'nın aracılık çabalarına destek vermesi beklenilir.

İşsizlik durumunun şahsi bildirimi için kişinin bizzat kendisinin İş Ajansı'na giderek işsiz kaldığını bildirmesi gerekmektedir. Bildirimin telefonla ya da yazılı olarak yapılması geçerli olmaz.

Hak ediş süresi, işsizlik bildiriminden önceki son iki yıl içersinde (çerçeve müddet) en azından 12 ay (360 gün) çalıştığınız işyeri üzerinden ya da diğer bir sebepten ötürü (örneğin hastalık parası aldığınız için) Federal İş Ajansı'nda sigortalı olmanız durumunda doldurulmuş sayılır.

Bir yakınına bakan, haftada en az 15 saat olmak üzere serbest çalışan, ya da AB üyesi veya AB ile ortaklık anlaşması bulunan ülkeler dışında bir ülkede çalışanlara işsizlik sigortasına gönüllü prim ödeme imkanı tanınmaktadır. Dolayısıyla, yasal olarak sigortalı kapsamına girmeyen bu şahıslara, gönüllü olarak düşük bir prim ödemeleri şartıyla işsizlik sigortalarını sürdürebilme olanağı tanınmaktadır. Ancak bunun için, başvuru sahiplerinin önceden sigortalı olmaları şart koşulmaktadır.

İşsizlik parasının tutarı genel olarak, ödemeyi hak etme zamanından önceki son yılda (hesaplama zamanı) sigortaya temel alınan ortalama ücret doğrultusunda hesaplanır. Bu denkleme göre elde edilen brüt tutardan (hesaplanan tutar) götürü

---

[311] Atılgan;**a.g.e.**,s.119.

[312] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **Özetle Sosyal Güvenlik 2015**, http://dusseldorf.aile.gov.tr/data/56586aba369dc6890880a2b6/51fd2fb5fe27a90ffa05f190dd252bd8.pdf, s.28, (25.04.2016).

kesintiler düşülür. Örneğin, hesaplanan tutarın yüzde 21'i oranında sosyal sigorta primi, vergi kesintisi ve dayanışma vergisi.

Vergi yasasındaki tanımlaya göre en azından bir çocuk sahibi bir işsiz, işsizlik parası olarak bu şekilde hesaplanan net götürü ödemenin (ödeme tutarı) yüzde 67'sini, diğerleri ise yüzde 60'ını alır.[313]

Tablo 3: Almanya İşsizlik Parası Ödeme Süreleri

İşsizlik parası alma süresi temel olarak, üç yıl uzatılan çerçeve müddet içerisindeki sigortalı zamana ve talepte bulunan işsiz kişinin doldurduğu yaşına göre hesaplanır.		
İşsizlik parası alma süresi		
Sigortalı asgari ay sayısı	Doldurulan Yaş	İşsizlik parası ödenen ay sayısı
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50.	15
36	55.	18
48	58.	24
İşsizlik parası alma hakkı, işsiz kişinin bekleme süresini yeniden doldurması ile birlikte sona erer. Kişinin var olan hak süresi, yaşına göre belirlenen tavan tutar oranında yeni işsizlik parası alma hakkına eklenir.		

Kaynak: Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.**, s.29.

Almanya'da işsizlik parası ödenme süresi prim ödenen süre ve doldurulan yaşa göre değişmekte olup, en fazla 24 aya kadar çıkmaktadır.

İşsizlik parası alınan zamanlarda İş Ajansı işsiz kişi adına hastalık, bakım ve emeklilik primlerini öder. İşsizlik parası her ay sonunda işsiz kişi tarafından bildirilmiş olan hesaba havale edilir.[314]

3.5.2.3 Almanya'da İşsizlik Yardımı

15 yaşından büyük ve emekli aylığının bağlanabileceği yaş sınırının zamanla yükselmesine koşut olarak yükselecek olan yaş sınırı arasındaki istihdam edilebilir hak sahiplerine "İşsizlik Parası II" bağlanır. İşsizlik Parası II işsizlik yardımı niteliğindedir.

---

[313] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.**, s.28.
[314] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.**, s.29.

Genel iş piyasasının olağan şartları altında günde en azından üç saat çalışabilen kişiler istihdam edilebilir sayılır. Kendisiyle bir hanede yaşayan yakınlarının ve kendi geçimini ne kendi kaynakları (gelir ve servet) ve gücüyle (işgücü yolu ile), ne başkalarının yardımıyla sağlayabilenler yardıma muhtaç sayılırlar.[315]

İstihdam edilemeyen hak sahipleri, işsizlik parası II hakkı olan bir kişiyle aynı hanede yaşıyorlarsa sosyal para alırlar. Her iki ödeme (işsizlik parası II ve sosyal para) esas itibariyle birbirlerine eşdeğerdir. Aylık olarak aybaşında ödenir ve genelde altı ayda bir onaylanırlar.[316]

3.5.3 İngiltere Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

İşsizlik yardımı hastalık durumundaki tazminat için prim şartları ile aynı şartlarda sağlanıyor. İşsizlere 1 yıl süre ile işsizlik tazminatı veriliyor. Tazminat miktarı çalışırken alınan ücretten bağımsızdır. Haftada 46,45 pound temel, bakmakla yükümlü olunan yetişme çağında çocuk varsa haftada 28,65 pound ilave işsizlik tazminatı ödeniyor.[317]

3.5.4 Fransa Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası sosyal taraflar arasındaki uzlaşmanın sonucudur. Bununla birlikte müzakere özgürlüğünün 2 çerçevesi vardır: İşsizlik sigortası uygulaması sosyal ortaklar (işçi-işverenler) arasındaki uzlaşmaya ve kamu otoritesinin bunu onaylamasına bağlıdır. Eğer uzlaşma olmazsa Devlet Konseyi uygulamanın nasıl olacağını kararnameyle belirler. Sosyal ortakların yönettiği Sanayi ve Ticarette Meslekler arası İstihdam Ulusal Birliği (UNEDİC) adlı kuruluş işsizlik sigortasını ve tazminat biçimlerini yönetiyor. İstihdam Merkezi diye bir kuruluş da bu konuda görev alıyor. İstihdam Merkezi başvuruyu alma, işe yönlendirme, mesleklendirme, iş arayanları işe yerleştirme, ikame geliri sağlama gibi yardımlarla iş bulunmasına yardımcı olmaktadır.[318]

---

[315] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.**, s.36.
[316] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.**, s.36.
[317] Atılgan;**a.g.e.**,s.108.
[318] Atılgan;**a.g.e.**,s.132.

İşsizlik sigortası tavan ücretin 4 katına kadar olan ücretler üzerinden alınan primlerle finanse edilmektedir. İşverenler de işsizlik sigortasının finansmanına katılmaktadır. İşten çıkarılmış olmak, belirli süreli iş sözleşmesinin sonuna gelmiş olmak, çalışabilir durumda olmak, iş arama kaydını yaptırmak, iş arama çabasında olmak, sisteme son 28 ayda en az 122 gün prim yatırmış olmak, emekliliğe ayrılma yaşına gelmemiş olmak, makul bir iş önerisini kabul etmek gibi şart ve durumlara göre işsizlik tazminatı verilmektedir. Makul bir iş önerisini 2 kez reddeden işsiz cezalandırılabilir. İşsizlik gündeliği istihdam kaybedilmeden önceki ücretin fonksiyonu olarak belirlenir. İşsizlik tazminatı süresi en az 122 gün-730 gün arasındadır. İşsiz kalan kişi 50 yaşından yüksek ise en fazla süre 1095 gündür. İşsizlik yardımı, tutar ve süre olarak, tazminat rejimine katılım süresine ve ödenen primlere bağlıdır.[319]

3.5.5 Danimarka Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

Danimarka'da işsizlik Avrupa ortalamasından belirgin biçimde düşüktür. İşsizlik tazminatı toplam sosyal ödemelerin %10'unu oluşturuyor. Bu oranın Avrupa ortalaması %6,3'tür. İşsizlik sigortası isteğe bağlıdır. İşsizlik sigortası sandığı sendikalara bağlıdır. Her sektörde bir tane vardır. Bağımsız çalışanlar için de bir sigorta vardır. Primi ücretliler öder, bağımsız çalışanlar öder. Yani işsizlik sigortasından yararlananlar primlerini kendileri öderler. İşsizlik tazminatı ilgilinin ödediği primle orantılıdır. İşsizlik sigortası ödeme süresi sigortalının yaşına ve prim ödeme süresine bağlıdır. İşsiz böyle tazminat alamadığı durumda yerel yönetim tarafından ödenen götürü bir tazminat alır.[320]

3.5.6 Finlandiya Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

Finlandiya'da işsizlik oranı AB ortalamasından yüksektir. İşgücü piyasasında yüksek oranlı yapısal işsizlik vardır. Bunun sebebi işe alma güçlükleri ve bölgesel eşitsizliklerdir. İşsizlik tazminatı Danimarka'nın düzeyine yakındır. İşsizlik sigortası kapsamında iki tür yardım yapılır. Bunlar temel yardım ve çalışırken alınan ücretle orantılı yardım. Temel yardım bir sigorta sandığına işsizlik sigortası yaptırmamış olan

---

[319] Atılgan;**a.g.e.**,s.132.
[320] Atılgan;**a.g.e.**,s.166.

ücretli ve bağımsız çalışana Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından ödenir. Bu iştirak isteğe bağlıdır.[321]

3.5.7 İsveç Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

İsveç'te İşsizlik AB ortalamasının altındadır. İşsizlik tazminatı harcaması ise AB ortalaması kadardır. Bu, işsizlik tazminatının nispeten yüksek olduğunu gösterir. İşsizlik tazminatı 2 kategoriden oluşuyor. Temel ödeme ve gelire oranlı tercihe bağlı yardım. Ulusal İşgücü Piyasası İdaresi'nin yönetimi altındaki işsizlik sigortası sandıkları tarafından işsizlik tazminatı ödenir. Temel ödeme götürü bir orandır. Bir sigorta sandığına üyelik şartlarını yerine getirmeyen veya gelir kaybını telafi etmek için sigortalı olmayan kişilere ödenir. Gelire oranlı ödeme bir işsizlik sigortasına katılan sigortalıya ödenir. Çalışma ve katılım şartlarını taşıyan isteğe bağlı işsizlik sigortası sigortalılarına gelire oranlı ödeme yapılır. Bu ödemelerin süresi sigortalının yaşına bağlıdır.[322]

3.5.8 Rusya Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

2001'de işsizlik sigortası yerine getirildi. Devlet bütçesinden finanse ediliyor. İşsiz olup iş arayanlara önceden belirlenen bir ödeme yapılıyor. Ancak bu ödeme sürelidir. Sistemi çalışma bakanlığı yönetiyor. İşten ve ücretten yoksun, çalışmaya müsait, yetkili kuruma iş başvurusunda bulunmuş, çalışmaya hazır ve iş aramakta olan kişilere bu durumu tespit edildiği günden itibaren ödenir.[323]

İşsizlik yardımı son 3 ayda alınan ortalama ücrete orantılıdır. Son 3 ayda alınan maaşın %75'lik 3 ay, %60'ı izleyen 4 ay, %45'i sonraki 5 ay ödenir. Son 12 ayda 26 hafta tam gün çalışanlar ve kısmi statüde olup da bu tam gün 26 haftaya eşdeğer çalışanlar işsizlik yardımı alabilirler. İşsizlik yardımının süresi 18 ay içerisinde 12 ayı geçemez. Bu 12 ay boyunca da sürekli işsizlik yardımı yapılmaz. İşsizlik yardımı yapılacak toplam süre 12 aydır. Bu dönemde iş bulamayanlar yeniden işsiz sayılır ve nihayet 36 ay içerisinde 24 ay işsizlik yardımı alabilirler. Sonraki 12 ay boyunca işsizlik

---

[321] Atılgan;**a.g.e.**,s.172.
[322] Atılgan;**a.g.e.**,s.177.
[323] Atılgan;**a.g.e.**,s.188.

yardımı asgari ücret kadardır. İşsizlik yardımının alt ve üst sınırları vardır. İlgili yönetimin izlemesine göre işsizin alacağı işsizlik yardımı iptal edilebilir. İlk kez iş aramaya başlayanlara, işgücü piyasasından çıkıp 1 yıldan fazla süre sonra yeniden çalışmak isteyenlere, kendi yanlışı sebebiyle işten çıkarılanlara ve işsiz kalmadan önceki 1 yıl içerisinde 26 haftadan daha az çalışıp işten çıkarılanlara 1 asgari ücret düzeyinde işsizlik yardımı yapılır.[324]

3.5.9 Polonya Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

İşsizlik yardımı almak için emeklilik yaşının altındaki kişiler iş arıyor olmalıdır. İlgili son 18 ay içerisinde 365 gün çalışmış olmalıdır. 6-12 ay arasında, istisnai olarak 18 ay işsizlik ödeneği verilir.[325]

İşsizlik tazminatı süresi işsizlik oranına bağlıdır. Ulusal işsizlik ortalamasının %125'inden daha az işsizlik olan yerel idare çevrelerinde işsizlik tazminatı ödeme süresi 6 ay, yerel çevre işsizlik oranı %125'ten fazla ise işsizlik tazminatı oranı 12 ay, eğer ulusal işsizlik ortalamasının 2 katından fazla ise bazı şartlarla işsizlik tazminatı süresi 18 aydır. Tazminat her ay veriliyor, temel işsizlik yardımına ve işsiz kalmadan önce çalıştığı süreye göre orantılıdır.[326]

1 yıldan 5 yıla kadar çalışmış olanlara temel işsizlik yardımının %80'i,

5 yıldan 20 yıla kadar çalışmış olanlara %100'ü,

20 yıl ve daha fazla çalışanlara %120'si verilir.

Yaşlı kişilerin iş sözleşmelerini işverenler bozarsa erken emeklilikleri mümkündür.[327]

3.5.10 Macaristan Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası ücretliler, bağımsız çalışanlar ve benzerleri için zorunludur. İşsizlik durumunda sigortalı kişiler eğer son 3 sene içerisinde 360 gün çalışmışlarsa

---

[324] Atılgan;**a.g.e.**,s.189.
[325] Atılgan;**a.g.e.**,s.191.
[326] Atılgan;**a.g.e.**,s.191.
[327] Atılgan;**a.g.e.**,s.191.

işsizlik tazminatı alırlar. Her 10 gün istihdam için 1 gün yardım sağlanıyor. İşsizliğin ilk 3 ayında işsizlik ödeneği işten ayrılmadan önceki 4 yarıyılda aldığı ücretinin %60'ı kadardır. Fakat bu ödeme asgari ücretin %100'ünden daha fazla olamaz. Bağımsız çalışanlar da ücretliler gibi işsizlik tazminatı alırlar. İşsizler İstihdam Ofisi'nin öngördüğü programlara katılmaz, önerilen mesleki eğitimi almaz veya sağlanan iş imkanını reddederlerse, işsizlik tazminatı kesilir. Keza, istihdam geliştirici bir programa veya İstihdam Ofisi'nin kendisine kar getirici faaliyetler konusunda sunduğu enformasyona kayıtsız kalırsa işsizlik tazminatı son bulur.[328]

Yaşlılık veya işgöremezlik maaşı alan, yeniden işe uyum yardımı alan, tam gün öğrenci olan, bir meslek edindirme programına katılıp bu sebeple asgari ücret kadar yardım alan veya başka bir faaliyetten dolayı gelir elde edenler işsizlik tazminatından yararlanamazlar. Geçici kazançlar elde edilmesi işsizlik yardımı almaya mani değildir. İşsizlere işgücü piyasası ve iş fırsatları konusunda enformasyon ve danışmanlık hizmeti sağlanmaktadır. Emekliliğine 5 yıl ve daha az kalmışlara, en az 45 gün işsizlik tazminatı alıp tazminat alma süresi sona erenlere, emeklilik için 20 yıl prim ödemiş olanlara işsizlik tazminatı hakları bittiğinde işsizlik yardımı yapılır. Bunun miktarı asgari ücretin %40'ı kadardır. İşverenlere istihdam yaratma ve istihdamı koruma, gençleri ve engellileri işe alma yardımları yapılır.[329]

---

[328] Atılgan;**a.g.e.**,s.206.
[329] Atılgan;**a.g.e.**,s.207.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL KORUMA VE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

4.1 TÜRKİYE'DE SOSYAL KORUMA

4.1.1 Genel Olarak

Sosyal devlet ve yoksulluk arasında doğrudan gözlemlenmese de derin bir ilişkiden bahsedilebilir. Bir ülkede yaşayanlar sosyal devlet harcamaları az ya da çok olduğu için zengin ya da fakir olmazlar ancak devletin sosyal harcamalara ayırdığı pay, kendi vatandaşlarının yoksullukla baş etme stratejilerinde doğrudan belirleyici olacaktır. Yoksulluk, gelir eşitsizliğinden, azgelişmişlik sorununa, özel mülkiyete sahip olma durumundan küresel dengelere birçok farklı olgunun karşılıklı etkileşimin bir sonucudur. Salt sosyal devlet olgusu üzerinden değerlendirme yapmak oldukça güçtür. Ancak bu harcamaların niteliği ve niceliği, yoksulluğun derinleşmesine neden olabileceği gibi, aynı zamanda uzun vadede yoksulluğu azaltıcı çözümler de sunabilir. Eğer devletin eğitim, sağlık ve sosyal güvence kapsamında harcamaları çoksa yoksulluğun etkileri göreceli de olsa daha az hissedilebilir.[330]

Sosyal koruma harcamalarının kısa vadede yoksulluğun yol açtığı yaraları tedavi etmenin yanında, çalışanlara gelir güvencesi sağlayan sosyal koruma, işgücünün istikrarına dolayısıyla ekonominin üretkenliğine ve verimliliğine olumlu etki yapar. Ayrıca sosyal koruma çerçevesinde sağlanan gelir güvencesi tüketim düzeyinde ve dolayısıyla ekonomik büyüme ve istikrara da katkı sağlayacaktır. Nihayetinde siyasi açıdan, sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltarak, sosyo-politik istikrarı sağlamaya, sosyal adaleti ve toplumsal barışı geliştirmeye yardımcı olmaktadır.[331]

Özellikle, işsizlik ve ekonomik krizler gibi değişkenler baskılandığında sosyal devlet uygulamaları sonucunda yoksulluğun da önemli ölçüde baskılandığı görülmüştür.

---

[330] Kayalıdere, Gül - Hande Şahin; "Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk" **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Yıl:2, Cilt:2, Sayı:2, 2014, s. 58.
[331] Handayani; **2009**, s.XXXI.; Kapar;**a.g.m.**, s.8.

Avrupa ülkelerinde sosyal devlet uygulamaları kapsamında yapılan aktarımlar öncesinde yüzde 30'lara ulaşan yoksulluğun, bu aktarımlar sonrasında yarı yarıya düştüğü gözlemlenmiştir[332]. Örneğin, yaşlıların en önemli gelir kaynağı olan kamu emeklilik programları, yaşlılar arasında yoksulluğun önlenmesinde önemli bir işlev üstlenir. 1991 yılında Almanya'da yaşlıların yüzde 65,8'i, 1992 yılında İsveç'te yüzde 91,6'sı piyasa gelir dağılımı temel alındığında yoksuldur. Yaşlılar arasındaki bu yoksulluk oranlarının, emeklilik ödemeleri sonrasında Almanya'da yüzde 7,5 ve İsveç'te yüzde 6,4 düzeyine gerilediği hesaplanmıştır. Benzer yoksulluk önleyici işlev, Fransa, İtalya , ABD, İngiltere gibi ülkelerde de gözlenmiştir. Eşitliğe destek olma ve yoksulluğu önlemede veya azaltmada sosyal koruma programların önemli görevler üstlenmesi sadece gelişmiş ülkelere özgü bir durum değildir. Örneğin Brezilya'da sosyal yardım esasına dayalı bir sosyal emeklilik programından sağlanan gelir sayesinde 14,7 milyon insanın yoksulluktan kurtulduğu tahmin edilmektedir.[333]

Sosyal koruma; işsizlik yardımları, emeklilik, çocuk desteği, ev yardımı, ulusal sağlık sigortası, meslek edindirme programları, tarımsal sigorta ve daha pek çok mekanizma vasıtasıyla ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır[334] Yoksullukla mücadelede sayılan mekanizmalar, yönetimler tarafından kamu harcaması başlığı altında şekillenmektedir. Yönetimlerin kullandığı en önemli araç, bütçeden yapılan transfer harcamalarıdır. Türk bütçe sisteminde bu tip harcamalar; sosyal kamu harcamaları ya da sosyal koruma harcamaları olarak ifade edilir. Bir ülkenin, milli gelirinden sosyal kamu harcamalarına ayırdığı payın büyüklüğü, o ülkenin gelişmişlik seviyesi ve vatandaşların refahı ile sosyal refah devleti anlayışına verdiği önemle ilişkilidir. Sosyal alana aktarılan kaynaklar başka alanlara yapılacak yatırımlardan vazgeçmek anlamına gelmektedir.[335]

4.1.2 Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları

Dünyada, sosyal koruma düzeyi ülkelerin yapmış oldukları sosyal koruma harcamalarının GSMH içindeki oransal büyüklüğü ile kıyaslanmaktadır. Küresel ölçekte

---

[332] Kayalıdere - Şahin; **a.g.m.**, s.58-59.
[333] Kapar; **2006**, s.7-8.
[334] European Communities; **a.g.e.**, s.1-2.
[335] Kayalıdere - Şahin; **a.g.m.**, s.59.; Özdemir, Süleyman; "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, (Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı), Sayı: 50, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 2006, s.155-164.

ülkelere bakıldığında sosyal koruma alanında ülkeler arasında derin uçurumların oluştuğu bilinmektedir. Farklı ülkelerde ulusal sosyal güvenlik sistemleri GSYH'nın yüzde 5'i ile yüzde 35'ini yeniden dağıtmaktadır. Bir hesaplamaya göre, tüm ülkelerde yapılan sosyal koruma harcamaları toplamının dünya GSYH'nın yüzde 15'ine ulaştığı söylenmektedir.[336]

Sosyal harcamaların gelişimi Tablo 3'den izlenebilir. Reel sosyal harcamaların 30 yıllık dönemde yaklaşık 4 kat artmıştır, bu artış birincil bütçe harcamalarındaki artışın, az bir fark olmasına rağmen, altında kalmaktadır. Dönem içinde dalgalanan bir artış seyri izleyen sosyal harcamalar, en fazla % 47'lik artışla 1980'lerin ilk yarısında gerçekleşmiştir. Sosyal harcamaların GSMH'ye oranı dönem boyunca yaklaşık % 2'lik bir artış sergilemiştir. Sosyal harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranına baktığımızda, dönem boyunca dramatik bir gerilemenin söz konusu olduğunu görmekteyiz. 1990 yılındaki sıçrayış dönemin siyasal sürecinin ortaya koyduğu yeni popülist politikalara bağlı olsa da, kamu çalışanları ücretlerinden kaynaklanan bu gelişme kısa sürede 1985 düzeyine geri dönmüştür.[337]

Tablo 4: Türkiye'de Sosyal Kamu Harcamalarının Gelişimi (1975-2000)

Yıllar	Sosyal Hrc. (mlyr TL)	Sosyal Hrc. /GSYH (%)	Sosyal Hrc. /Konsolide Bütçe (%)
1975	27	3,88	22,89
1980	205	3,86	17,83
1985	881	2,49	13,57
1990	17260	4,61	25,25
1995	241092	3,20	13,98
2000	5784440	4,96	12,32

Kaynak: Temelli, Sezai; "Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi", Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt:1, Sayı:4, 2003, s.40.

Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli adımlar atılmasına rağmen hala bazı zorluklar ve eksik bilgilerin olduğu belirtilmektedir. Sosyal

[336] Kapar; **2006**, s.14.
[337] Temelli, Sezai; "Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi", **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt:1, 2003, Sayı:4, s.40.

koruma harcaması yapan idarelerin kendi aralarında yaptıkları transferler ve dikkate alınması gereken idarelerin hem sayı hem de harcama olarak çok sayıda olması ve kurumların harcamaların alt kalemlerine ilişkin veri ihtiyacının bulunması, ESSPROS yöntemini kullanarak Türkiye'nin Sosyal Koruma Harcamalarının hesaplanmasını zorlaştırmaktadır.[338]

Tablo 5: Sosyal Kamu Harcamalarının Gelişimi (2001-2013)

Yıllar	Sosyal Hrc. (mlyr TL)	Sosyal Hrc. /GSYH (%)	Sosyal Hrc. / Konsolide Bütçe (%)
2001	28892	12	35
2002	47468	13,5	41
2003	64833	14,3	46
2004	79906	14,3	57
2005	93988	14,5	57
2006	108083	14,3	60
2007	123218	14,6	60
2008	141111	14,8	62
2009	163855	17,2	61
2010	186028	16,9	63
2011	216330	16,7	69
2012	246058	17,2	68
2013	280294	17,8	69

Kaynak: Kayalıdere - Şahin; **a.g.m.**, s.65.; Maliye Bakanlığı, "Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri", 2014 Bütçe Gerekçesi, Ankara, s.8.

Sosyal koruma harcamalarının yapısının ülkeden ülkeye farklılık göstermesi olağandır. Ancak, Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının GSMH içindeki payı incelendiğinde, son yıllarda %17 civarında olduğu izlenecektir. Bu oran, diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığına oldukça düşük kalmaktadır. Örneğin, Fransa ve İsveç gibi

[338] Yentürk, Nurhan;"Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt:40, No:2, Selim İlkin ve İlhan Tekeli'ye Armağan, Ağustos 2013, s. 436.

Avrupa ülkelerinde bu oran %25 ile %30 arasında değişirken OECD ülkelerinin ortalaması %19,3'tür.[339]

Tablo 6: Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (2001-2013) (GSYH'ya oran)

	YILLAR												
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
EĞİTİM	3,1	3,5	3,3	3,3	3,2	3,1	3,2	3,4	3,9	4,0	4,0	4,1	4,3
SAĞLIK	3,2	3,7	3,8	4,0	4,0	4,1	4,0	4,3	5,0	4,6	4,5	4,4	4,4
SOSYAL KORUMA	5,7	6,3	7,2	7,0	7,3	7,1	7,4	7,2	8,2	8,3	8,2	8,7	9,2
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	5,3	5,6	6,4	6,3	6,5	6,4	6,7	6,6	7,6	7,6	7,5	7,8	8,2
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,6	0,7	0,9
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
TOPLAM	12	13,5	14,3	14,3	14,5	14,3	14,6	14,8	17,2	16,9	16,7	17,2	17,8

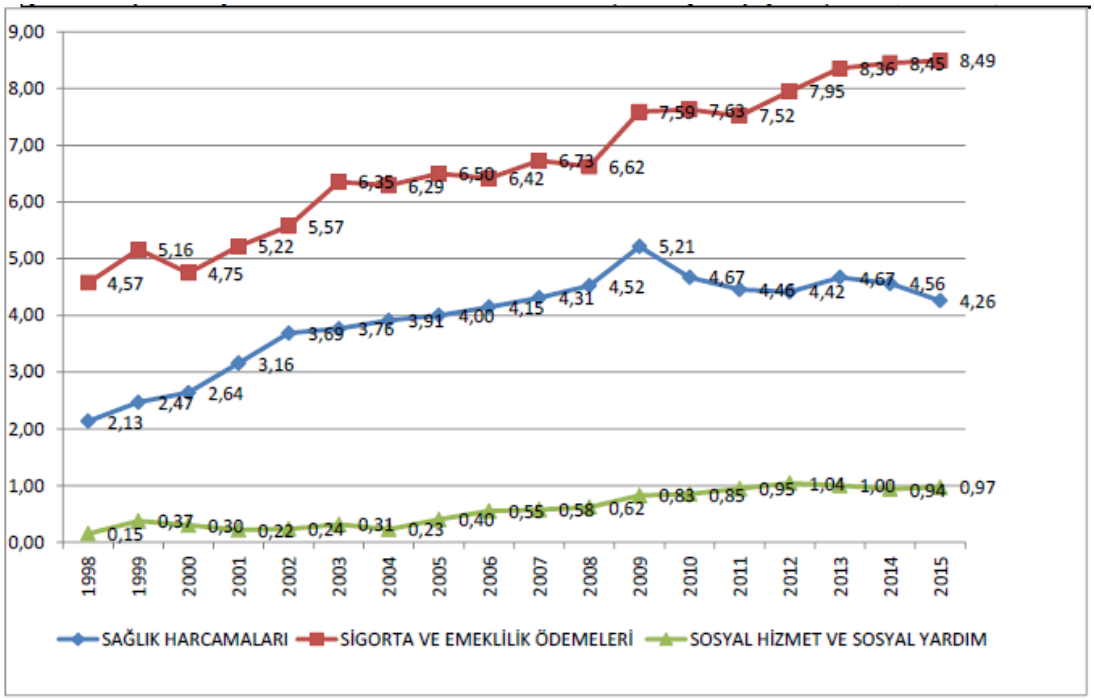
Kaynak: Kayalıdere - Şahin; **a.g.m.**, s.66.;TÜİK Kamu Harcama İstatistikleri.

Sosyal koruma harcamalarının yıllar itibariyle artış eğiliminde olması sosyal refahın artması olarak yorumlanmamalı, bu harcamalar içinde emekli aylıklarına ayrılan payın yüksekliğine dikkat edilmelidir. Genç nüfusun yoğunlukta olduğu bir ülkede böylesi bir durum olumlu değerlendirilmeyecektir.[340]

Sosyal koruma harcamalarının büyüklüğü önemli olduğu gibi içeriği de oldukça önemlidir. Sosyal koruma harcamalarının içinde, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan, ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir yer tuttuğunu, prim ödememiş yoksul kesime yönelik harcamaların payının ise çok düşük kaldığını söylemek mümkündür. Her ne kadar hızlı bir artış göstermiş olsa da sosyal koruma harcamaları içinde yoksullara yönelik harcamalarının oranı çok düşüktür ve artış hızı yavaştır. Bu yorum Şekil 2'den de 1988-2014 yılları için rahatça çıkarılabilmektedir.[341]

Şekil 2:Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Alt Kırılımları (GSYH içindeki paylar%)

[339] Kayalıdere - Şahin; **a.g.m.**, s.65.
[340] Kayalıdere - Şahin; **a.g.m.**, s.66.
[341] Yentürk, Nurhan; "Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2015 Harcama İzleme Güncelleme Notu", **İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Araştırma Birimi**, Ekim 2015, s.6



Kaynak: Yentürk; **2015**, s.6.; Kalkınma Bakanlığı, Yıllık Programlar

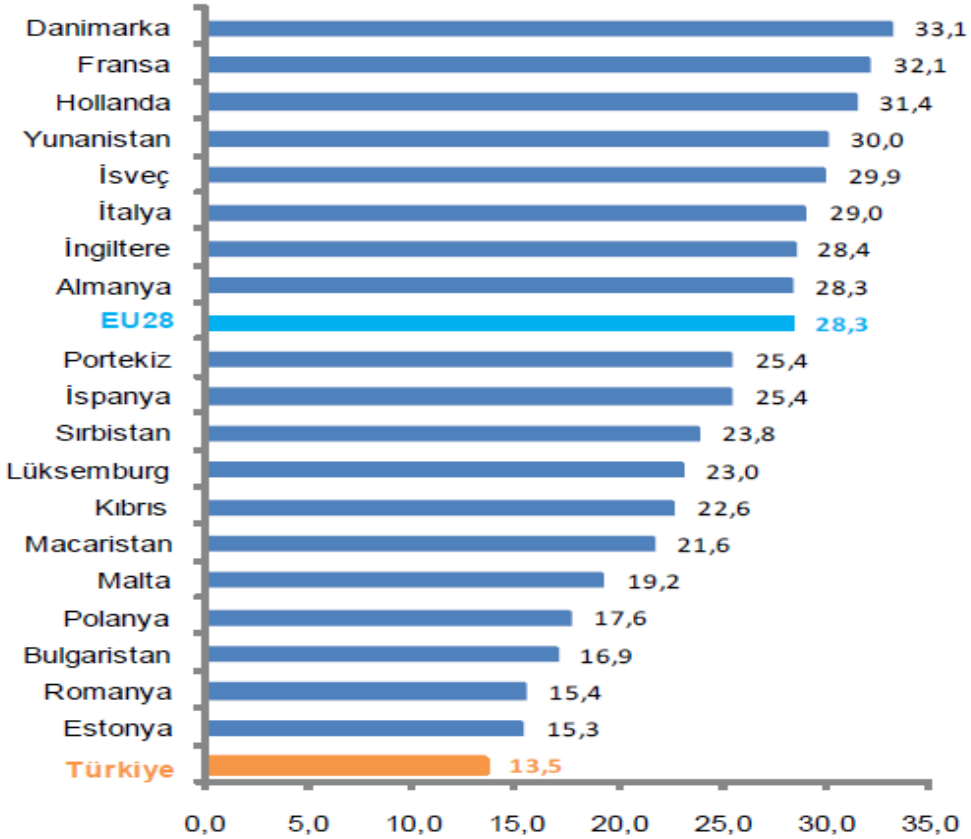
Şekil 2 incelendiğinde, 1998 yılından bu yana Türkiye'de toplam sosyal koruma harcamalarında artış gözlemlenmektedir. Ancak bu artış büyük ölçüde prim karşılığı yapılan sosyal sigorta harcamalarının ve sağlık harcamalarının artmasından kaynaklanmaktadır. Sosyal korumanın asıl etkisinin görüleceği sosyal yardım ve hizmetlerin GSYH içindeki oranı % 1 seviyesinde kalmıştır.

4.1.3 Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının AB Ülkeleri İle Mukayesesi

Avrupa Birliği üyesi ülkeler içerisinde, sosyal koruma yardımlarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYH) oranı incelendiğinde, AB ortalamasının %28,3 olduğu görüldü. Türkiye'de ise bu oran, AB ortalamasının altında olup, 2012 yılında %13,5 olarak gerçekleşti.

Sosyal koruma yardımlarının GSYH'ye oranı açısından AB üyesi ülkeler karşılaştırıldığında, ilk sırada %33,1 ile Danimarka yer aldı. Bunu, %32,1 ile Fransa ve %31,4 ile Hollanda takip etti.

Şekil 3: Seçilmiş AB Ülkelerinin Sosyal Koruma Yardımlarının GSYH'ye Oranı (%) 2012



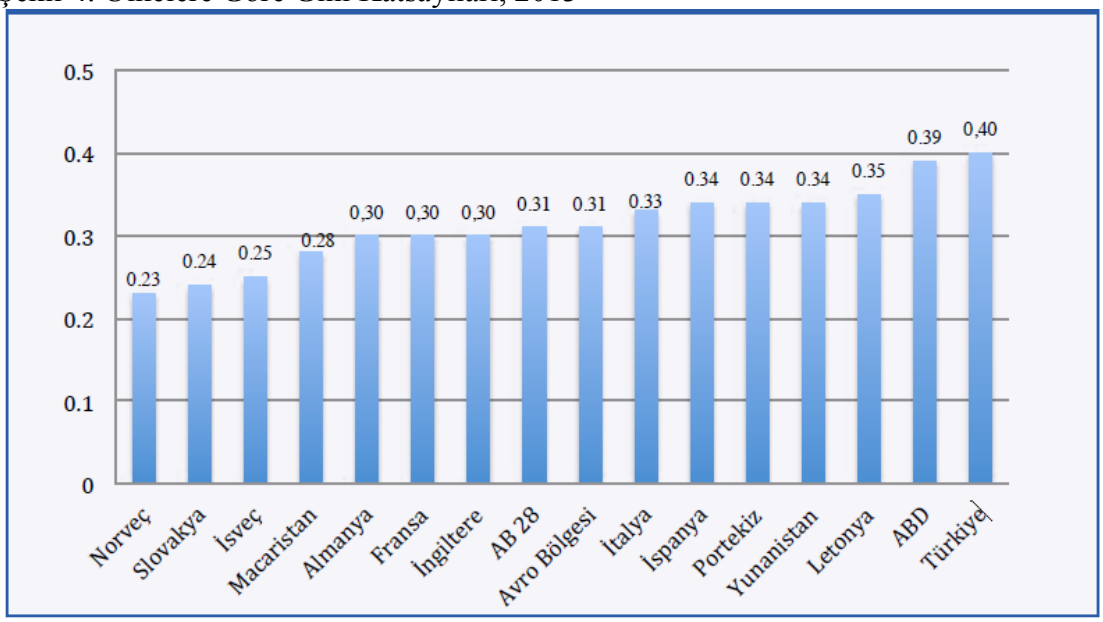
Kaynak: Eurostat; TÜİK Basın Bülteni, Sayı: 2014 / 73, 31 Aralık 2014.

4.1.4 Türkiye'de Gelir Dağılımı

Sosyal korumaya sosyal niteliği kazandıran sosyal dayanışmanın olmasıdır. Sosyal dayanışma, gelir güvencesi sağlamak amacıyla gelirin yeniden dağıtılması ilkesine dayanır. Gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalanların gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalmayanlar tarafından desteklenmesi öngörülmektedir.[342] Bir ülkede gelir dağılımı ne kadar dengeli ise sosyal dayanışma ve toplumsal barış o oranda sağlanıyor denilebilir. Gini katsayısı bir ülkede oluşturulan ekonomik değerin nüfusa ne derece eşit paylaştırıldığını ölçerken, ülkelere 0 ila 1 arasında değişen oranlarda puanlar veriyor. Gini katsayısı değeri sıfıra yakın ülkelerde gelir adaleti iyi durumdayken puan 1'e yaklaştıkça adaletsizlik artıyor. "0", tam eşit gelir dağılımı; "1", tam eşitsiz gelir dağılımı anlamına gelmektedir.

[342] Kapar, **2004**, s.5.

Şekil 4: Ülkelere Göre Gini Katsayıları, 2013



Kaynak: Euro-Stat, 2013; Karagöl - Dama; **a.g.m.**, s.13.*
* 0 " Tam eşit gelir dağılımı; 1 " Tam eşitsiz gelir dağılımı

Yukarıdaki Şekil'de görüldüğü gibi, Kuzey Avrupa ülkelerinde gelir eşitsizliği ABD'de olduğundan çok daha azdır. Bunun başlıca nedeni sosyal yardımlara atfedilen değerin farklı olmasıdır. ABD'de yardımlar bir çeşit işe başlama teşviki gibi görülürken; İsveç, Norveç gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde sosyal devlet anlayışı gereği sosyal yardımlar, kişiyi muhtaçlıktan kurtaracak bir araç olarak kabul edilir. Dolayısıyla gelir dağılımındaki adalet de ülkeler arasında farklılık gösterir. Örneğin, ülkelerdeki milli gelir dağılımının eşit olup olmadığını ölçmeye yarayan Gini katsayısı ABD'de 0,39 iken İsveç'te 0,25, Norveç'de 0,23 ve Fransa'da 0,30'dur.[343]

4.2 TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

Günümüzün en temel problemlerinden biri olan işsizlik, sadece ekonomik değil aynı zamanda birçok sosyo-psikolojik problemlere de sebep olmaktadır. İşsizlikle mücadelede muhtelif politikalar gündeme getirilmektedir. Bu politikalar ana hatlarıyla aktif ve pasif istihdam politikaları olarak iki gruba ayrılmaktadır. İşsizlik sigortası pasif

[343] Karagöl - Dama; **a.g.m.**, s.13.

politikaların başında gelmektedir. Bu bağlamda işsizlik sigortasının en temel amacı, muhtemel işsizlik riskine karşı çalışanın geleceğine güvenle bakmasına; başka bir ifadeyle, yarınından emin olmasına imkân hazırlamaktadır.[344].

Çalışmanın, bu bölümünde Türkiye'de işsizlik sigortasının nasıl uygulandığı ve bu uygulamaların sigortadan beklentilere ne kadar cevap verdiği ve sosyal korumayı ne ölçüde sağladığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

4.2.1 İşsizlik Sigortası Kanunu Öncesi Yapılan Çalışmalar

İşsizlik sigortası, Türkiye'nin gündemine ilk defa 1950'li yıllarda girmiş ve bu konudaki ilk çalışmalar o zamanki adıyla İş ve İş Bulma Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülmüştür. İşsizlik sigortası meselesi çok defa gündeme gelmesine rağmen 1999 yılına kadar hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır.[345]

İşsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun öncülüğünde 1959 yılında başlanılmış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu çıkartılıncaya kadar 30'a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planları dâhilinde konuya daha sınırlı yaklaşıldığı görülmektedir. Özellikle I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasına açıkça yer verilmiş ve kurulması gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen, III. ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir. IV. Plan'da ise kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının işsizlik sigortası ile birlikte ele alınarak çıkarılacağı belirtilmiştir. VI. Beş Yıllık Planda ise, çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağından bahsedilmiştir. VII. Beş Yıllık Planda da, işsizlik sigortasının uygulanacağı, işsizlik sigortası kanunu ve bu hizmeti yürütecek kurumla ilgili yasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.[346]

Türkiye'de aslında işsizlik riskine yönelik ilk düzenleme kıdem tazminatı adıyla ilk kez 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'nda yer almış, 1960 ve sonrasında hazırlanan İş Kanunlarında bu düzenlemeye devam edilmiştir. 1475 sayılı İş Kanunu'nda 1974 yılında yapılan değişiklikle kıdem tazminatına hak etmek için

---

[344] Ayas; **a.g.e.**, s.66.
[345] Çakman, Kemal - Armağan Aktuna, Sibel Devrim; "Türkiye'de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası Temel Sorunlar, Tartışma ve Yorumlar", **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Cilt: 15, Sayı:52-53, 2004, s.45.
[346] Görücü – Aybıyık - Koç; **a.g.m.**, s.132.

çalışılması gereken süre bir yıla indirilmiş ve kıdeme esas ücret tutarı da 15 günden 30 güne çıkarılmıştır. Hazırlanan kanun gerekçelerinde kıdem tazminatının işsizlikte ek bir güvence olduğu vurgulanmıştır.[347]

İşsizlik sigortasına karşı olanlar, bu görüşlerinin dayanağı olarak kıdem tazminatı ile işsizlik sigortasının aynı anda uygulanmasının mükerrerliğe yol açacağını, sosyal içerikli kesintilerin ve diğer yasal düzenlemelerin işletmelere çok fazla yük yükleyeceğini, işletmelerin bu fon ile birlikte işsizlik sigortasını finanse etmelerinin sorunlar yaratacağını ileri sürmüşlerdir.[348]

İşsizlik sigortasına karşı olan bir diğer görüşe göre ise, ülkemizde büyük çapta gizli ve açık yapısal bir işsizlik mevcut oluşu, büyük sayıda işsizler dururken yalnız sürekli işçi niteliği taşıyanların işsizlik sigortasından yararlanmalarının onları ayrıcalıklı bir sınıf haline getireceği, başka bir deyişle sosyal güvenliği yatay olarak geliştireceğine dikey hale getireceği ileri sürülmekte idi. Buna gerekçe olarak da, Türkiye'de kurulacak bir işsizlik sigortasının başarılı olabilmesi için iş ve işçi bulma kurumu ile zorunlu olarak işbirliği yapılacağı, böylelikle sigorta giderlerinin mümkün olan en düşük düzeyde tutulacağı, bu amaca ulaşabilmek için iş bulmada sigortalılara tercihli işlem yapılacağı ve bunlara tümüyle iş sağlanmadığı sürece sigortasız işçilere iş bulunmayacağı ve bunun ise sosyal güvenlik politikasının amacına aykırı düşeceği hususu ileri sürülmekte idi.[349]

İşsizlik sigortası uygulaması sosyal güvenlik hakkının ve sosyal koruma sisteminin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Türkiye'de işsizlik sigortası oldukça gecikmeli olarak Uzun süren tartışmalar ve çabalarla geçen 40 yıllık bir sürecin sonucunda 25 Ağustos 1999 tarihinde 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren 25 Ağustos 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yasal çerçevesine kavuşmuştur. 4447 sayılı Kanun ile işsizlik sigortası tüm ülke düzeyinde zorunlu bir sigorta kolu olarak benimsenmiş ve 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren ilgili taraflardan (İşçi-işveren-devlet) primlerin tahsiline başlanmıştır. Sigorta hizmetlerini yürütme görevi ise yeniden yapılandırılan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü içerisinde oluşturulan İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığına

---

[347] Güney; **a.g.m.**, s.154.
[348] Çakman, Kemal - Armağan Aktuna, Sibel Devrim;**a.g.m.**, s.45.
[349] Andaç; **a.g.e.**, s.169.

verilmiştir. Sigorta işsizlere yönelik ilk ödemesini 01 Mart 2002 tarihinde gerçekleştirerek 40 yıllık rüyanın gerçek olmasını sağlamıştır[350]. İşsizlik sigortası uygulamasının, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması için ilk adımların atıldığı bir dönemde yürürlüğe konulması son derece önemlidir.[351]

Ayrıca, özeleştirme uygulamalarının yarattığı işsizliğin kişilerde oluşturduğu ekonomik sonuçlarını hafifletmek üzere, 24.11.1994 tarihli 4046 sayılı Kanunla, İŞKUR tarafından "iş kaybı tazminatı "ödenmesi, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi ve işsizlik süresince hak sahiplerinin sosyal sigorta primlerinin ödenmesi katkıları da düzenlenmiştir.[352]

4.2.2 İşsizlik Sigortasının Kanuni Boyutu ve Amacı

1982 Anayasası'nın 49 uncu maddesinin birinci fıkrasında "Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir" denilmiş ve ikinci fıkrasında "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır. Devlet, "işsizliği önlemeye elverişli bir ortam oluşturmak için gerekli tedbirleri alır" denilerek işsizliği önleme ve işsizleri koruma görevi devlete yüklenmiştir. [353]

1961 Anayasası ise devletin ödevini, "işsizliği önleyici tedbirleri alır" (m. 42/2) hükmüyle daha doğrudan, hatta bir direktif olarak öngörmekte idi.[354]

Anayasal ilke olarak konan "çalışma hakkı", herkesin çalışma ödevi ve bir işi elde etmeye hakkı olduğunu ifade eder. Daha önce ele alınan hak ve özgürlüklerden ayrılan önemli bir özelliği, bu hakkın kullanımının, hak öznesinin dışında oluşan etmenlere bağlı oluşudur. Kişi bu özgürlüğünden ancak iş ve çalışma olanağı mevcutsa yararlanabilir.[355]

---

[350] Görücü – Aybıyık - Koç; **a.g.m.**, s.132.
[351] Özbek; **a.g.e.**, s.358.
[352] Güney; **a.g.m.**, s.155.
[353] Kaboğlu; **a.g.m.**, s. 44.
[354] Kaboğlu; **a.g.m.**, s. 45.
[355] Kaboğlu; **a.g.m.**, s. 45.

Çalışma ortamını oluşturma ödevi ise, Anayasa tarafından devlete verilmiştir. Devletin yapma biçimindeki bu olumlu görevi, "işsizliği önleme"de ifadesini bulmaktadır. İşsizliğin önlenmesi, insan hakları bakımından belirleyici olumlu bir yükümlülüktür. "İşsizlik", hak ve özgürlükleri göreceli, hatta anlamsız kılacağından, çalışma hakkının özgürlüğe dönüştürülmesi önem taşır.[356]

4447 Sayılı Kanunun 46 ncı maddesin de işsizlik sigortasının amacı olarak; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamak, olarak belirtilmiştir.

Ayrıca kanun 48 inci maddesinin altıncı fıkrasında, işsizlik ödeneği dışında sigortalılara, hastalık ve analık sigortası primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verme hizmetlerini de işsizlik sigortasının amaçları arasında saymıştır.[357]

4.2.3 İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Zorunluluğu

4.2.3.1 İşsizlik Sigortasının Zorunluluğu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48. Maddesine göre İşsizlik sigortası zorunludur. Bu Kanun kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, yeni girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olurlar.

4.2.3.2 İşsizlik Sigortası Kapsamında Olanlar

Kanunun 47 nci maddesinin (d) fıkrasında, "bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimse" sigortalı olarak tanımlanmıştır.[358] İşsizlik sigortasından sadece sigortalı olarak çalışan işçiler yararlanabilecektir.[359]

---

[356] Kaboğlu; **a.g.m.**, s. 45.
[357] Benli, **a.g.m.**, s. 306.
[358] Tozan; **a.g.e.**, s. 19-20.
[359] Özbek; **a.g.e.**, s.358.

Kanunu 46 ncı maddesinin ikinci fıkrasında işsizlik sigortasının kapsamı, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa paralel olarak düzenlenmiş ve iş sözleşmesine tabi olarak çalışanlar kapsama alınmıştır. Buna göre iş sözleşmesine tabi olarak bir veya birden çok işveren yanında çalışanlar işsizlik sigortası bakımından da sigortalı sayılmıştır. Çalışanların işsizlik sigortası kapsamında olabilmeleri için sigortalı olma niteliğini taşımaları gereklidir.[360]

İşsizlik sigortası kapsamında da kurulduğu günden beri değişiklikler olmuştur. İlk kurulduğunda istisnalar dışında 506 sayılı Kanun'un 2.maddesi ile geçici 20. maddesine göre sigortalı olanları kapsamaktaydı. 506 sayılı Kanun, 5510 sayılı Kanun ile değiştirilince hizmet akdine dayalı olarak çalıştırılanlar ile 506 sayılı Kanun'un geçici 20.maddesine göre sigortalı olanların işsizlik sigortası kapsamında oluşları devam ettirilmişti. 6111 sayılı Kanun'un14 68.maddesiyle yapılan değişiklikten sonra işsizlik sigortasının kapsamı genişletilmiştir.[361]

Söz konusu değişiklikten sonra işsizlik sigortasının kapsamı, "5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4.maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları, 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52.maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun Ek 6.maddesi kapsamındaki sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20.maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar"dan oluşmaktadır. Bu değişiklikle;

- 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılara,
- Ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişilere,

---

[360] Tozan; **a.g.e.**, s. 20.
[361] Uğur, Suat; "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gelişimi", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2011, s.102.

istekleri halinde işsizlik sigortası hükümlerine tabi olma imkanı sağlanarak işsizlik sigortasının kapsamı genişletilmiştir.[362]

4.2.3.3 İşsizlik Sigortası Kapsamında Olmayanlar

4447 Sayılı Kanununun 46. Maddesine göre İşsizlik Sigortası kapsamında olmayanlar şu şekilde sayılmıştır:

- 5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri kapsamında olanlar,
- 5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası kapsamında olanlar,
- 5510 sayılı Kanunun; 5 inci maddesi kapsamında olanlar,
- 5510 sayılı Kanunun; 6 ıncı maddesi kapsamında olanlar,
- 5510 sayılı Kanunun; geçici 13 üncü maddesi kapsamında olanlar,
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında olanlar,
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında olanlar,
- 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu kapsamında olanlar,
- 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu kapsamında olanlar,
- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu kapsamında olanlar,
- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu kapsamında olanlar,
- 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu kapsamında olanlar,
- 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar.

---

[362] İŞKUR; **İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni**, Haziran 2011, s.1.

4.2.4 İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları

Türkiye'de İşsizlik Sigortasından yararlanma koşulları 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 47. maddesinde yasal düzenlenmeye kavuşmuştur. Bu maddede, işsizlik sigortasından yararlanma koşullar, "sigortalı işsizin; kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması, hizmet sözleşmesinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması, hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvuru yapmış olmak" şeklinde düzenlenmiştir.

4.2.4.1 Sigortalı İşsiz Olmak ve Hizmet Akdinin Sona Erme Halleri

4447 sayılı Kanun'un 47. maddesinin f bendinde işsiz kavramı, "4447 sayılı Kanun kapsamına giren bir işyerinde, bir hizmet akdine dayalı olarak çalışırken, bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimse" şeklinde ifade edilmiştir. Bu yasal düzenleme incelendiğinde, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için temel iki koşul üzerinde durulduğu anlaşılmaktadır. Bu koşullardan birincisi, kişinin çalışma istek ve yeteneğine sahip olmasına rağmen kendi kusuru ve iradesi dışında işsiz kalması; ikincisi ise iş sözleşmesinin Kanunda sayılan nedenlerden biriyle sona ermiş olmasıdır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 51 inci maddesine göre, işsizlik sigortası kapsamında işin kaybedilmesinin aşağıdaki şekillerden biriyle gerçekleşmiş olması gerekmektedir:[363]

- Hizmet akitlerinin ihbar sürelerine uygun olarak işveren tarafından feshedilmesi.
- Hizmet akitlerinin; sağlık sebepleri, işverenin yasada belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları ve işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebeplerle sigortalıların kendileri tarafından feshedilmesi.

---

[363] Uğur; **a.g.m.**, s. 103-104.

- Hizmet akdi sağlık sebepleri veya işyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir nedenin ortaya çıkması halinde işveren tarafından feshedilmesi.
- Belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta olup da sürenin bitiminde işsiz kalınması.
- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olması.
- Hizmet sözleşmesinin süresinin dolması veya sözleşmenin dayandığı gemi seferinin tamamlanması.
- Geminin kaybı, terki, harp ganimeti sayılması veya Türk Bayrağından ayrılması nedeniyle sözleşmenin bozulması.
- Özelleştirme sonucu hizmet akdinin sona ermesi.

Bu yasal düzenleme çerçevesinde, kendi isteği ile işsiz kalanlar, grev veya lokavt sebebiyle işi bırakmış olanlar, haklı sebeplerle işten çıkartılanlar ve uygun bir iş önerisini reddedenler işsizlik sigortasından faydalanamamaktadırlar. Çalıştığı işyerinden istifa ederek işsiz kalan sigortalıda kendi isteği ile işsiz kaldığı için işsizlik sigortasından yararlanamayacaktır.

4447 sayışı İşsizlik Sigortası Kanunun 52 nci maddesinin b bendinde, gelir getirici bir işte çalışanların veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık alanların işsizlik sigortasından yararlanamayacakları düzenlenmiştir.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca işveren, nedeni ne olursa olsun işten çıkan veya çıkartılan sigortalı işçisini, işten çıktığı tarihten itibaren 10 gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bilgisayar ortamında örneği Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından hazırlanan belge ile bildirmek zorundadır. Kuruma yapılan bu bildirim aynı zamanda İşsizlik Sigortası Kanunu gereği düzenlenmesi gereken işten ayrılma bildirgesi yerine de geçtiğinden ayrıca işverenler işten ayrılma bildirgesi düzenlemeyeceklerdir.[364]

---

[364] Tozan; **a.g.e.**, s. 39-40.

4.2.4.2 Belirli Bir Süre Sigortalı Olma ve Prim Ödeme

Bu sigorta kolundan yararlanabilmek için iş akdinin sona ermesinden önce belli bir sürenin sigortalı olarak geçirilmiş ve işsizlik sigortası primi ödenmiş olması da gerekmektedir. Şöyle ki, 4447 sayılı Kanun'un 46 ncı maddesinde, "hizmet akdinin feshinden Hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak kaydıyla son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerektiği" düzenlenmiştir. 600 gün prim ödeyenlere 180 gün, 900 gün prim ödeyenlere 240 gün, 1080 gün prim ödeyenlere 300 gün süreyle işsizlik ödeneği verilebilmektedir.

Hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 120 gün içinde, hizmet akdi devam etmekle birlikte, hastalık, ücretsiz izin, disiplin cezası, gözaltına alınma, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, kısmi istihdam ile grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulması veya işe ara verilmesi halinde, prim yatırılmayan süreler 120 günün hesabında kesinti sayılmamaktadır.

Başlangıçta işsizlik sigortası primleri, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 77 ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas kazançlar üzerinden sigortalıdan ve devletten yüzde 2, işverenden de yüzde 3 oranında alınmaktaydı. Ancak 2004 Malî Yılı Bütçe Kanunu'yla bu oranlar sigortalı için yüzde 1, işveren için yüzde 2, devlet için yüzde 1'e düşürülmüştür.[365]

4.2.4.3 Belirli Sürede Kuruma Başvuruda Bulunma

Sigortalı işsizin, işsizlik ödeme ve yardımlarından yararlanabilmesi için mücbir sebepler hariç iş sözleşmesinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde İŞKUR' a başvurması zorunludur. 30 günlük süre dolduktan sonra mücbir sebep olmaksızın İŞKUR' a başvurmak için gecen sürelere işsizlik ödeneği verilmemektedir.

---

[365] Özbek; **a.g.e.**, s.358.

Mücbir sebep olmaksızın geç başvurulan bu süreler işsizlik ödeneği süresinden düşülmektedir.[366]

Sigortalı işsizin işsizlik sigortasından yararlanabilmek için süresi içinde bizzat başvurmasının istenmesindeki amaç sigortalı işsizin çalışma istek ve arzusunun olduğunu göstermesidir.

İŞKUR' a başvurmak için Kanunda öngörülen 30 günlük sürenin son gününü hafta tatiline veya resmi tatil günlerine rastlaması halinde, tatil gününü takip eden ilk işgününün akşamına kadar yapılacak başvurular, süresi içinde yapılmış olarak kabul edilecektir.[367]

İŞKUR, yayımladığı Tebliğde, muvazzaf askerlik nedeniyle işten ayrılan sigortalı içinde işverenin işten ayrılma bildirgesi düzenlemesi gerektiğini belirtmiştir. Söz konusu Tebliğe göre, muvazzaf askerlik nedeniyle işten ayrılan sigortalı işsizin, işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için terhis tarihinden itibaren 30 gün içinde İŞKUR' a başvurması gerekmektedir.[368]

Sigortalı işsizin, posta yolu ile yaptığı başvuru, doğrudan bizzat başvuru ilkesine uygun düşmediği için posta yolu ile yapılan başvurularda kabul edilmemektedir. Ancak sigortalı işsizin İŞKUR' a bilgisayar ortamında başvurması olanaklıdır. Sigortalı işsiz, süresi içinde (http://www.iskur.gov.tr) adresinden E- Devlet şifresi veya İŞKUR' a elektronik ortamda üye olup buradan alacağı şifre ile bilgisayar ortamında başvuru yapabilecektir.[369]

4.2.5 İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar

Sigortalı işsizlere verilecek hizmetlerin neler olduğu da, İşsizlik sigortası Kanunu'nun 49.maddesinde, "işsizlik ödeneği, 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme edindirme ve yetiştirme eğitimi" biçiminde düzenlenmiştir.

---

[366] Tozan; **a.g.e.**, s. 39-43.
[367] Tozan; **a.g.e.**, s. 44.
[368] 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, 30.5.2002 Tarihli Resmi Gazete.
[369] Tozan; **a.g.e.**, s. 44.

4.2.5.1 İşsizlik Ödeneği

İşsizlik ödeneği, bir işte veya işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına karşın, tamamen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden çalışanların, işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacıyla belli süre ve ölçüde yapılan nakdi yardımdır. İşsizlik ödeneği ile iradesi dışında işini kaybedenlerin gelirlerinde süreklilik sağlanması da amaçlanmıştır.[370]

Ödeneği Miktarı: 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesine göre işsizlik ödeneği; sigortalının son dört aylık prime esas kazancının günlük ortalama brüt tutarının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizliği ödeneği miktarı, on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez.

Ödenme Süresi: Yine aynı maddeye göre işsizlik ödeneği Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- 600 gün prim ödemiş olanlara 180 gün,
- 900 gün prim ödemiş olanlara 240 gün,
- 1080 gün prim ödemiş olanlara ise 300 gün,

süre ile her ayın sonunda ödenir. Burada azami ödeme süresi 300 gündür.

Ödenme Biçimi: İşsizlik ödeneği her ayın sonunda aylık olarak işsizin kendisine ödenir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonuna kadar yapılır. İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İşsizlik ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez.

---

[370] Tozan; **a.g.e.**, s. 47.

Tablo 7: Türkiye'de İşsizlik Sigortası Ödemeleri (2002-2016 Nisan)

YILLAR	İŞSİZLİK SİGORTASI ÖDEMELERİ	
	ÖDEME YAPILAN KİŞİ (HAK EDEN)	ÖDEME MİKTARI (MİLYON TL)
2002	82.878	46,8
2003	130.272	126,0
2004	147.268	199,9
2005	186.607	270,1
2006	199.618	317,0
2007	221.532	351,9
2008	331.480	517,1
2009	473.327	1.114,3
2010	331.636	807,4
2011	322.785	791,1
2012	371.782	966,2
2013	431.355	1.272,5
2014	513.358	1.657,7
2015	590.740	2.192,8
2016*	260.694	1.035,8
TOPLAM	**4.595.332**	**11.666,4**

Kaynak: İŞKUR, İstatistik Bültenleri, (*) 30.04.2016 tarihi itibariyle

İşsizlik Sigortasının uygulamaya başladığı Mart 2002 tarihinden 30.04.2016 tarihine kadar 4.595.332 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Mart 2002 tarihinden 31 Mart 2016 tarihine kadar toplam 11.666,4 Milyon TL ödemede bulunulmuştur.

İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi ve Geri Alınması: 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50 nci maddesinin 3. fıkrasında, "işsizlik ödeneği alınan süre içinde; ikamet adresinin değişmesi, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı alınması, yetkili sağlık kuruluşunca istirahatli kılınması, silah altına alınılması, yurtdışına çıkılması, bir işte çalışmaya başlanması ve mahkeme kararıyla işe iade edilmesi hallerinde "işsizlik sigortasından faydalanan işsizin durum en yakın İŞKUR birimine 15 gün içinde bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Bu hüküm gereğince, sigortalı işsiz kendi kusuru ve bilgilerdeki eksiklik veya yanlışlık nedeniyle yapılan fazla ödemeleri yasal faizi ile birlikte ödemek zorundadır. Eğer hatalı ödemede işsiz

kalan sigortalının kusuru yok ise yersiz ödenen işsizlik ödeneği faiz uygulanmadan sigortalı işsizden geri alınacaktır. Ancak, ölen sigortalıya yapılan fazla ödemeler geri alınmaz.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder. Ancak ödeneğin tamamının kullanılmasından sonra işe yerleştirilen işçinin yeniden ödeneğe hak kazanması ilk koşulları yerine getirmesi ile mümkün olabilmektedir. Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenir.

İşsizlik Ödeneğinin Sigortalının Yükümlülüklere Uymaması Nedeniyle Kesilmesi: 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 52. Maddesine göre sigortalı, işsizlik ödeneği alırken aşağıda yazılı hallerden herhangi birini gerçekleştirirse işsizlik ödeneği kesilir;

a) İŞKUR tarafından teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden,

b) İşsizlik ödeneği aldığı süre zarfında gelir getirici herhangi bir işte çalıştığı tespit edilen ya da herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı alanlar,

c) İŞKUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden olmaksızın katılmayanlar ve başlayıp da devam etmeyenler,

d) İŞKUR tarafından yapılan çağrılara haklı bir sebebi olmaksızın cevap vermeyenler ile istenen bilgi ve belgeleri haklı bir sebebi olmaksızın getirmeyenler.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 52 nci maddesine göre İŞKUR tarafından önerilen meslek edindirme kursuna katılmayanlar ya da başlayıp da yarıda bırakanlar ile İŞKUR'un yaptığı çağrılara cevap vermeyenler ile İŞKUR'un istediği bilgi ve belgeleri zamanında kuruma getirmeyenlerin ödeneklerinin kesilmesi halinde, kesilme nedenlerinden dolayı sorumluluklarını yerine getirirlerse ödenekleri tekrardan bağlanır.

4.2.5.2 Hastalık ve Analık Sigortası Primlerinin Kurum Tarafından Ödenmesi

Genel sağlık sigortası kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanmak için öncelikle genel sağlık sigortalısı olma veya genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişilerden olma şartı gerekmektedir. Daha sonra ise bekleme süresi, prim ödenmesi, kimlik belgesinin gösterilmesi, katılım payı ödenmesi gibi şartlarının da yerine getirilmesi gerekmektedir. Genel sağlık sigortası, kişilerin öncelikle sağlıklarının korunmasını, sağlık riskleri ile karşılaşmaları halinde ise oluşan harcamaların finansmanını sağlayan sigortayı belirtir.[371]

Genel sağlık sigortalısı da, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60'ıncı maddesinde sayılan kişileri ifade eder (Kanun, md. 3/9). 5510 sayılı Kanunun tanımlarla ilgili 3. maddesi madde 60'da sayılan kişileri genel sağlık sigortalısı olarak tanımlamıştır. Kanun m. 60/1 Genel sağlık sigortalısı sayılan kişiler arasında işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği alanlar da sayılmıştır. Bununla birlikte Kanun geçici madde 13, İŞKUR'dan iş kaybı tazminatı alanların da genel sağlık sigortalısı sayılacaklarını öngörmüştür.[372]

Kanunda genel sağlık sigortalısı olarak sayılan kişilerin yanı sıra bu kişilerin bakmakla yükümlü olduğu kişiler bağımlı sigortalı olarak genel sağlık sigortalısı sayılmış olup, bunlar da sağlık hizmetleri ve diğer haklardan yararlandırılırlar.[373]

Buna binaen; işsizlik ödeneği alanlar, kısa çalışma ödeneği alanlar ve iş kaybı tazminatı alanlar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları eş, çocuk, ana ve babaları genel sağlık sigortası kapsamında sunulan hizmetlerden yararlanabilmektedirler.

4.2.5.3 Yeni İş Bulma

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48. Maddesine göre; işsizlik sigortası kapsamında sağlanan yardımlardan biri de sigortalıya yeni iş bulma imkânıdır. İŞKUR işsiz kalan sigortalıya, en son çalıştığı işin çalışma koşullarına ve ücretine uygun iş bulunması için çalışmalar yapar.

---

[371] Ekin, Ali; "Genel Sağlık Sigortasından Yararlanma Şartları ve Esasları", TBB Dergisi, 2012, Sayı:100, (s.151-166), s.152.
[372] Ekin, Ali; **a.g.m.**, s. 152-154.
[373] Ekin, Ali; **a.g.m.**, s. 155.

İŞKUR'un sigortalı işsizlere önereceği işlerin bazı nitelikleri olması gereklidir. Bunlar; işin sigortalı işsizin mesleğine uyumlu olması ve en son yaptığı işin ücret ve çalışma koşullarına uygun olması gerekmektedir.

İşsizlik sigortası her ne kadar işsizliği önlemeye yönelik bir önlem olmayıp işsizliğin olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik bir sigorta programı ise de, işsizliğin önlenmesine yönelik politikalardan tamamen bağımsız değildir. Bununla birlikte, işsizlik ödeneğinden yararlanan sigortalıların bir an önce işe yerleştirilmelerinin işsizlik sigortasının yükünü de hafifleteceği gözden kaçırılmamalıdır.

4.2.5.4 Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitimi

İşsizlik sigortası kapsamında sağlanan yardımlardan sonuncusu sigortalıya işsiz kaldığı dönemlerde mesleki eğitimler vermesidir. Bu sayede işsizlik sigortasından yararlanan kişi hem kendini mesleki olarak geliştirmiş olacak hem yeni meslekler edinebilecek hem de kendileri yeni işler kurabileceklerdir.

Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi işgücü talebini arttırmayı amaçlamaktadır. Türkiye' de teknolojinin hızla bir şekilde gelişmesi meslek edindirme ve geliştirme eğitimlerinin kolaylaşmasını sağlamaktadır.

İŞKUR tarafından organize edilecek kurslarda İl müdürlükleri ile şube müdürlükleri yetkili ve sorumludur. İŞKUR tarafından belirtilen şartlara sahip eğitim, kurum ve kuruluşlarından hizmet satın alma yoluna gidilerek kurslar düzenlenebilir. Mesleki eğitim ve kursları verecek olan kurum ve kuruluşlar ise; Üniversiteler, Teknik Eğitim Fakülteleri, Meslek Yüksek Okulları, MEB' e bağlı öğretim kurumları, Döner Sermayeli Kuruluşlar, özel kanunla kurulan banka ve kuruluşlar ile bunlara bağlı işyerleri, 1739 ve 625 sayılı kanunlara dayanılarak kurulmuş, özel kesim işyerleri, özel eğitim kurumları, eğitim için gerekli mekân ve donanıma sahip dernek, vakıf, işçi, işveren, esnaf meslek kuruluşları ve mesleki birliklerdir. Bu kurslara katılmak zorunludur.

Sigortalı ve Kuruma kayıtlı işsizler için; İŞKUR tarafından iş bulma, mesleki eğitim, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları, danışmanlık hizmetleri ve işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri gerçekleştirilir. Bu hizmetler için yapılan giderler İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanır. Yapılan bu giderlerin yıllık

miktarı, işsizlik sigortası primlerinden sağlanan ve önceki yıl içinde fona aktarılan devlet payının yüzde otuzundan fazla olamaz. Bakanlar Kurulu bu oranın yüzde elliye kadar çıkarmaya yetkilidir.

4.2.6 İşsizlik Sigortasının Yönetimi

Türkiye'de işgücü-istihdam piyasasının düzenlenmesinden sorumlu İŞKUR'a işsizlik sigortasının uygulanması görevi verilmiştir. 25.06.2003 tarih ve 4904 sayılı "Türkiye İş Kurumu Kanunu" ile kısaca İŞKUR adı ile kurulmuştur. Mezkûr Kanunun 1 inci maddesine göre İŞKUR, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur.[374]

4447 sayılı Kanun'un 46 ıncı maddesinin dördüncü fıkrasına göre, işsizlik sigortasına ilişkin her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumlu tutulmuştur. İşsizlik sigortasının işgücü piyasaları, mesleki eğitim ve işe yerleştirme konuları ile yakın bağlantısı dikkate alınarak, diğer bazı yabancı ülkelerde olduğu gibi bu sigorta dalının idari yönetimi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

4.2.7 İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İŞKUR'un bünyesinde kurulan "İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı" İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir.[375]

İşsizlik sigortası işçi, işveren ve devlet tarafından ödenen primlerle finanse edilir. Türkiye'de devlet doğrudan prim ödeyerek sosyal sigortaların finansmanına ilk

---

[374] Alper, Yusuf; **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku**, Dora Yayınları, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, Bursa, Ağustos 2015, s. 371.
[375] Tozan;**a.g.e.**, s.31-32.

defa işsizlik sigortası ile başlamıştır. Bu açıdan işsizlik sigortasının primlerle karşılanmasının yanı sıra devlet tarafından verilen destekle sosyal koruma özelliği güçlenmiştir.[376]

İşsizlik sigortası primleri, 5510 sayılı Kanunla belirlenen prime esas kazançlar üzerinden alınır. Toplam %4 olarak ödenen primlerin %1'i sigortalı, %2'si işveren, %1'i devlet hissesidir. İşsizlik sigortasının ilk kurulduğunda bu prim oranları sırasıyla 2, 3 ve 2 olmak üzere toplam %7'ydi. Ancak aktüeryal denge de bir sıkıntı yaşanmayacağı anlaşıldığından 2002 yılından itibaren toplam %4 olarak uygulanmıştır. Diğer taraftan korumalı işyerlerinde ve işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan zihinsel ve ruhsal engellilerin işsizlik sigortası işveren payı Hazine tarafından karşılanacaktır. Ayrıca işsizlik sigortası primleri SGK tarafından 5510 sayılı kanuna diğer sigorta primleri ile birlikte toplanır ve tahsil edilen primler takip eden ayın 15. gününe kadar İŞKUR'a aktarılır. İŞKUR, SGK'dan ay itibariyle aktarılan işçi ve işveren paylarını dikkate alarak devlet payını ÇSGB'den talep eder. Bakanlık talep edilen miktarı talep tarihini izleyen 15 gün içinde Fon'a aktarır.[377]

4.2.8 İşsizlik Sigortası Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun gerektirdiği görev ve hizmetler için malî kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek, Kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur. Kanun'un 53. maddesinde İşsizlik Sigorta Fonunun, Kurum Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletilip yönetileceği ve Fonun özerk bir yapıya sahip olduğu düzenlenmiştir. Ancak Türkiye İş Kurumu Kanunu ile yapılan düzenlemede, Fon kaynaklarının değerlendirilmesi görevi Kurumun Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığına verilmiştir.[378]

---

[376] Alper; **a.g.e.**, s.373.
[377] Alper; **a.g.e.**, s.373.
[378] Tozan;**a.g.e.**, s.32.

4.2.8.1 Fonun Kurulusu ve İşleyişi

İşsizlik Sigortası Fonu, Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu kararları ile yönetilen, işsizlik sigortası primleri ile diğer gelirlerinin ve devlet katkılarının toplandığı devlet güvencesinde bir fondur.

İşsizlik Sigorta Fonunun yönetimi İşsizlik Sigortası Fon Yönetimi tarafından yürütülmekteydi, ancak, 2003 yılında yapılan düzenleme ile İşsizlik Sigortası Fon Yönetimi kaldırılmış ve Fonun yönetimi Genel Müdür, Bakanlığı temsilen bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Hazine Müsteşarlığını temsilen, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, en çok üyeye sahip işçi konfederasyonunca belirlenen bir üye, en çok üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenen bir üye ve Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonunca belirlenen bir üyeden olmak üzere altı üyeden oluşan İŞKUR' un Yönetim Kuruluna bırakılmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 78. maddesinde, İŞKUR'un Yönetim Kurulu'nun görevleri şu şekilde düzenlenmiştir;

- Fon kaynaklarını piyasa şartlarında değerlendirerek,
- Fon gelir ve giderlerinin denetlettirilmesini ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasını sağlayarak,
- Fona ilişkin aktüeryal projeksiyonları yaptırarak
- Günlük fon hareketlerinin izlenmesini, kayıtlarının tutulmasını ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesini temin ederek, alacakları kararlar doğrultusunda, İŞKUR Genel Müdürlüğünün bünyesinde kurulan "Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı" vasıtasıyla İşsizlik Sigortası Fonunu yönetmek,

Mevcut yasal düzenlemelerin fon kaynaklarının işsizlik sigortası hizmetleri dışında hiçbir amaç için kullanılmasına izin vermemesi, İşsizlik Sigortası Fonunda oluşan birikimi başka amaçlarla da kullanmak isteyen iktidarları, Türkiye Büyük Millet Meclisinden buna imkân veren kanunları çıkartmaya itmiştir. İşsizli sigortası fonunun amacı dışında kullanabilmek için fon yönetiminde ve fonun kullanım amaçlarında değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler 2003 tarih ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ve 1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Kanunu'nda değişiklik yapılmak suretiyle

gerçekleştirilmiştir. Ancak, fonların etkin bir şekilde kullanılması amacıyla, kamunun fonlara müdahalesi azaltılmalı, kurum bünyesinde finansman ve fon yönetim birimleri oluşturularak, fonların bu bölümler tarafından yönetilmesine imkân sağlanmalıdır. Diğer bir ifade ile fonlara kamunun müdahalesi engellendiği takdirde, sistemin başarılı olacağı çok açıktır

4.2.8.2 Fonun Gelirleri

Fonun gelir kaynakları; sigortalı, işveren ve devlet tarafından ödenen işsizlik sigortası primleri başta olmak üzere, fon işletim gelirleri, açık vermesi halinde devlet katkısı ve diğer gelirlerden oluşur. İşsizlik Sigortası Fonu, diğer sosyal güvenlik kuruluşları gibi bütçe kapsamı dışındadır. Fon damga vergisi hariç her türlü vergi, harç ve resimden muaf tutulmuş, ancak bu muafiyetten 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu gereğince yapılacak vergi kesintilerini kapsamamaktadır. Ayrıca Fonun gelirleri Genel Bütçeye gelir kaydedilemez.[379]

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanun'un 53. maddesinin 3. fıkrasının İşsizlik Sigortası Fonu' nun gelirleri düzenlenmiştir. Fonun gelirleri;

- İşsizlik sigortası primleri,
- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,
- Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılar,
- Bu Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler,
- İşsizlik sigortası primlerinin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,
- Fon'un açık vermesi halinde Devletçe sağlanacak katkılardan,
- İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
- Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan oluşmaktadır.

İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te, İşsizlik Sigortası Fon kaynakları İŞKUR Yönetim Kurulunun düzenlenen genel esaslar çerçevesinde aldığı kararlar doğrultusunda, devlet

---

[379] Alper; **a.g.e.**, s.373.

borçlanma senetleri, ters repo işlemleri, mevduat, yatırım fonları araçları ile değerlendirilmiştir.207Ancak Yönetmelikte Fon Portföyünün yatırım araçlarına göre değerlendirilecek miktarlarına sınır konmuş, kullanılan yatırım aracında değerlendirilecek miktar Yönetmelikte belirtilen sınırı aşmayacaktır. Ayrıca, Fon kaynaklarının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığının müştereken hazırlayacakları ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelik de belirlenen usul ve esaslara göre değerlendirileceği öngörülmüştür. Bu bağlamda İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8 inci maddesinde fon kaynaklarının; riskin dağıtılması esası ve onun aktüeryal dengeleri dikkate alınarak yönetilmesi, bu çerçevede, piyasa koşulları, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve Fonun nakit akış durumu dikkate alınması, fon portföyünde yer alan varlıkların, Fon giderlerini karşılamak amacıyla, yatırımların vadesi ve getiri durumları dikkate alınarak mümkün olan en az getiri kaybı ile nakde dönüştürülmesi, portföye alınan varlıkların alım fiyatları ile kayda geçirilmesi, yabancı para cinsinden varlıkların alım fiyatı satın alma günündeki yabancı para cinsinden değerinin T.C. Merkez Bankası döviz alış kuru ile çarpılması suretiyle bulunması, mevduat, ters repo ve Devlet borçlanma senetlerinde, anaparaya günlük olarak faiz tahakkuk ettirilmesi, yatırım fonlarına anapara ile ilan edilen günlük değer arasında fark tahakkuk ettirilmesi, ödünç verilen kıymetlerin portföydeymiş gibi değerlenmesine devam edilmesi, ödünç gelirleri tahsil edildiği anda portföye dahil edilmesi, esaslarına göre değerlendirilmesi belirlenmiştir.

4.2.8.3 Fonun Giderleri

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53. maddesinin 3. fıkrasında İşsizlik Sigortası Fonunun Giderleri düzenleme altına alınmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu' nun giderleri şunlardır;

- Sigortalı işsizlere verilen ödenekleri,
- 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek genel sağlık sigorta primleri,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri,
- Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere Fon tarafından tahsil edilen nema gelirlerden 2008 yılı için 1 milyar 300 milyon TL,

2009 ve 2010 yılında tahsil edilecek nema gelirlerinin dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında dörtte biri,

- 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlar için işverene ait sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna beş yıl süre ve belirlenen oranlarda aktarılması,
- 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,
- Kısa çalışma başvurularında talebin uygunluğunun tespiti için Bakanlık tarafından 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında yapılan ve usul ve esasları Bakanlık ile Kurum tarafından müştereken belirlenen giderlerden oluşmaktadır.

İşsizlik Sigortasına ilişkin olarak kanunun uygulanmaya başlandığı, 01.06.2000 tarihinden 31.03.2016 tarihine kadar tahsilatı yapılarak fona aktarılan primler ve gecikme zamları, Hazine tarafından aktarılan devlet katkı payı, işverenlerden alınan idari para cezaları ile fonun serbest piyasa koşullarında yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve fonun nakit akış durumu dikkate alınarak mevduat, ters repo, DTH ve DİBS'lerde değerlendirilmesi sonucunda elde edilen faiz gelirleri ile giderlerinden oluşmak üzere Toplam Fon Varlığı 31.03.2016 tarihi itibariyle 95.270.381.384 TL olarak gerçekleşmiştir.[380]

[380] Korkusuz - Uğur; **a.g.e.**, s.414.

Tablo 8: İşsizlik Sigortası Fon Durumu (Mart 2016)

	2014	2015	Ocak -Şubat 2016	Mart 2016
TOPLAM GELİR	**15.308.253.719**	**18.273.110.158**	**3.331.238.577**	**1.923.999.782**
İşçi ve İşveren Primi	6.713.134.240	8.158.465.467	1.458.018.954	801.676.054
Devlet Katkısı	2.237.711.413	2.719.488.489	486.006.318	267.225.351
Diğer Gelirler	199.268.045	487.252.080	114.939.491	87.247.549
Faiz Gelirleri	6.158.140.021	6.907.904.122	1.272.273.814	767.850.828
TOPLAM GİDER	**4.266.796.819**	**6.592.110.361**	**2.007.245.324**	**1.051.701.543**
İşsizlik Ödeneği	1.662.696.537	2.199.365.021	502.084.179	269.175.326
Kısa Çalışma Ödeneği	74.427	305.383	6.258	135.540
Aktif İşgücü Programları	1.358.883.085	3.026.360.569	1.229.769.256	618.567.291
Ücret Garanti Fonu ödemesi	21.933.622	16.129.548	2.688.367	1.754.039
Diğer Giderler	1.223.209.147	1.349.949.840	272.697.264	162.069.347
Gelir / Gider Farkı	**11.041.456.901**	**11.680.999.797**	**1.323.993.253**	**872.298.239**
TOPLAM FON VARLIĞI(**)	**81.393.090.095**	**93.074.089.892**	**94.398.083.146**	**95.270.381.384**

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Mart 2016.
Not: Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.
* İşsizlik Sigortası Fon durumu ile ilgili veriler geçici olup kesin veriler http://www.iskur.gov.tr İnternet sitesinin Kurumsal Bilgi bölümünün Raporlar kısmında yayınlanan İşsizlik Sigortası Fonu Bağımsız Denetim Raporlarında yer almaktadır.
** Toplam Fon Varlığına Ücret Garanti Fonu dahildir.

4.2.8.4 Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi ve Mali Durumu

4447 saylı Kanunun İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53 üncü maddesine dayanılarak çıkartılan yönetmelik gereğince, "serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri vadeleri ve fonun nakit akışı durumu ile aktüaryal dengeler dikkate alınarak" profesyonel bir anlayışla yönetilmektedir. Fon bir önceki yıl bilançolarına

göre aktif büyüklükleri Bankalar Birliği'nce ilan edilen ilk on ticari banka ile çalışmaktadır.[381]

Aşağıdaki tabloda belirtildiği üzere, Fonun 2016 yılı Mart ayı getirisi %0,68 olmuştur. Aynı dönem itibariyle Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) değişimi %0,40 olarak gerçekleşmiştir.

Fonun 2015 yıllı getirisi %7,64 olmuştur. Aynı dönem itibariyle Yİ-ÜFE artışı %5,71 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 9: Fon Portföyünün Getirisi

DÖNEMLER	FON (%)	Yurt İçi ÜFE (%) (*)
2014	7,92	6,36
2015	7,64	5,71
Mart 2016	0,68	0,40
Ocak-Mart 2016	2,01	0,75
Nisan 2015-Mart 2016	7,89	3,80

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Mart 2016;Yİ-ÜFE, TÜİK

4.2.8.5 Fonun Denetimi

Fonun denetimi; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53 üncü maddesi gereği bağımsız Yeminli Mali Müşavir tarafından denetim raporları hazırlanmaktadır. Bu denetim raporları, İŞKUR'un http://www.iskur.gov.tr web sayfasında yayınlanmaktadır.[382]

4.3 ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİ BELGESİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI VE SOSYAL KORUMA

6 Mayıs 2014 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabulüne karar verilmiş olan Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) 30 Mayıs 2014 tarih ve 29015 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. 2023 perspektifiyle hazırlanmış olan Stratejinin yaşayan bir doküman olması ve başarıyla uygulanmasının sağlanması için gereken işbirliği ve koordinasyonun sağlanması da eylem planları aracılığıyla mümkün olacaktır. Ulusal İstihdam Stratejisinin uygulamaya geçirilmesine yönelik olarak ÇSGB,

[381] Korkusuz - Uğur; **a.g.e.**, s.414.
[382] Korkusuz - Uğur; **a.g.e.**, s.414.

diğer ilgili kurumların da katkılarıyla 2014-2016 yıllarını kapsayan bir eylem planı hazırlamıştır.

UİS'de Türkiye'de işgücüne katılımın ve kayıtlı istihdam düzeyinin düşük olması nedeniyle çalışma çağındaki nüfusun önemli bir kısmı sosyal sigorta sistemi dışında kalmadığı ve bu durumun sosyal yardımlara olan ihtiyacı artırdığı belirtilmektedir. İşgücü piyasasında yer alan uzun süreli işsizler ile yüksek işsizlik riskiyle karşı karşıya olanlar sosyal korumaya duyulan ihtiyacı artırmaktadır.

UIS "İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi" ekseninde durum analizi kapsamında işsizlik ödeneği brüt asgari ücretin yüzde 80'ini geçemeyecek şekilde ortalama brüt kazancın yüzde 40'ı olarak belirlendiği; 2010 yılında 3 milyon 46 bin işsizden yaklaşık 330 bininin (yüzde 10,8) işsizlik ödeneğinden yararlandığı hususuna yer verilmiştir. Bu sayı 2012 yılında 365.719, 2013 yılı Ocak-Temmuz döneminde 164 bin 467 kişi olarak gerçekleşmiştir. Hak kazanma şartlarının katı ve ödenek miktarının düşük olmasının sosyal korumaya olan ihtiyacı artırdığı, bu durumun işsizlik sigortasının işsizlere tek başına yeterli koruma sağlayamamasına neden olduğu tespitine yer verilmiştir. Bu bağlamda işsizlik sigortası kapsamında olmayan veya işsizlik ödeneğinden faydalanma süresi bitmiş ya da yetersiz prim ödemesinden dolayı bu hakkı hiç kazanamamış işsizlere, birçok ülkede vergilerden finanse edilerek uygulanan işsizlik yardımlarının ülkemizde sistemli bir şekilde sunulmamasının sosyal korumanın yetersiz kalmasına neden olduğu belirtilmiştir. [383]

İşsizlik sigortası uygulamasına ilişkin bu sorunlar dâhil sosyal yardım-istihdam bağlantısına ilişkin karşılan diğer sorunların çözümüne ilişkin temel amaç olarak ekonomik, sosyal ve mali politikalarla uyumlu olarak toplumun tüm kesimini kapsayan, bireyleri sosyal yardımlara bağımlı kılmayan ve çalışmayı teşvik eden etkin ve bütüncül bir sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi şeklinde belirlenmiştir. Söz konusu amacın gerçekleştirilmesi için işsizlik ödeneği alanların toplam işsizlere oranının, 2012 yılındaki yüzde 14,5 seviyesinden 2023 yılına kadar yüzde 25'e yükseltilmesi ve 2008, 2009 ve 2010 yıllarının ortalamasına göre; yüzde 31 olan işsizlik ödeneği alanlardan işten çıkış tarihinden itibaren bir yıl içinde işe girenlerin oranı 2015 yılında yüzde 40'a

[383] Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023), s. 39

yükseltilmesi hedeflenmektedir. İlgili hedeflere ilişkin politika ise, işsizlik sigortasının, daha fazla sosyal koruma sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi şeklindedir.[384]

2011 yılında yüzde 16,7 olarak gerçekleşen Türkiye'de sosyal harcamaların GSYİH'ye oranı AB ortalamalarına göre oldukça düşüktür. Bunun yanı sıra yoksulluğun azaltılmasında sosyal transferlerin etkisi beklenen düzeyde değildir.

Yoksulluğu azaltmayı amaçlayan kamu sosyal yardım harcamalarının ülkemizde GSYİH'ye oranı AB ortalamasının gerisinde olmasına rağmen 2002 yılından bu yana artış göstermektedir. Söz konusu oran 2002 yılında yüzde 0,5 iken, 2011 yılında yüzde 1,3'e yükselmiştir.

Tablo 10: Ulusal İstihdam Strateji Belgesinde Sosyal Koruma ve İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası daha fazla sosyal koruma sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir.				
Tedbir	Sorumlu Kuruluş	İşbirliği Yapılacak Kurum/Kuruluş	Süre	Açıklama
İşsizlik sigortasının kapsamı, ödeme miktarı ve suresi ile hak kazanma koşulları, çalışmayı teşvik edici şekilde iyileştirilecektir.	İŞKUR	Hazine Müsteşarlığı ASPB CSGB Sosyal Taraflar	2016	İşsizlik sigortasının kapsamı, hak kazanma koşulları, ödeme miktarı ve süresi özel politika gerektiren grupları dikkate alınarak (Örneğin yeterli iş tecrübesine sahip olmayan gençlerin prim ödeme gün sürelerini tamamlayamamaları sebebiyle işsizlik ödeneğinden yararlanamamaları gibi), daha fazla işsizin sigortadan yararlanmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir.
İşsizlik ödeneğinin süresi, ulusal düzeydeki yıllık işsizlik oranlarına duyarlı hale getirilecek şekilde yeniden belirlenecektir.	İŞKUR	Hazine Müsteşarlığı CSGB Kalkınma Bakanlığı Sosyal Taraflar	2016	
İşsizlik sigortası hak kazanma koşulları ödeme miktarı ve suresi, uzun sureli işsizler ile yüksek işsizlik riskiyle karşı karşıya olan özel politika gerektiren gruplar dikkate alınarak belirlenecektir.	İŞKUR	Hazine Müsteşarlığı CSGB Sosyal Taraflar	2016	

Kaynak: Ulusal İstihdam Stratejisi

[384] Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023), s. 40-41

SONUÇ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Sosyal güvenlik sosyal devletin gerçekleşme aracı, sosyal koruma ise, devletin yurttaşları için olanaklı kıldığı sigorta ve diğer faydaları da kapsayan tüm koruma mekanizmaları olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal koruma, işgücünün istikrarına dolayısıyla ekonominin üretkenliğine ve verimliliğine olumlu etki yapmaktadır. Sosyal koruma harcamaları kısa vadede yoksulluğun yol açtığı yaraları tedavi etmenin yanında, çalışanlara gelir güvencesi sağlamaktadır. Bu çerçevede sağlanan gelir güvencesi tüketim düzeyine ve dolayısıyla ekonomik büyüme ve istikrara da katkı sağlayacaktır. Nihayetinde toplumda, sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltarak, sosyo-politik istikrarı sağlamaya, sosyal adaleti ve toplumsal barışı geliştirmeye de yardımcı olmaktadır. Tüm bu faydalarının sonucu, hükümetlerin etkinliği ve büyümeyi destekleyecek tercihlerde bulunması için uygun bir zeminin oluşturulmasıdır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23 üncü maddesinde, herkesin çalışmaya, işsizlikten korunmaya insanlık onuruna uygun bir yaşayış sağlayan elverişli bir ücrete hakkı olduğu vurgulanmaktadır. Bunun gereği çalışma hakkı ve gelir güvencesi yaşama hakkı ile doğrudan ilişkisi olan temel insan gereksinimlerinden biridir. Kendi istek ve iradesi dışında işsiz kalan bireylerin ve bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerinin hayatlarını idame etmeleri için işsizlik sigortası ve/veya sosyal yardımlar ile desteklenmesi gerekmektedir.

Halen gelişmiş ülkelerin çoğunda uygulanmakta olan işsizlik sigortası ilk kez 1911 yılında İngiltere'de uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de ilk kez İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun ve DPT'nin öncülüğünde 1959 yılında işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara başlanmıştır. İşsizlik sigortası ile ilgili olarak çok sayıda girişimde bulunulmuş, nihayet 25.08.1999 tarihinde "4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu"nun kabul edilmesiyle işsizlik sigortası ülkemizde yasalaşmıştır. 1 Haziran 2000 tarihinde yasanın yürürlüğe girmesi ile işsizlik sigortası primleri ödenmeye başlanmıştır. İşsizlere, işsizlik sigortası ödemeleri ise, 01.03.2002 tarihinden yapılmaya başlanılmıştır.

ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına Dair 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nde belirtilen dokuz temel mesleki riskten biri olan işsizlik sigortasının kabul edilmesi ülkemizin uluslararası normlara uyumuna ve işsizlik halinde sosyal koruma ve güvenceyi sağlamaya önemli bir katkıda bulunmuştur..

İşsizlikle mücadele de ana çözüm istihdamı artırarak işsizlik oranını azaltmaktır. Ekonomide işsizliğin düşürülmesi veya tamamen ortadan kaldırılması sağlanamıyor ise işsizliğin ortaya çıkardığı zararların tazmin edilmesi gerekmektir. İşsizliğin tazmininin başlıca iki yöntemi söz konusudur. Bu yöntemler, işsizlik yardımları ve işsizlik sigortasıdır.

İşsizlik yardımları, devletin ulusal bütçeden finanse ettiği ve işsizlik riskiyle karşılaşanlara belirli koşullarla yaptığı sosyal yardımlardır. İşsizlik sigortası ise, sosyal dayanışma esasına dayalı, finansman genellikle işçi ve işverenlerden alınan primler ve devlet katkıları ile sağlanan bir sosyal sigorta koludur.

Türkiye'de sosyal koruma ekseninde işsizlik sigortası uygulamasının incelenmesinde neticesinde ulaşılan sonuçlar ve bu sonuçlar ışığında yapılan öneriler aşağıda sunulmuştur.

I. İşsizlik ödeneğinin daha fazla sosyal koruma sağlayacak şekilde düzenlenmesine yönelik öneriler:

- Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, bireylerin kendi istekleri dışında herhangi bir nedenle işlerini kaybetmeleri durumunda, asgari yaşam düzeylerini sürdürebilmeleri için birtakım politikalar uygulanmaktadır. İşsizlik sigortası işsizliğe riskine maruz kalanların desteklenmesi için uygulanan temel politikalardan biridir. Ancak, ülkemizde işsizlik sigortasından yararlanabilmek için gereken şartların ağır olması işsizlik ödeneği alan işsizlerin sayısının nispeten kısıtlı olmasına neden olmaktadır. İşsizlik ödeneği alabilme şartlarının yeniden gözden geçirilerek faydalananların kapsamı genişletilmeli ve prim ödeme gün sayılarının düşürülmesi ile ilgili yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir.
- Özellikle, işten ayrılmadan önceki son 120 gün içerisinde sürekli çalışılmış ve sigortalı işsiz adına prim ödenmiş olması şartı, işsizlik sigortasından beklenen faydanın sağlanamamasına neden olmaktadır. İşten ayrılmadan önceki son

120 gün içeresinde çalışma şartında gün sayısının kısaltılması halinde işsizlik sigortasının amacına daha uygun bir durumun ortaya çıkacağı düşünülmektedir. Son 120 gün kesintisiz çalışma şartı devir hızının hızlı olduğu ve işte kalış süresinin düşük olduğu piyasalarda pek çok çalışanın işsizlik ödeneğinden yararlanmasını engellemektedir. Bu süre şartı genel olarak kısa vadeli sigorta kollarındaki yararlanma şartlarına nazaran daha ağırdır. Örneğin hastalık veya analık halinde iş göremezlik ödeneğinden yararlanmak için son 1 yıl içinde 90 gün prim ödenmiş olması istenilmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanmak için işten ayrılmadan önceki son 120 gün içerisinde sürekli çalışılmış ve sigortalı işsiz adına prim ödenmiş olması şartı 90 gün olarak değiştirilmelidir.

- İşsizlik sigortası 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4.maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları kapsamakta olup, aynı fıkranın (b) bendinde yer alan kendi nam ve hesabına çalışanları (esnaflar, muhtarlar, şirket ortakları vb.) kapsamamaktadır. Özelikle küçük işletme sahiplerinin, esnaf ve sanatkarların kriz dönemlerinde veya başka sebeplerle işyerini kapatması durumunda asgari gelirden mahrum kaldıkları malumdur. Bu sebeple işsizlik sigortasının kapsamı mezkur kanunun 4.maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan kişileri de kapsayacak şekilde genişletilmelidir.
- Kendi isteği ile işsiz kalanlar, grev veya lokavt sebebiyle işi bırakmış olanlar, haklı sebeplerle işten çıkartılanlar işsizlik sigortasından faydalanamamaktadırlar. İşçinin işveren tarafından işten çıkarılması veya istisnai belli şartların oluşması halinde işçinin iş akdini feshetmesi halinde işsizlik ödeneğinden yararlanılabilmektedir. İşçilerin işsizlik ödeneğinden faydalanmaları için çıkış kodunu bildirmek işverenin yükümlülüğüdür. . Bu şart, bazı işverenler tarafından kötü niyetli olarak kullanılabilmektedir. İşverenler bu yükümlülüklerini işçilerine karşı bir tehdit olarak kullanabilmekte ve işçisinin tazminatlar, ücret alacakları gibi bazı yasal haklarından fedakârlık etmelerini isteyerek işten çıkışlarını yapmaktadırlar. Bu durum işveren karşısında zayıf konumda olan işçinin zor durumda kalmasına sebep olmaktadır. Bu olumsuzlukların giderilmesi için işsizlik sigortası yararlanma koşullarındaki işten çıkış halleri kapsamının

genişletilmesi, iş güvencesinin yaygınlaştırılması ve yasal haklara ulaşmada kolaylık sağlayan düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

- İşsizlik sigortası kapsamında en yaygın olarak sunulan hizmetlerden biri olan işsizlik ödeneği, kendi istekleri dışında işsiz kalan, çalışma yeterliliğine ve isteğine sahip bireylerin yeni bir iş buluncaya kadar asgari ihtiyaçlarının sağlanmasını amaçlayan bir politikadır. 4447 sayılı Kanun gereği işçi brüt ücretinin yüzde 40'ı oranında işsizlik ödeneği ödenmekte, ancak bu ödeme brüt asgari ücretin yüzde 80' ini geçememektedir. Sigorta prime esas kazanç, brüt asgari ücretin 1 katı ilâ 6,5 katı arasında değişmektedir. Prime esas kazanç artıkça İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılacak işsizlik sigortası priminin miktarı da artmakta, ancak asgari ücretin iki katından fazla gelir düzeyinde yaşamını sürdürmekte olan sigortalılar için işsizlik ödeneği aynı miktarda kalmaktadır. İşsizlik ödeneği üst sınırı olan brüt ücretinin yüzde 80'i (2016 yılı için 1.307,60 TL) yüksek düzeyde ücret alanlar için sosyal korumayı sağlamadığı gibi eşitliği de sağlayamamaktadır. Bu yasal tavan, ücretler arasındaki farklılığa bağlı olarak yetersiz gelir desteği sağlanmasına neden olmaktadır Yüksek prim ödeyenler için üst sınırın artırılması gerekmektedir. Ödenek miktarı için belirlenecek olan tavan orta gelir düzeyinde yaşamını idame ettirenler için asgari ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde belirlenmelidir. Bu sebeple işsizlik sigortası tavan tutarının en az net asgari ücretin iki katına (2016 yılı için yaklaşık 2.602 TL) çıkarılması gerekmektedir.
- Brüt ücretin yüzde 40'ı oranında işsizlik ödeneği ödenmekte olup, 2016 yılı için en düşük 653,80 TL'dir. Tutarın brüt ücretinin yüzde 60'ı düzeyine çıkarılması halinde 980,70 TL'ye tekabül edecektir. İşsizlik ödeneğinin sosyal koruma sağlayabilecek bir düzeye çıkarılması gerekmektedir.
- Günlük işsizlik ödeneği tutarının nasıl belirlenmesi gerektiğinin düzenleyen 4447 sayılı Kanun'un 50. maddesindeki, "sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak işsizlik ödeneği tutarı hesaplanır" hükmümün de yeniden gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Şöyle ki, sigortalı işçinin gerçek ücreti asgari ücret olmasına rağmen işsizlik ödeneğini alma şartlarını yerine getirdikten sonra işçi, işveren ile anlaşarak son dört ayını prime esas kazancının yüksek bildirilmesini sağlamakta ve böylece işçi daha yüksek işsizlik ödeneği alma imkânına sahip olmaktadır. Bu nedenle günlük

işsizlik ödeneği tutarının son 360 günlük primin esas alınması belirlenmesi, varsa geçmiş yıllara ait primlerin güncellenerek hesaplamaya katılması daha güvenli ve adil bir sonuç sağlayacaktır.

- İşsizlik ödeneğinin ödeme süresi prim ödeme süresine bağlı olarak en az 6 ay ve en çok 10 ay olmaktadır. Ülkemizde işe girmenin çok kolay olmadığı gerçeği göz önünde bulundurulduğunda işsizlik ödeneği ödeme süresinin uzatılmasının daha etkin bir sosyal koruma sağlayacağı açıktır. Bu süreçte aşağıda belirtilen iş arama faaliyetlerine etkin katılım sağlamaları da takip edilmelidir.
- İşsizlik ödeneği hesaplanmasında bekâr veya evli olma, çocuk sahibi olma gibi kriterlere göre ilave ödeme yapılmalıdır. Sosyal korumanın tesisi için işsiz kalan kişinin geçindirmekle yükümlü olduğu tüm aile fertlerinin temel-asgari ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde işsizlik ödeneği verilmesi gerekmektedir.

II. Sosyal yardım sistemi ile koordineli işsizlik yardımı sistemi kurulması ve sosyal koruma sağlayan Asgari Gelir Desteği (Vatandaşlık Geliri) sisteminin oluşturulması için öneriler:

- İşsizlik sigortasından farklı olarak işsizlik yardımında, ilgililer herhangi bir prim ödemesi yapmadan, işsizlere devlet bütçesinden kamusal yardım yapılması esastır, Ülkemizde işsizlik yardımı uygulaması bulunmamaktadır. Bunun yerine çeşitli sosyal yardımlar uygulanmaktadır. Ancak gerek sosyal yardımların yetersizliği gerekse de dağınık olarak uygulanması sosyal korumanın etkin olmamasına yol açmaktadır. Sosyal yardımların GSMH içindeki payı yaklaşık %1 seviyesindedir. Türkiye'de GSMH içindeki payı %13,5 olan toplam sosyal koruma harcamaları Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında oldukça düşük seviyelerdedir. Bu bağlamda, sosyal koruma kapsamında ve sosyal yardım ve işsizlik ödemelerinin artırılması gerektiği ortadadır.
- AB ülkelerinde ve diğer bazı gelişmiş ülkelerde uygulanan Asgari Gelir Desteği'nin sağlanması sosyal koruma yönünde gereklidir. Zira işsizlik sigortasından sağlanan işsizlik ödeneği birey ve geçindirmekle yükümlü olduğu ailesinin temel ihtiyaçlarını sağlayacak seviyede bulunmamaktadır.

Kişilerin sosyo-kültürel temel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde hanede bulunan birey sayısına göre belirlenmelidir.

- İşsizlik ödemesinden yararlanma koşullarını sağlamadığı için faydalanamayan kişiler ve aileleri için de temel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde Asgari Gelir Desteği sağlayacak nitelikte işsizlik yardımı sistemi kurulması gerekmektedir.
- Ülkemizde sosyal yardımların yetersizliği ve dağınık olarak uygulanması sosyal korumanın etkin olmamasına yol açmaktadır Bu kapsamda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Belediyeler ve diğer kamu kurumları tarafından sağlanan sosyal yardım ve hizmetlerin tek çatı altında birleştirilmesi gerekmektedir. Hatta sosyal yardım ve hizmet yapan sivil toplum kuruluşları ile de koordinasyon sağlanmalıdır. İşsizlik veya diğer nedenlerle gelirini kısmen veya tamamen kaybeden kişilere asgari gelir desteği sağlanması, gelirin yeniden dağıtılmasını ve gelir dağılımındaki adalet ve toplumsal istikrar ve huzura katkı sağlayacaktır.
- İşsizlik sigortasından farklı olarak işsizlik yardımı, ilgililer herhangi bir prim ödemesi yapmadan, işsizlere devlet bütçesinden kamusal yardım yapılması esastır. İşsizlik yardımı işsizlik sigortasının kesilmesinden sonra devreye giren işsiz bireyin ve geçindirmekle yükümlü olduğu kişilerin asgari yaşam koşullarını finanse etmek için verilen bir sosyal koruma harcaması olarak uygulanmalıdır.
- Sosyal güvenlikte asgari koruma garantisinin sağlanması gereklidir. Hiç kimse belirli gelir seviyesinin altında bırakılmamalı ve herkese hayatının devamı için ihtiyaç duyduğu asgari sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler sağlanmalıdır.
- Asgari sosyal koruma seviyesinde gelir güvencesine sahip kişiler, eğitime, sosyal hayata daha etkin şekilde katılabilir, meslek edinebilir. Böylelikle insana yakışır iş tercihinde bulunabilirler.

III. Çalışıyorken işsiz kalan kişilere verilen yeniden işe yerleştirme hizmetlerinin etkinleştirilmesi için öneriler:

- İşsizlik sigortasından sağlanan işsizlik ödeneği ve GSS primlerinin ödenmesinin yanı sıra verilen bir diğer hizmet de yeni bir işe yerleştirme ve

eğer ihtiyaç duyuluyor ise mesleki eğitim verilmesidir. Hâlihazırda işsizlik ödeneği başvuruları hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içerisinde İŞKUR birimlerine müracaat ederek ya da Kurum portalı üzerinden kullanıcı girişi yapılarak gerçekleştirilebilmektedir. İşsizlik ödeneğine başvuru şahsen Kuruma gelerek yapılmalı ve başvuranlara zorunlu danışmanlık hizmeti verilmeli, akabinde işsizlik ödeneği bağlanmalıdır. İşsiz kalan bireye iş ve meslek danışmanı tarafından yeni bir iş bulma ile ilgili danışmanlık hizmetinin hemen verilmesi ve işe yerleştirme sürecinin başlatılması bireyin iş piyasasından uzaklaşmasını, rehavete girmesini önleyici olacaktır. Ayrıca işsizlik ödeneği süresinin daha kısa olmasına da katkı sağlayacaktır.

- Ayrıca işsizlik ödeneği alan kişilere başlangıçta iş arama becerileri eğitimi verilmelidir.
- Yine bireyin meslek edinme veya mesleğini geliştirmeye ihtiyacı varsa mesleki eğitim kurslarına yönlendirilmesi en kısa süre içerinde yapılmalıdır.
- İşsizlik ödeneği alınan süre içerisinde İŞKUR tarafından iş arama faaliyetlerinin takibi, işe ya da aktif işgücü programlarına yönlendirme işlemlerinin etkili bir şekilde yapılması durumunda, işsizlik ödeneği alan kişilerin işe giriş süreleri kısalacaktır. Bu durum işsiz kalan kişilerin kısa sürede istihdama geri dönmesi demektir. Sonuç olarak hem bu kişilerin tekrar işe yerleştirilmesi bireyin gelir kaybını durumunu ortadan kaldıracak hem de İşsizlik Sigortası Fonunun yükünü azaltacaktır. Buradan arta kalan kaynaklar ise pasif ve aktif işgücü piyasası programlarına daha fazla kaynak aktarabilme ve dolayısıyla işsizlik riski ile mücadeleyi etkinleştirmeyi sağlayacaktır.
- Sigortalıya teklif edilecek işler ve kursların hızlı ve etkin şekilde tebliğ edilebilmesi için E-TEBLİĞAT sistemi kurulmalı ve üyeliğinin işsizlik ödeneği başvurusu esnasında zorunlu olarak yapılması sağlanmalıdır. Bu sistem ile kişilerin işe veya kursa yönlendirilmesi halinde sistemde tercih ettikleri kanaldan (sms, e-posta vb.) anında bilgilendirme yapılarak zaman kaybının önlenebilir. Yapılan tebligata cevap vermeyen, işe başvuru yapmayan, kursa katılmayan kişiler için ödeneğin kesilmesi dahil çeşitli yaptırımlar uygulanabilir.
- 6, 8 veya 10 ay olan işsizlik ödeneği alma süresinde iş arama faaliyetinden uzaklaşılmaması için işsizlik ödeneği alanların belirli sürelerle danışmanı ile

(yüz yüze veya telefon ile) irtibata geçmesinin zorunlu tutulması gerekmektedir.

- İşsizlik ödeneği alınan süre içinde, işsiz olan şahsın iş araması ve gerektiğinde bunu İŞKUR'a kanıtlamasının istenmesi gerekmektedir. İŞKUR tarafından yönlendirme yapılmadığı veya yapılamadığı durumlarda da işsizlik ödeneği yararlanıcısının aktif olarak iş arama faaliyetine devam etmesi gereklidir. Kişinin durumuna göre minimum sayıda belirlenecek aylık iş başvurusunu yapması istenmelidir.
- Devam eden süreçte sigortalının belli bir süre işe yerleştirilememesi halinde, İŞKUR bilgi işlem sistemince otomatik olarak ya da İMD tarafından manuel olarak belirli periyotlarla işsizlik ödeneği alan kişiye uygun açık işlerin taranarak kişiye bildirilmesi faydalı olacaktır.

Sosyal koruma sağlayan bir işsizlik sigortası uygulaması için gerekli hususları özetle; işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi gerektiği, bu bağlamda yararlanma koşullarında işsizler lehine değişiklikler yapılması, yararlanma süresinin daha uzun olması, işsizlik ödeneğinin tutarının artırılması, ayrıca işsizlik ödeneğine hak kazanamayanlar için sosyal hizmet niteliğinde olan işsizlik yardımı yapılması, işsizlik ödeneği ve işsizlik yardımının kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde bir asgari gelir güvencesi sunması, bu ödenek ve yardımların sübjektif yani aile fertlerinin sayısı, geliri vb. kriterler esas alınarak belirlenmesi şeklinde sıralanmaktadır.

Bu çalışmanın Türkiye'de sosyal koruma kapsamında işsizlere İŞKUR tarafından işsizlik sigortası kapsamında sağlanan yardımların ve sosyal yardım kuruluşlarınca yapılan yardımların geliştirilmesine katkı sağlaması hedeflenmektedir.

KAYNAKÇA

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, 30.5.2002 Tarihli Resmi Gazete.

Akad, Mehmet; **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakk**ı, Kazancı Hukuk Yayınları, No:112, İstanbul, 1992, s.20.; Aktaran Turan, Ercan; "Sosyal Güvenlik Hakkı", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2004, Cilt:7, Sayı:3.

Akar, Duygu; "Türkiye'de Primsiz Sosyal Güvenlik Rejimi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Nisan 2015, Yıl:6, Sayı:21.

Akbaş, Sezgi; **Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği**, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Denizli, Ağustos 2015.

Aktaş, Asuman; "Sosyal Dışlanma Bağlamında Sosyal Yardımlar Ve Karşılaştırmalı Politika Önerileri", **ÇSGB Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü**, Uzmanlık Tezi, Ankara, Nisan 2014.

Aktürk, Bekir; **İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 2008.

Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **Özetle Sosyal Güvenlik 2015**, http://dusseldorf.aile.gov.tr/data/56586aba369dc6890880a2b6/51fd2fb5fe27a90ffa05f190dd252bd8.pdf, s.28, (25.04.2016).

Alper, Yusuf; **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku**, Dora Yayınları, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, Bursa, Ağustos 2015.

Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayın No:66, 2. Baskı, Nisan 2010.

Arıcı, Kadir; "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Sosyal Güvenlik Hakkı", **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu**, Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını Ankara, Aralık 2015.

Ceylan-Ataman, Berrin; **İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma: Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 583, Ankara 1999.

Atılgan, Ahmet; **Neo-Liberal Dönemde Sosyal Güvenlik**, Beta Basım Yayım, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 2016.

Ay, Sema; "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa, Yıl:2012, Cilt:19, Sayı:2.

Ayas, Gonca; **İşsizlik Sigortası ve Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar ve Aksamalar**, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mersin, Eylül 2015.

Ayhan, Abdurrahman; "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri", **Sosyal Güvenlik Dergisi,** Cilt: 1, Sayı:1 Ocak 2012.

Benli, Abdurrahman; “4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları” **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 49 (2005-1), Prof. Dr. Turan Yazgan'a Armağan Özel Sayısı, 2005.

Biçerli, Mustafa Kemal, “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:19, Sayı:6, Kasım 2005.

Biçerli, Mustafa Kemal; **Çalışma Ekonomisi**, Beta Basım Yayım, 8. Baskı, İstanbul, Eylül 2014.

Bozkaya, Gülferah; “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Koruma Harcamalarının Rolü”, **Internatıonal Conference On Eurasıan Economıes (Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı)**, 2014. http://www.avekon.org/papers/990.pdf (12.04.2016).

Buğra, Ayşe - Sinem Adar; “Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, **Social Policy Forum** , Sosyal Politika Forumu Sosyal Politikaları İzleme Birimi. http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor__TR_.pdf (11.04.2016).

Casas, Ramón Peña;“Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes” **Working paper II: Setting Minimum Social Standards Across Europe**,2005.

Çakman, Kemal - Armağan Aktuna, Sibel Devrim; “Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası Temel Sorunlar, Tartışma ve Yorumlar”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Cilt: 15, Sayı:52-53, 2004.

Çelik, Aziz; **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, Kitap Yayınevi, 1. Basım, İstanbul, Kasım 2014.

Çelik, Sabahat Binnur; “Türkiye’de Devletin Vergilerle Ekonomiye Müdahalesinin Sınırları”, Internatıonal Conference On Eurasıan Economıes 2015, **Eurasian Economists Association,** Kazan – Russia, 9-11 September 2015. http://www.avekon.org/proceedings/eecon2015.pdf (30.04.2016).

Çetinkaya, Şahin; “Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma Müessesesi: Durum Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Dumlupınar Üniversitesi**, Doktora Tezi, Kütahya 2012.

Demir, Münir; “Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Özerklik Sorunu”, **Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özel Sayısı, 2015.

Dilik, Sait; “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl:1988, Cilt: XLIII, Sayı: 1-2.

Dilik, Sait; “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Sosyal Sigorta Kolu Bakım Sigortası”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:4, Sayı:3, Yıl: 1998, s. 1.

Ekin, Ali; “Genel Sağlık Sigortasından Yararlanma Şartları ve Esasları”, TBB Dergisi, Sayı:100, 2012.

Ekin, Nusret; İşsizlik, İstanbul, 1971.; Aktaran, Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayın No:66, 2. Baskı, Nisan 2010.

Erol, Eser; "İşverenlere Maliyet Avantajı ve Nitelikli İşgücü Desteğinde Önemli Bir Araç 'İşbaşı Eğitim Programı'", **TİSK İşveren Dergisi**, Cilt:54, Sayı:2, Mart / Nisan 2016.

Erol, S.Işık; "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2014, Cilt:13, Sayı:3.

European Communities; "Socıal Protectıon For Inclusıve Development A New Perspectıve In Eu Co-Operatıon Wıth Afrıca", **The 2010 European Report on Development**, Belgium, 2010. http://erd.eui.eu/media/2010/Social_Protection_for_Inclusive_Development.pdf

Eurostat, "ESSPROS Manual", **European Commission**, 1996.

Erdoğdu, Seyhan; "Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme", **Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası,** Ed.: Berrin Ceylan-Ataman, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s. 102.

Erdoğdu, Seyhanta
; "Avrupa Birliği ve Sosyal Politika", **Genel-İş Emek Araştırma Dergisi,** Sayı: 2005/1, s. 19-20.

Fiszbein, Ariel vd.; "Conditional Cash Transfers—Reducing Present and Future Poverty", **A World Bank Policy Research Report,** Washington, 2009.

Garcia, A. Bonilla and J.V. Gruat; "Social Protection: A Life Cycle Continuum İnvestment For Social Justice, Poverty Reduction And Development", **International Labour Office**, Geneva, November 2003.

Görücü, İbrahim - Nihat Aybıyık- Muzaffer Koç; "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)", **e-Journal of New World Sciences Academy NWSA-SOCIAL SCIENCES**, Volume: 7, Number: 2, Article Number: 3C0094, 2012.

Grosh, Margaret vd.; For Protection and Promotion The Design and Implementation of Effective Safety Nets, **The World Bank**, Washington, 2008.

Gümüş, Erdal; "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sistemi Mevcut Durum, Sorun ve Öneriler", **SETA Analiz Dergisi**, Yıl:2010, Sayı:24.

Güney, Alptekin; "İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri", **Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2009, Cilt:10, Sayı:4.

Güzel, Ali -Ali Rıza Okur – Nurşen Caniklioğlu; **Sosyal Güvenlik Hukuku,** Beta Basım Yayın, Yenilenmiş 15. Bası, İstanbul, Kasım 2014.

Handayani, Sri Wening - Clifford Burkley; "Workshop Highlights and Executive Summary", Sri Wening Handayani ve Clifford Burkley (Ed.), **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop** , Asian Development Bank, Philippines, July 2009.

Handayani, Sri Wening(Edt.); **Enhancing Social Protection in Asia and the Pacific: The Proceedings of the Regional Workshop,** Asian Development Bank, Philippines, 2010.

Holzmann, Robert (Edt.); Social Protection And Labor At The World Bank 2000–2008, **The World Bank**, Washington, 2009.

http://www.eapn.ie/pdfs/155_paper%20II%20-%20Minimum%20income%20standards%20 in%20 enlarged%20EU.pdf (18.04.2016).

http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/688B1--Insan-Haklari-Evrensel-Beyannamesi.pdf, (12.04.2016).

ILO, "Income Security and Social Protection in a Changing World", World Labour Report 2000, **International Labour Office**, Geneva, 2000.

ILO; "The Declaration on Social Justice for a Fair Globalization", **Adopted by the International Labour Conference,** at its Ninety-seventh Session, Geneva, 10 June 2008.

ILO; "World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond", **International Labour Office**, Geneva, 2010.

International Labour Office, **2000**, s. 29-30.; Aktaran Kapar, Recep; **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal-İş Yayınları, No: 17, İstanbul 2005, s. 9.

International Labour Office; "World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World", **Committee on Employment and Social Policy**, Geneva, November 2000.

Işığıçok, Özlem; **İstihdam ve İşsizlik**, Dora Basım-Yayın, 2. Basım, Bursa, 2014.

İŞKUR; http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/istatistikler.aspx#dltop, (12.04.2016).

Kabembo, Ireen Manase; Sahra-Altı Afrika'da Sosyal Koruma Yaklaşımların Karşılattırmalı Analizi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Mayıs 2015.

Kaboğlu; "Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları", **II. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Petrol-İş Yayını-113, İstanbul, Ekim 2010.

Kahraman, Fatih; "Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış Çalışanlar", **II. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Petrol-İş Yayını-113, İstanbul, Ekim 2010.

ADB; "The Asian Development Bank's Social Protection: Challenges and Opportunities", Mandaluyong City, Philippines: **Asian Development Bank**, 2011,s. 3.

Kapar, Recep; "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, İstanbul, 2006 (b).

Kapar, Recep; "Gelir Güvencesizliğine Karşı Koruma ve İşgücü Piyasasında Bölünme", **Sosyal Araştırmalar Vakfı**, İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar, Deneyimler Sempozyumu, İstanbul, 16-17 Ekim 2004, http://www.sosyalkoruma.net/pdf/gelir.pdf (04.04.2016)

Kapar, Recep; "Sosyal Adalet İçin Daha Faza Sosyal Koruma", **II. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, 2006(a).

Kapar, Recep; **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal-İş Yayınları, No: 17, İstanbul 2005.

Karaca, Nuray Gökçek; **Asgari Gelir ve AB Ülkelerindeki Uygulamaları**, Pelikan Yayıncılık, Nisan Kitabevi, Eskişehir, 2004.

Karadeniz, Oğuz; "Açılış Konuşmaları", **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu**, Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yayını, Ankara, Aralık 2015.

Karagöl, Erdal Tanas - Nergis Dama; "Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar", **SETA Analiz**, Sayı: 139, Kasım 2015.

Kayalıdere, Gül - Hande Şahin; "Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk" **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Yıl:2, Cilt:2, Sayı:2, 2014.

Koray, Meryem; "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**, İİBK Yayınları No: 276, Ankara,1992.

Korkmaz, Adnan- Adem Mahiroğulları; **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları**, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, Aralık 2013.

Korkusuz, M.Refik-Suat Uğur; **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ekin Basım Yayın, 4. Baskı, Bursa, 2015.

Küçükbayrak, Müşerref; Türkiye de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi, **T.C. Kalkınma Bakanlığı** ,Uzmanlık Tezi, Yayın No:2834, 2012.

Makinen, Tina; "Structural Pressures, Social Policy and Poverty", **International Social Security Review**, Vol: 52, S: 4, 1999, s.12-15.;Aktaran, Kapar**, 2005**.

MISSOC, "Guaranteed Minimum Resources", **Germany in All EU Countries**, http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp

Mütevellioğlu, Nergis-R. Bato Çizel; "İşsizlik ve Sosyal Haklar: Bir Alan Araştırmasının Bulguları", **II. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Petrol-İş Yayını-113, İstanbul, Ekim 2010.

Ortiz, Isabel (Edt.); **Social Protection in Asia and the Pacific**, Asian Development Bank, 2001.

Özbek, Nadir; **Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Emeklilik Gözetim Merkezi- Tarih Vakfı "Özel Tarih Projeleri" Yayını, Altan Matbaa, Haziran 2006, http://www.egm.org.tr/tarih_vakfi.asp, (15.02.2016)

Özdemir, Süleyman; "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, (Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı), Sayı: 50, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 2006.

Paqueo, Vicente B.; "Conditional Cash Transfers: An Overview of Theory, Practice, and Evidence",Sri Wening Handayani ve Clifford Burkley (Ed.), **Social Assistance and**

Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop , Asian Development Bank, Philippines, July 2009.

Polanyi, Karl; **Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, çev. Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, İstanbul 2002.; Aktaran Çelik, Aziz; **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, Kitap Yayınevi, 1. Basım, İstanbul, Kasım 2014.

Polanyi, Karl; **The Great Tansformation: The Political and Economic Origins of Our Time**, Second Beacon Paperback Edition, Beacon Press, Boston 2001. ; Aktaran Çelik, Aziz; Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye, Kitap Yayınevi, 1. Basım, İstanbul, Kasım 2014.

Sapancalı, Faruk; Avrupa Birliği'nde Sosyal İçerme Politikaları, **TİSK Akademi Dergisi**, Yıl:2007, Sayı: II, Ankara.

Seçer, Barış; "Amerika Birleşik Devletlerinde Çalışan Yoksullara Yönelik Sosyal Refah Politikaları" **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2007, Cilt:9, Sayı:2.

Seçkin, M. İhsan; **Çalışma Ekonomisi ve İş Hukuku Açısından Kısa Çalışma**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2015.

Sengenberger, Werner; **Uluslararası Çalısma Örgütü Amaçları, İşlevleri ve Politik Etkileri**, Alman Sendikalar Konfederasyonu (DGB), http://library.fes.de/pdf-files/iez/10695.pdf (13.04.2016)

Servais, Jean Michel; "The New ILO Recommendation on Social Security", **E-journal of International and Comperative Labour Studies**, Volume: 1, No: 3-4 October-December 2012, http://www.adapt.it/englishbulletin/docs/servais.pdf, (23.04.2016)

Süngü, Yakup; "Sosyal Güvenlik Reformu'nun Gelir Dağılımı Üzerinde Etkisi", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kasım 2006 /Şubat 2007, Cilt: 20.

Şen, Murat; "Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar", **Çimento İşveren Dergisi**, Kasım 2002, Cilt :16, Sayı :6.

Şenocak, Hasan; "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Yıl:2009, Sayı:56.

Talas, Cahit; "Çalışma Hakkı ve Türkiye'deki Durum", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:46, No: 1-2.

Tasçı, Faruk; "Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Karşılaştırma", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:13, S:1.

Tatoğlu, Burcu; **Türkiye'de İşsizlik Sigortası**, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Erzincan, 2015.

Temelli, Sezai; "Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi", **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt:1, 2003, Sayı:4.

Tozan, Celal; **İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları**, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, Mart 2013.

Tuncay, A. Can- Ömer Ekmekçi; Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, İstanbul, 2011.

Tuncay, A.Can; "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Reform İhtiyacı", **Kamu-İş İş Hukuku Ve İktisat Dergisi**, Yıl:1997, Cilt:4, Sayı:2.

Turan, Ercan; "Sosyal Güvenlik Hakkı", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Yıl:2004, Cilt:7, Sayı: 3.

TÜİK, "İşgücü İstatistikleri Ocak 2016 Haber Bülteni", Sayı: 21570, 15 Nisan 2016, http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=21570, (15.04.2016)

Türkiye İş Kurumu; İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu, http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/dokumanlar/isveren/10_soruda_isbasi_egitim_programi.pdf, (15.04.2015).

Türkoğlu, İrfan; "Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik", **Akademik İncelemeler Dergisi**, Yıl: 2013, Cilt: 8, Sayı: 3.

TÜSİAD; "Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik", **TÜSİAD Yayını**, No: TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul. Aralık 2004.

Uğur, Suat; "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gelişimi", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2011.

Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023).

United Nations Economic and Social Council; "Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World", **Report of the Secretary General**, 7 December 2000.

Ülgener, Sabri; **Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını No:175, İst.1970.; Aktaran Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayın No:66, 2. Baskı, Nisan 2010.

Ülker, Şener; "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları", **TEPAV Politika Notu**, Şubat 2010.

www.gsdrc.org

Yentürk, Nurhan; "Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2015 Harcama İzleme Güncelleme Notu", **İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Araştırma Birimi**, Ekim 2015.

Yentürk, Nurhan; **STK'lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:389, 1. Baskı, İstanbul, Eylül 2012.

Yentürk, Nurhan;"Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt:40, No:2, Selim İlkin ve İlhan Tekeli'ye Armağan, Ağustos 2013.

Yılmaz, Tuna; **İşsizlik Sigortasının Yapısı ve Sosyal Ekonomik Etkileri**, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, Yayın No 2372, Ankara, Ocak 1995.

Zaim, Sabahattin; **Çalışma Ekonomisi**, , Filiz Kitapevi, 10.Baskı, İstanbul, 1997;Aktaran Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayın No:66, 2. Baskı, Nisan 2010.

ÖZGEÇMİŞ

Alpaslan SUNGUR, 1978 yılında Sivas'ta doğmuştur. İstanbul'da ilk ve orta öğrenimini tamamladıktan sonra, Bahçelievler Endüstri Meslek Lisesi Elektronik Bölümünü bitirmiştir. 2005 yılında Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden mezun olmuştur. Aynı üniversitede Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimini 2009 yılında tamamlamıştır.

2001 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu Kayseri Bölge Hastanesinde memur olarak göreve başlamıştır. Devredilen Sosyal Sigortalar Kurumu ve Sosyal Güvenlik Kurumunda 2013 yılına kadar memur, V.H.K.İ., şef ve denetmen yardımcısı unvanlarında görev yapmıştır. 2013 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün açmış olduğu İstihdam Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak İstihdam Uzman Yardımcılığına atanan Alpaslan SUNGUR halen Kurumda görevine devam etmektedir.