

121054-3

**İŞSİZLİK SİGORTASININ
UYGULANABİLİRLİĞİ AÇISINDAN
İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN
YENİDEN YAPILANMA GEREĞİ**

Neslihan DELEN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ESKİŞEHİR

1997

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**İŞSİZLİK SİGORTASININ
UYGULANABİLİRLİĞİ AÇISINDAN
İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN
YENİDEN YAPILANMA GEREĞİ**

NESLİHAN DELEN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman
Yrd. Doç. Dr. **KEMAL BİÇERLİ**

**ESKİŞEHİR
1997**

**ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
MERKEZ KÜTÜPHANASI**

Ö Z E T

Sosyal güvenliğin temel amacı, bireyleri toplumsal risklerin dışında tutmaktır. Sosyal güvenlik herşeyden önce, insanlarda bir güvence duygusu yaratmak ve bu güvenceyi bozacak her türlü tehlikeyi önleyebilmek sorunudur.

Bağımlı çalışma karşılığı ücret geliri elde ederek yaşamını sürdürenlerin oranı arttıkça, işsizlik riskide daha büyük bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Özellikle ülkemiz gibi gelir ve tasarruf imkânlarının az olduğu durumlarda, kısa süreli işsizlik halleri dahi yaşamsal açıdan tehlikeli bir hal almaktadır.

İşsizlik Sigortası ise; kendi isteği ve kusuru dışında işsiz kalan ve gerekli çabayı göstermesine rağmen iş bulamayan bireylerin karşılaştıkları gelir kaybını gidermeyi ve işsizliği önlemeyi amaçlayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik sistemidir.

Günümüzde 39'u piyasa ekonomisinde olmak üzere toplam 42 ülkede uygulanmakta olan "İşsizlik Sigortası" ülkemizde 1959 yılından bu yana gündemde olmasına, kalkınma planlarında yer almasına ve bugüne kadar 27'den fazla yasa tasarısı ve önerisi hazırlanmış olmasına karşın gerçekleştirilebilmiş değildir.

Türkiye için uygulanabilir bir işsizlik sigortası modeli belirlenirken, öncelikle bu sigortanın uzun yıllardır uygulandığı örneklerin incelenmesi gereklidir.

Yol gösterici nitelikteki bu örnekler incelenerek sosyo-ekonomik göstergelerimize uyarlanabilecek bir işsizlik sigortası modeli oluşturmak gerçekte o kadar zor değildir.

Zor olan, oluşturulan modelin uygulanmasında yetkili ve sorumlu tutulacak olan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun mevcut durumuyla başarılı olabilmesidir.

Bu nedenledir ki, ülkemizdeki tek yasal istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işgücü piyasasının izlenmesinde ve istihdam politikalarının oluşturulmasında etkin bir hale gelebilmesi için modernizasyon ve hızlı bir yeniden yapılanma sürecine ihtiyaç duyulmaktadır.

ABSTRACT

The basic purpose of a social security system is to protect vulnerable people and to provide a safety-net for them in times of hardship. Above all it aims to instill in people a feeling of reassurance and to prevent problems and difficulties from arising that could upset their confidence.

As the number of people that earn their living as employees rather than as self-employed workers increases, the fear of unemployment becomes more real and tangible.

In particular, in conditions where income and savings are low, as in the case of Turkey, even a short period of unemployment creates a situation of hardship and difficulty.

As regards unemployment benefit, if one disregards those who are unwilling or unable to find work, social security acts as a form of insurance for those who remain unemployed despite every effort to find work. It aims to avert unemployment and provide a substitute for lost income.

Today of a total of 42 countries that operate a system of unemployment benefit 39 have a market economy. In Turkey plans to implement such a system have been in existence since 1959 but, despite the fact that draft bills and proposals have been drawn have been drawn up more than 27 times, unemployment benefit has still not become a reality.

In order to identify a suitable model for Turkey, it is first necessary to investigate the various systems of unemployment insurance that have been in use for many years elsewhere.

In fact it is not that difficult to find a model from these examples that would be appropriate for the Turkish social and economic pattern.

The difficulty is that the State Employment Organisation, which would have to implement the chosen model, is not in a position to do so successfully.

As a consequence, there is a real need in a period of modernisation and rapid development to improve and overhaul the State Employment Organisation, since it is the only official body that exists in Turkey for this purpose, so that it can be effective in following economic output and in creating of official policies

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASI

BİRİNCİ KISIM İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

I. İŞSİZLİK SİGORTASI TANIMI	2
II. İŞSİZLİK SİGORTASININ DİĞER TAZMİN ARAÇLARI İLE İLİŞKİSİ	3
1. İşsizlik Sigortası - Kıdem Tazminatı	3
2. İşsizlik Sigortası - İşsizlik Yardımı	5
III. İŞSİZLİK SİGORTASININ AMACI VE ÖNEMİ	6
1. İşsizlik Sigortasının Amacı	6
1.1 İşsizlik Anında, Çalışan Kişinin Desteklenmesi	7
1.2 İşgücünden Yararlanmanın Geliştirilmesi	7
1.3 İşverenlerin İstihdam Durumlarını Düzenleme ve Dengeleme	7
1.4 Genel Ekonomik Dengenin Sağlanması	8
2. İşsizlik Sigortasının Sosyal Güvenlik Hakkı Bakımından Önemi	8

IV. İŞSİZLİK SİGORTASINDA SİSTEMLER	9
1. Zorunluluk Esasına Dayanan İşsizlik Sigortası	9
2. İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası	9
3. İşsizlik Yardımı Sistemi	9

İKİNCİ KISIM

İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

I. SEKTÖRLER İTİBARIYLA İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI VE İŞSİZLİK SİGORTASININ KAPSAMINI BELİRLEMEDE KULLANILAN KRİTERLER ..	10
1. Sektörler İtibarıyla İşsizlik Sigortası Uygulaması	11
1.1.Sanayi ve Hizmet sektörü	11
1.2.Tarım Sektörü	11
1.3.Kamu - Özel Sektör	12
2. İşsizlik Sigortasının Kapsamını Belirlemede Kullanılan Kriterler	13
2.1.İşletme Büyüklüğü Kriteri	13
2.2.Kazanç Sınırı Kriteri	13
2.3.Çalışanın Yaş ve Cinsiyet Kriteri	14
II. İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANMA KOŞULLARI ...	14
1. İşsizlik Parasını Talep Koşulları	14
1.1.İşsiz Olmak	14
1.2.Uygun Bir İş Kabule Hazır Olmak	15
1.3.İşsizliğin İş Mücadelesine Doğrudan Doğruya Katılma Sonucu Meydana Gelmemiş Olması	15
1.4.Daha Önce Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş Olmak	16
1.5.Yetkili Kuruma İşsiz Olduğunu Bildirmek	16
2. İşsizlik Sigortasından Ödeme Yapılması İçin Beklenen Süre, Ödeneklerin Miktarı ve Devamı	16
2.1.Bekleme Süresi	16
2.2.Miktar	17
2.3.Ödeneklerin Devam Süresi	18

III. İŞSİZLİK SİGORTASININ İDARİ VE FİNANSAL ORGANİZASYONU	20
1. İdari Organizasyon	20
2. Finansal Organizasyon	20
2.1.Üçlü Finansman Yöntemi	21
2.2.İkili Finansman Yöntemi	22
2.3.Tekli Finansman Yöntemi	22
2.3.1.Sabit Yüzdeli Tekli Finansman	22
2.3.2.Değişik Yüzdeli Tekli Finansman	23

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM KURUMLARI VE TÜRKİYE'DE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

I. GENEL OLARAK İSTİHDAM KURUMLARI	28
1. Özel İstihdam Kurumları	28
1.1.Özel İstihdam Kurumlarına Duyulan İhtiyacın Nedenleri	29
1.1.1.Esnekliğe Duyulan İhtiyaç	29
1.1.2.Çalışanların Vasıflarının Değişmesi İhtiyacı	29
1.1.3.Üretim Maliyetlerinin Düşürülmesi	30
1.1.4.İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi	30
1.1.5.İşletmelerin Organizasyonlarında Görülen Değişim	30
1.1.6.Özelleştirme Akımı ile Beraber Devletin Küçülmesi	31
1.1.7.Yeniden Yapılandırma Politikaları	31
1.1.8.İşsizlikte Görülen Artış	31
2. Resmi İstihdam Kurumları	31
II. TÜRKİYE'DE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN HUKUKİ DÜZENLEMESİ, YAPISI VE ORGANLARI	32
1. Hukuki Düzenleme	32
1.1.Kanunlar	33
1.2.Milletlerarası Anlaşmalar	33
1.3.Tüzükler	34
2. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Yapısı ve Organları	35
2.1.İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Yapısı ve Teşkilat Dağılımı	35
2.2.İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Organları	36

III. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN GÖREV, SORUMLULUK VE FAALİYETLERİ	38
1. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Görev ve Sorumlulukları	38
1.1.Ekonomik İşletmelerle, Serbest Sanat Niteliğindeki İşler İçin Bilgi Toplama	38
1.2.İşçi İsteme ve İş Aramanın Düzene Bağlanması	39
1.3.Ücret ve Geçim Dengesine Yardımcı Olma	39
1.4.İşveren ve İşçiler Hakkında Cetveller Hazırlama	40
1.5.Mesleğe Yönelme	40
1.6.İşgücünün Mesleki Eğitimi ve Kalifiye İşçi Yetiştirme Önlemleri	40
1.7.Hizmet Akitlerine Aracılık Etme	41
2. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Faaliyetleri	41
2.1.İşe Yerleştirme Hizmetleri	41
2.2.İşgücü Yetiştirme Hizmetleri	42
2.3.İşgücü Piyasa Araştırması ve İstatistik Çalışmaları	43
2.4.Diğer Faaliyetler	43

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASINDA İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN ÖNEMİ

I. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASININ YAPISI VE İŞSİZLİĞİNİN BOYUTLARI	45
1. Türkiye'de İşgücü Piyasasının Yapısı	45
2. Türkiye'de İşsizliğin Boyutları ve Özellikleri	47
II. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ GEREKLİLİĞİ VE BU KONUDA YAPILAN ÇALIŞMALAR	49
1. Türkiye İçin İşsizlik Sigortasının Gerekliliği	49
2. Türkiye'de İşsizlik Sigortası Konusunda Yapılan Çalışmalar	51
2.1.İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Yapmış Olduğu Çalışmalar	51
2.2.Devlet Planlama Teşkilatının Yapmış Olduğu Çalışmalar	53
2.3.İşsizlik Sigortası ile İlgili Yapılan Diğer Çalışmalar	54
2.4.İşsizlik Sigortası Konusunda Son Gelişme:	
14.4.1995 Tarihli İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı	55

III. İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASINDA İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN ROLÜ VE YENİDEN YAPILANMA GEREĞİ	61
1. İşsizlik Sigortası ve Kamu İstihdam Kuruluşu İlişkisinin Ekonomik Analizi	61
2. Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun İşgücü Piyasasındaki Etkinsizliği	64
3. İşsizlik Sigortalaması Uygulamasında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Yeniden Yapılanma Gereği	66
3.1.Kurum Teşkilatı'nı Yeniden Düzenleyen Kanun Tasarısı	67
3.2.14.4.1995 Tarihli İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı	71
3.3.İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Modernizasyonu Projesi	71
3.4.Kurumda Bilgisayar Ağının Oluşturulması Projesi	72
3.5.İstihdam ve Eğitim Projesi	72
3.6.Genç Kız ve Kadınların Mesleki Eğitimi ve İstihdamı Projesi	72
3.7.İşgücü Yetiştirme Kursların Yoğunlaştırılması	72
3.8.Göçmen Soydaşlarımızın Mesleki Eğitimi ve İstihdama İlişkin Proje	73
3.9.Sakatlar için Mesleki Rehabilitasyon Projesi	73
3.10.İşgücü Yetiştirme Merkezlerinin Kurulması	73
3.11.Hizmet İçi Eğitim Çalışmaları	73
3.12.İşe Yerleştirme Çalışmalarında Etkinlik Sağlanması	74
3.13.Turizme İnsangücü Kazandırma Projesi	74
3.14.060 Telefon Danışma Hizmetlerinin Yaygınlaştırılması	74
SONUÇ	75
FAYDALANILAN KAYNAKLAR	i-iv
EKLER	v-xxxiv

GİRİŞ

Hemen hemen tüm ülkeler için ortak bir sorun olan işsizlik sorunu karşısında benimsenen yaklaşım ve politikalar ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Bu yaklaşım ve politikalardan en yaygın uygulama alanı bulanı ise, işsizliğin doğurduğu gelir kaybını gidermeyi ve işsizliği önlemeyi amaçlayan işsizlik sigortasıdır.

Halen 42 ülkede uygulanmakta olan "İşsizlik Sigortası", 1959 yılından beri ülkemiz gündeminde olmasına rağmen uygulanabilmiş değildir.

Çalışmamızın birinci bölümünde, işsizlik sigortası kavramına açıklık getirilmeye ve işsizlik sigortası uygulamasının mevcut örnekler incelenmeye çalışılmıştır.

İşsizlik sigortasını uygulayan ülkelerde, bu sigortanın uygulanmasından görevli olan kurumların, ülkelerin resmi istihdam kurumları olduğu görülmektedir. Bunun yanında günümüzde, özel ve resmi istihdam kurumlarının birarada istihdam piyasasında buldukları bir gerçektir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde özel ve resmi istihdam kurumları incelenmiş, ve ülkemizin tek resmi istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun mevcut yapısı anlatılmaya çalışılmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise, Türkiye için uygulanabilecek ideal bir işsizlik sigortası modeli araştırılarak, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bu sigortanın uygulanmasındaki önemi ve Kurumun yeniden yapılanma gereği incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASI

BİRİNCİ KISIM

İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

I. İŞSİZLİK SİGORTASI TANIMI

İşsizlik sigortası, "çalışma arzu ve yeteneğinde olmasına rağmen, isteği, dışında işsiz kalan bireye ve ailesine karşılaştıkları gelir kaybına karşı belli bir ölçüde satın alma gücü sağlama yoluyla yaşamını sürdürme fırsatı veren ödemenin adıdır."¹

Başka bir tanıma göre işsizlik sigortası "kısa bir süre için işini kaybeden kimselere gelir garantisi sağlamak ve böylece onlara yeni bir iş buluncaya kadar veya eski işlerine geri dönünceye kadar gelir desteğine sahip kılmak amacıyla, yapılan ödemedir."²

İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı Taslağında ise işsizlik sigortası; "bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı bir iş yada işyerinde çalışırken çalışma istem, beceri, yetenek ve sağlığında olmasına karşın işini kaybeden işçilere, bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer yandan da işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmende olsa karşılamak ve böylece aile bireyleri ile birlikte

¹ Selçuk MARUFLU - Enis TÛTÛNCÛ- Emel ORHAN, *Türkiye'de İşsizlik Sigorta Uygulamasına Dönük Model Araştırması*, D.P.T. Ya. No. 1630, Ankara, 1978, s.15.

² Henry J. RICHARDSON (Çev. Turan YAZGAN), *İktisadi ve Mali Yönleriyle Sosyal Güvenlik*, İstanbul, 1970, s.18.

yaşamlarını sürdürmelerine olanak sağlamak amacıyla belli bir süre ve ölçüde yapılan bir ödenektir"³ şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan bu tanımlara bakıldığında ortak olan birkaç husus görülmektedir. Herşeyden önce işsiz kalan bireyin işinden herhangi bir nedenle değil, isteği dışında, kasıt ve kusuru olmaksızın ayrılmış olması gerekir. Sadece emeği ile geçinmek durumunda olan işçiler ve ailelerinin gelir kayıplarına karşılık kendilerine ortalama bir satın alma gücü sağlanması ve böylece kendine uygun bir iş bulabilmesi için pazarlık gücünün yükseltilmesi, önemli bir diğer husustur. İşsizlik sigortası sisteminin en önemli yanlarından birisi ise işsize yeni bir iş bulunmasına ilişkin çabalardır. Çünkü işsizlik sigortası sistemi, işsize işsizlik anında parasal bir gelir sağlamanın yanında, yeni bir iş bulunmasına yönelik çabalarıda içeren bir sistemdir. İşsize sadece para yardımında bulunan, yeni bir iş olanağı sağlamayan bir işsizlik sigortası düşünülemez.

Verilen tanımların ortak noktalarından yola çıkarak işsizlik sigortasını şu şekilde tanımlamak doğru olacaktır. "İşsizlik sigortası, kendi isteği ve kusuru dışında işini kaybeden, çalışma arzu ve yeteneğinde bulunan, iş bulmak için gerekli bütün çabayı gösteren, buna rağmen iş bulamayan bireylerin karşılaştıkları gelir kaybını gidermeyi ve işsizliği önlemeyi amaçlayan sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta dalı ve sosyal güvenlik sistemidir."

II. İŞSİZLİK SİGORTASININ DİĞER TAZMİN ARAÇLARI İLE İLİŞKİSİ

1. İşsizlik Sigortası - Kıdem Tazminatı:

Sosyal güvenlik önlemleri ile önlenmek istenen bütün riskler gibi işsizlik de toplumu tehdit eden, bireylerde güvensizliğe ve hoşnutsuzluğa neden olan, dolayısıyla yaşadıkları topluma karşı yabancılaştıran, sosyal gelişmeyi engelleyen bir risktir. Toplumu bu olumsuz riskin etkisinden kurtarmak için 19. yy. başlarında yoğunlaşan bir takım sosyo-ekonomik çarelere başvurulmuştur. Bu politikalardan en önemlileri; işsizlik sigortası, kıdem tazminatı ve işsizlik yardımıdır.

İşsizlik sigortası, kıdem tazminatı ve işsizlik yardımı sistemlerinin hepsinin amacı işsizlik riskinin doğurduğu sakıncaları gidermek olmasına rağmen, hareket noktaları ve kullandıkları yöntemler birbirinden ayrıdır.⁴

³ I.I.B.K., İşsizlik Sigortası Yasa Taslağı ve Gerekçesi, 1979, s.3.

⁴ Kâmil TURAN, "İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulanma Olanakları", YÖN. BİL. FAK. DERGİSİ, C.I, S. 1-2 (1979), s.8.

İşsizlik sigortası, bir sosyal güvenlik kolu olmasına karşın, kıdem tazminatı işçinin İş Kanununda belirtilen koşullar altında, hizmet sözleşmesi sona erdiğinde, işverenden istemde bulunabileceği bir haktır. Diğer bir ifade ile kıdem tazminatı, "üretim veya hizmete güçleri ile katılanlara yıpranmalarına karşılık, bir çalışma güvencesi sağlayan, yasa ile belirli şartların oluşması karşısında, çalışan lehine çalıştırana yüklenen bir defaya mahsus bir toplu ödemedir".⁵

Kıdem tazminatının hukuki niteliği gerek Türk Hukukunda, gerekse yabancı hukuklarda tartışılan bir konudur. Hukukumuz bakımından kıdem tazminatına ilişkin değişik görüşler içersinde onun ücret niteliğinde bir ödeme olduğu görüşü yanında; ikramiye, tazminat ve kendine özgü bir kurum olduğu görüşleri de vardır.⁶

Kıdem tazminatının ortaya çıkmasında işçinin işinden çıkarılması sebebiyle işsiz kalması ve bu işsizlik dolayısıyla uğradığı zararların giderilmesi gerekliliği önemli rol oynamaktadır. Buna rağmen, kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası arasında önemli ayrımlar bulunmaktadır.

Kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında yer alan temel ayrımları şu şekilde sıralayabiliriz:

— Kıdem tazminatı politikası gereğince, kıdem tazminatı işverene yasa ile yüklenen bir borçtur. Buna karşılık işsizlik sigortası fonları, o ülkenin sosyal güvenlik sistemine göre devlet, işçi, işverenden birisi veya değişik şekillerde birleştirmeler yapılarak ikisi veya üçü tarafından karşılanmaktadır.⁷

— Bireyin çalışma hayatındaki konjonktüre göre bir kaç kez işsiz kalıp, işsizlik sigortasından bir kaç kez yararlanması mümkündür. Oysa kıdem tazminatına ilişkin ödeme toplu olarak, aynı kıdem süresi için bir defa yapılmaktadır.⁸

— İşsizlik sigortası, işçi bakımından kazanılmış bir hak niteliği taşımaktadır. Ödenek işçinin ve işverenin önceden ödedikleri primlerin karşılığıdır ve diğer koşullar gerçekleştiğinde kesinlikle ödenir. Oysa kıdem tazminatında beklenen bir hak niteliği vardır. Tazminat alacağıının önceden gerçekleşip gerçekleşmeyeceği kesinlikle belli değildir.⁹

⁵ MARUFLU-TÜTÜNCÜ - ORHAN, s.24.

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Ünal NARMIOĞLU, *Türk Hukukunda Kanundan Doğan Kıdem Tazminatı*, İstanbul, 1973, s. 325-326.

⁷ TURAN, s.10.

⁸ Ertan Zilver SAVER, *İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası*, D.P.T. Ya. No.1067, Ankara, 1971, s.100.

⁹ NARMIOĞLU, s.27.

— Kıdem tazminatını alan işçinin daha sonra iş bulup bulmaması olasılığı ile aldığı ücret arasında bir bağ yoktur. Oysa işsizlik sigortası tarafından yapılan ödeme, yeni bir iş bulunması halinde kesilmektedir.¹⁰

Sıralanan, bu ayrımlar nedeniyle, kıdem tazminatının işsizlik sigortasının fonksiyonunu yerine getirmesi mümkün değildir. Aynı zamanda kıdem tazminatı, işsizliğe bir çözüm getirmediği gibi, işsize yeni iş bulmak konusunda bir çabaya da sevk etmediği için eksik bir politika sıfatını taşımaktadır.

Toplumu tehdit eden işsizlik riskinin etkisinden kurtarmak için bir çok ülkenin değişik sosyo-ekonomik politikalarının olduğunu ve bu politikalardan en önemlilerinin; işsizlik sigortası, kıdem tazminatı ve işsizlik yardımı olduğu daha önce ifade edilmiştir. Her ülke kendi sosyo-ekonomik yapısını gözönüne alarak, sözkonusu politikalardan sadece birini yada bir kaçını uygulamaya koymaktadır."¹¹

2. İşsizlik Sigortası - İşsizlik Yardımı:

İşsizlik yardımı sistemi, işsizliği tazmin edici politika uygulamalarında yer alan diğer bir sosyal güvenlik kurumunu oluşturmaktadır. Halen 5 ülkede uygulama alanı bulan bu sistem, muhtaç durumdaki işsizlere yapılacak nakdi yardımın tamamının devletçe karşılanması görüşünü yansıtmaktadır.¹²

İşsizlik yardımı, işsizlik sigortasından ayıran bazı özellikler ise şunlardır:

— İşsizlik sigortasında işsizlik rizikosu çalışma hayatının öznelerine yüklenmekte; emeğin maliyet hesabı içinde sayılan işsizlik ödeneği işverenlerden kesilen aidatlarla karşılanmaktadır. İşsizlik yardımında ise, işsizlik tehlikesi bütün topluma yüklenmekte; işsizlik ödeneği vergi gelirleriyle devlet tarafından ödenmektedir.¹³

— İşsizlik yardımından yararlanmak için işçinin "işsiz ve muhtaç" olması yani "gerçek gereksinme" durumu aranmaktadır.

— Yardımdan yararlanma süresi, işsizlik sigortasında olduğu gibi belirli bir za-

¹⁰ TURAN, s.10; SAVER, s.100.

¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz.: TİSK, **İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler**, TİSK İnceleme Ya. No.7, s.22.

¹² Bu 5 ülke; Avustralya, Macaristan, Lüksemburg, Yeni Zelanda ve Yugoslavya'dır. Nihal DİKMEN, **İşsizlik Sigortası Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları**, M.T.K. Ya. No. 1982/247, C.VI. Ankara, 1983, s.42-48.

¹³ I.I.B.K., **II. İstahdam Haftası Tebliğler**, I.I.B.K. Ya. No.276, Ankara, 1992, s.112'den L. MENGONI, **Rapport de Synthèse, La Protection des Travailleurs Encas de Perte de l'Emploi**, Luxembourg, 1961, s.29.

manla sınırlandırılmamaktadır. Yardım, gereksinmenin devamı süresince sağlanmaktadır.¹⁴

— Yapılan yardım karşılıksızdır. İşsizlik yardımı herşeyden önce sigorta prensibiyle bağlantılı değildir. İşsizlik yardımının ödenmesi için işsizlik yardımı almak isteyen kişinin işsiz olduğunu bildirmesi ve talepte bulunması yeterlidir.¹⁵

III. İŞSİZLİK SİGORTASININ AMACI VE ÖNEMİ

1. İşsizlik Sigortasının Amacı:

Ekonomi dilinde "İstihdam"; tabiat, emek ve sermaye olarak üç üretim faktörünün üretim için kullanılması veya çalıştırılması anlamını taşımaktadır. Fakat genellikle istihdam kelimesi zihinlerde "emeğin iş sahibi kılınması" anlamını çağrıştırmaktadır. Çünkü, emeğin üretim faktörleri arasında ayrıcalıklı bir yeri vardır.

Emeğin sahibi olan insan, canlıdır. Yaşayabilmesi için yemesi, içmesi, giyinmesi, barınması gerekli olduğu gibi; gelişmeler için de sağlığının korunması, eğitim imkânlarına kavuşturulması gerekir.

Diğer üretim faktörlerinin herhangi bir sebeple kullanılmaması hayati tehlikelere yol açmaz. Otobüsün veya tekstil makinasının çalıştırılmaması, tarlanın sürülmemesi gibi. Oysa, emek faktörü olan insana çalışma ve iş imkânı sağlanamadığı takdirde; kısa zamanda hastalıklar, ölümler, ahlak çöküntüleri, bunalımlar hatta ayaklanmalar gibi önemli sorunlarla karşı karşıya kalır.

William Beveridge 1945 yılında yayınladığı "Full Employment in a Free Society" isimli ünlü eserinde daha o tarihlerde şöyle demiştir: "İşsizliğin yarattığı en büyük kötülük tam istihdam haline nazaran bizim kaybetmiş bulunduğumuz ilave maddi refah değildir. İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertlerde faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak işsizlik insanların hayatına korkuyu getirir ve bu korkudan da nefret doğar."¹⁶

Ücretten başka bir gelir kaynağı olmayan çalışanların artış hızına paralel olarak, bir risk unsuru olan işsizliğin toplumların sosyo-ekonomik dengesi üzerinde bir yıkıcı

¹⁴ SAVER, s.14.

¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz.: TISK, İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, s. 22'den La Re'glementation du Travail Dansla Me'tallargie Européenne, Tableaux Comparatif, Avril 1992, UIMM.

¹⁶ I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliğleri, s.225.

etkisi önem kazandığından bu yana, yani işsizliğin zaman ve boyut itibariyle önceden tahmini güç bir tehlike unsuru olarak belirlendiğinden beri, bireysel çalışanlar dışında toplum tarafından da ele alınması zorunlu hale gelen bir kavramdır "İşsizlik".¹⁷

İşsizlik sigortası yukarıda belirtilen sorunları önlemek amacıyla doğmuştur. İşsizlik sigortasının genel anlamdaki asıl amacı; çalışma istem ve yeteneğinde olmasına karşın, isteği dışında işsiz kalan bireye ve ailesine uğradıkları gelir kaybına karşı belli ölçüde bir satın alma gücü sağlamak yolu ile yaşamını sürdürme fırsatı vermektir. İşsizlik sigortasının amacını geniş anlamda ele alıp biraz daha açarsak, bu amaçların dört ana bölümde toplandığı görülür.

1.1. İşsizlik Anında Çalışan Kişinin Desteklenmesi:

İşsizlik Sigortası ile elinde olmayan nedenlerle üretim dışı kalmış, yani işsiz kalmış işçi ve ailesine ortalama bir satın alma gücünün sağlanması, böylece işsizlikten doğan yoksulluğun önlenmesi veya bir noktada hafifletilmesi için işçinin güvenilir, düzenli ve onurlu bir şekilde nakit para alabilmesi sağlanmış olacaktır.

İşsizlik sigortası ile, işini kaybeden işçinin kaybeden gelirinin yerinin doldurulması ve yaşam düzeyini devam ettirebilmesi olanaklı olacaktır.

İşsizlik sigortası ile, işsiz kalan işçinin gelir kapasitesi devam ettirilmek suretiyle beceri ve deneyimlerini kaybetmesi bir noktada engellenmiş olacaktır.

1.2. İşgücünden Yararlanmanın Geliştirilmesi:

İşsizlik sigortası ile; işsiz kalan işçinin çalışma gücünü uyararak, işçiye iş olanakları çıkartabilmek, işçilerin istihdam potansiyellerini artırmak mümkün olacaktır.

1.3. İşverenlerin İstihdam Durumlarını Düzenleme ve Dengeleme:

İşsizlik sigortası ile mevsimsel veya diğer düzensiz faaliyetlerle karşılaşan işverenler için, nitelikler işgücünün arzını elde tutabilmek olanaklı olacaktır. Böylece işverenlerin istihdam durumlarını düzenleyebilmek ve dengede tutabilmek de mümkün olacaktır.

¹⁷ Gürbüz ERSAN, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik*, İstanbul, 1987, s.18.

1.4. Genel Ekonomik Dengenin Sağlanması:

İşsizlik sigortası ile, işsizliğin ekonomide yarattığı daralmanın etkisini azaltmak; özel ve kamu ekonomi politikası seçiminde esneklik ve özgürlüğü koruyabilmek mümkün olacaktır.

İşsizlik sigortası ödemeleri, işçiye nitelik ve yeteneğine göre daha iyi koşullarda uygun ücretle yeni bir iş elde etme güç ve fırsatını vermektedir. Yine bu sigorta kolunun bir sosyal güvenlik aracı olarak uygulanmasını tamamlayan önemli bir konuda etkin bir eğitim (işe dönük) ve iyi işleyen işe yerleştirme (plasman) sisteminin varlığıdır.¹⁸

2. İşsizlik Sigortasının Sosyal Güvenlik Hakkı Bakımından Önemi:

Sosyal güvenliğin temel amacı, bireyleri toplumsal risklerin tehditi dışında tutmaktır. Sosyal güvenlik herşeyden önce "herkes de bir güvence duygusu yaratmak, bu güvenceyi bozacak her tehlikeyi önlemek ve bu tehlikeleri etkili bir biçimde yok edecek durumları sağlamak sorunudur".¹⁹

Bu terim doğrultusunda sosyal güvenliğin yatay ve dikey kapsamlarından bahsetmek yerinde olacaktır. Sosyal güvenliğin yatay ve dikey kapsamı içerisinde, çeşitli riskler önlenmeye ve bu risklerin doğurduğu yararlı sonuçlar giderilmeye çalışılmaktadır.

Çağdaş bir sosyal güvenlik anlayışı içerisinde, çalışanların toplumsal risklere karşı korunması açısından önleme ve tazmin birbirinden ayrılmaz bir bütün oluşturur.²⁰

Toplumsal risklerin tazmini politikaları bir çok ülkede önlemeyi de kapsayacak şekilde yönlendirilmektedir. Gerçekten sigortaların finansmanını sağlayan prim sistemleri risklerin önlenmesi amacı gözönünde tutularak hazırlanmaktadır. Bu sebeple işsizlik sigortasının sadece işsizlik riskinin yol açtığı maddi zararları giderici fonksiyonu olduğunu söylemek doğru olmaz. Çünkü bu sistemi uygulayan ülkelere baktığımızda, işsizlik sigortasını yürütmekle görevli olan kurumun sadece ödeme yapmakla yükümlü olmadığını görürüz. İşsizlik sigortası konusunda yetkili olan kurum, işsizlikle işe yerleştirme dışında onları mesleki yönden yetiştirmek amacıyla kurslar düzenleme ve işsizlerin bu kurslara katılarak iş sahibi olmalarını sağlamakla da yükümlüdür.

¹⁸ ILO, *Unemployment Insurance Schemes*, Genava, 1955. s.48.

¹⁹ Cahit TALAS, *Türkiye'de Sosyal ve Ekonomik Haklar*, Türkiye'de İnsan Hakları Semineri, Ankara 1970, s.320'den Laroque, *Reflexions sur le Probleme Sociale*, Paris, 1953, s.51.

²⁰ Sarper SÜZEK, *İş Güvenliği Hukuku*, Ankara, 1985, s.42.

Bu yönüyle işsizlik sigortası, sosyal güvenlik kavramının yatay ve dikey kapsamını en iyi şekilde birleştiren sistemlerden birisidir.

IV. İŞSİZLİK SİGORTASINDA SİSTEMLER

1. Zorunluluk Esasına Dayanan İşsizlik Sigortası:

Adından da anlaşılacağı üzere, bu sigortaya katılıp katılmama işveren ve işçilerin isteklerine bırakılmış değildir. Çağdaş ülkeler de toplumsal refahın ve sosyal adaletin sağlanmasında bir araç olarak kullanılan işsizlik sigortası sistemi içersinde en yaygın uygulamayı "zorunlu işsizlik sigortası programları" oluşturur.

Halen kırkiki ülkede uygulanan işsizlik sigortası sistemleri içinde zorunlu işsizlik sigortası sistemini uygulayan ülke sayısı otuzdur.

2. İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası Sistemi:

İşsizlik sigortası genellikle devlet tarafından kurularak belirli koşullara sahip çalışanların katılmasını zorunlu tutan bir sosyal güvenlik sistemidir. Ancak bazı durumlarda, aynı amaçlı fakat isteğe bağlı girişimlerin devletçe tescili suretiyle sistemin "kamu kurumu ve zorunlu olma" karakterinin bir ölçüde dışına çıkıldığı görülmektedir.

Kuruluş itibarıyla isteğe bağlı girişimler olmasına karşın, sonradan kamu otoritesine tescil yoluyla dolaylı bir biçimde zorunluluk kazanan bu işsizlik sigortası türü, uygulamada sendika girişimleri veya toplu sözleşme hükümleri biçiminde görülmektedir.²¹

Zorunlu işsizlik sigortası sistemine göre daha az yaygın olan bir sistem halen dünya ülkelerinden İsveç, Finlandiya, Danimarka ve İspanya'da uygulanmaktadır.²²

3. İşsizlik Yardımı Sistemi:

İşsizlik sigortası sisteminden oldukça farklı olup muhtaç durumdaki işsizlik sigortasından yararlanma süresi dolup da henüz kendisine iş bulunamamış ya da işsiz kalmış olmakla birlikte işsizlik sigortasından yararlanabilmek için zorunlu olan prim ödeme gün sayısını doldurmamış olanlara, satın alma güçlerini ve yaşamlarını devam

²¹ Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri İçinde Çeşitli Ülkelerde İşsizlik Sigortası Uyguması ve Türkiye'de ki Durum, Basılmamış Mastır Tezi, İstanbul, 1992, s.98.

²² Faruk ANDAÇ, Niçin İşsizlik Sigortası, TÜRK-İŞ Ya. No.179, Kayseri, 1991, s.30.

ettirebilmek amacıyla yapılan parasal yardım esasına dayanmaktadır.²³

İşsizlik sigortasından farklı bir sisteme sahip olan işsizlik yardımında, yükümlülülerden toplanan vergiler prim-yararlanma ilişkisi tediye edilmekte ve dolayısıyla üst gelir gruplarından daha düşük gelir gruplarına bir gelir transferi olarak ortaya çıkmaktadır.²⁴

Yukarıda ifade edilen işsizlik sigortası sistemleri dışında birçok ülkede "sosyal yardım" ve "en az gelir garantisi" gibi uygulamalar da sözkonusudur. Ancak en yaygın uygulama alanı olan zorunlu işsizlik sigortasıdır.²⁵

Günümüzde otuzdokuzu piyasa ekonomisinde olmak üzere toplam kırkiki ülkede uygulanmakta olan işsizlik sigortası sistemi iki kısımda; kapsam uygulama koşulları, idari organizasyon ve finansman açısından irdelenecektir.

İKİNCİ KISIM

İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

I. SEKTÖRLER İTİBARIYLA İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI VE İŞSİZLİK SİGORTASI KAPSAMINI BELİRLEMEDE KULLANILAN KRİTERLER

İşsizlik sigortasının kapsamı, sigortanın etki alanını ifade etmektedir. Her ülke kendi sosyal, siyasi ve ekonomik yapısını gözönünde tutarak, işsizlik sigortasının uygulama alanını belirlemektedir. Kapsamın belirlenmesinde birçok kriter esas alınabilmektedir. Bu çalışmada, sektör, işletme büyüklüğü, kazanç, yaş ve cinsiyet kriterlerini gözönünde tutarak bir ayırım yapılmıştır.

²³ David L. SILLS, *Unemployment Insurance International Encyclopedia of the Social Sciences*, 15 Volume, The Macmillan Company and the Free Press New York, London, 1972, s.190.

²⁴ Mark HAUSER and Paul BURROVIS, *The Economics of Unemployment Insurance*, London s.189.

²⁵ Bu farklı uygulamalar hakkında bkz.: Petrol-İş, 1991 Yıllığı, s.254'den OECD *Employment Outlook*, 1991.

1. Sektörler İtibarıyla İşsizlik Sigortası Uygulaması:

1.1. Sanayi ve Hizmet Sektörü:

Sanayi ve hizmet sektöründe üretim faaliyetlerinin genellikle kesiksiz olması, ücret karşılığı devamlı hizmet arzında bulunan bir insangücü kadrosunun varlığı, ayrıca üretimin organize ve kontrol olanağı verebilen birimlerce yürütülmesi, işsizlik sigortası uygulanmasında teknik ve idari yönelen diğer sektörlerle nazaran nisbi bir üstünlük arz etmektedir.²⁶

Ancak sanayi ve hizmet sektörünün her aktivite dalının birçok yönlerden homojenlik göstermemesi tek bir sistemden ziyade birkaç sistemin uygulanmasını gerektirmektedir. Örneğin inşaat kesiminde üretim faaliyetleri büyük ölçüde iklime bağlı kalmaktadır. Bu nedenle periyodik bir işsizlik yaratan inşaat sektörünün, prim, ödenek ve diğer konularda bazı ayrılıklar gösteren işsizlik sigortası kapsamına alındığı görülmektedir. (Belçika, Almanya, İrlanda ve Avustralya'da inşaat sektöründe çalışanlar için tesis edilen ayrı işsizlik sigortası uygulanmaktadır.)

Bununla birlikte birçok ülkede inşaat sektörü yanında, deniz ve demiryolu nakliyatı, liman işçileri gibi bazı çalışma özelliklerine sahip istihdam alanlarında ayrı ve tamamlayıcı işsizlik sigortası sistemleri uygulanmaktadır.²⁷

1.2. Tarım Sektörü:

Üretim özellikleri dolayısıyla hava koşullarına büyük ölçüde bağımlılık gösteren sektör faaliyetlerinde, devamlı çalışma genellikle mümkün olmamaktadır. Diğer taraftan ekilebilir toprakların sınırlılığı ve diğer sektörlerle insan gücü geçiş birikimi sonuç da bu sektörde açık ve gizli işsizliğe neden olmaktadır.

Organize olabilme olanakları sınırlı bir iş piyasasına sahip olan bu sektörde; işçi, işveren tanımlarındaki güçlükler ve aynı ödemelerin varlığı işsizlik sigortası için bir engel oluşturmaktadır.²⁸

Bu olumsuzluklara rağmen; geleneksel üretim yöntemleri yerine, modern üretim teknolojilerini ikame edebilmiş plantasyon tipi işletmelere sahip bazı ekonomilerde işsizlik sigortası tarım sektöründe uygulanabilmektedir.

²⁶ SAVER, s.94.

²⁷ SAVER, s.95.

²⁸ A.g.e., s.97.

Günümüzde işsizlik sigortası tarım sektöründe bazı koşullarda onbir ülkede uygulanmaktadır. Bu ülkeler; Avusturya, Belçika, Şili, Kıbrıs, Almanya, Hollanda, Kanada, İtalya, Norveç, İngiltere ve İrlanda'dadır.²⁹

İşsizlik sigortası uygulamasında tarım işçilerinin kapsam dışı bırakılmasında ileri sürülen gerekçeleri ise üç noktada toplamak mümkündür:

— Sektörün üretim bünyesindeki mevsimlik ve istikrarsız yapısı, sistemin maliyetini katlanılmaz düzeylere çıkarmaktadır.

— Özellikle az gelişmiş ekonomilerde, tarım kesiminde yetersiz para ekonomisinin varlığı, aynı ödemeler, prim tahsili, ödemek tediyesi gibi işlemleri önemli bir engel oluşturmaktadır.

— İşsizlik sigortası uygulamasında kayıt kontrol gibi işlemlerin sektör işverenlerince iyi bir şekilde yürütülmemesi, sistemin fizibilitesini idari yönden azaltmaktadır.³⁰

1.3. Kamu - Özel Sektör Ayrımı:

Kamu sektöründe çalışan memurların işvereni Devlettir. Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de Devletle memur arasındaki ilişki hizmet sözleşmesine dayanmaktadır. Memurlarla idare arasındaki ilişki ise; objektif bir statü şeklinde ve genel olarak tüm memurları içine alacak biçimde düzenlenmiştir. Memur statüsünün genel ve objektif olması, aynı durumda olan bütün memurlara eşit hükümlerin uygulanmasını gerektirmekte ve memur statüsünde bir birlik meydana getirmektedir.³¹

Kamu kesiminde çalışan memurların işten çıkarılabilmeleri için mutlaka görevi ile ilgili bir suç işlemiş olmaları; bu fiilin yasada bir suç olarak düzenlenmiş ve cezai yaptırım öngörülmüş olması gerekir.

Diğer bir olasılık olan memuriyetin bazında ise memur yeni bir göreve tayin edinceye kadar daha az maaş almaktadır. Bu nedenle kamu sektöründe çalışan memurların hukuki bakımdan işsizlik riski ile karşılaşmaları, özel sektöre göre oldukça zayıf bir ihtimal olarak görülmektedir.³²

²⁹ Bu ülkelerde ki uygulama şartları hakkında bkz.: MARUFLU, TÜTÜNCÜ, ORHAN, S.21.

³⁰ Aydın Salih KÜN, "İşsizlik ve İşsizlik Sigortası", MALİYE DERGİSİ, S.41 (Mayıs 1979), s.131.

³¹ Memduh YELEKÇİ, Sosyal Güvenlikte İşçi ve Memur Kavramları, Çalışma Hayatı, 1982, s.177-178.

³² KÜN, s.132.

Kamu kesiminde çalışan memurlar gibi işçilerin de işsiz kalma riskleri özel sektör işçilerine göre daha düşüktür. Çünkü kamu kuruluşları ve işyerleri daha büyük ölçeklidir ve daha iyi organize edilmişlerdir.

Yine bu kesimde izlenen politikaların yeni çalışmaların genellikle kâra dönük olmaması, kriz nedeniyle işten işçi çıkarılma olasılığını azaltmaktadır. Aynı şekilde özel sektörde olduğu gibi, fesih yoluyla faaliyete son verme gibi bir risk devlet için sözkonusu değildir.³³

Bu açıklamalar çerçevesinde ülkeler izledikleri politikalara göre işsizlik sigortasını hangi sektörlerde uygulayacaklarına değişik şekillerde karar vermişlerdir. Örneğin Avusturya, Belçika, İtalya, Japonya, Mısır, İrlanda, Hollanda, Güney Afrika, Kamu personelini işsizlik sigortası dışında tutmuşlardır. Buna karşın Kanada, Şili, Ekvator, Fransa, Almanya, Gana ve Norveç'te çalışan kamu personeli işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır.³⁴

2. İşsizlik Sigortasının Kapsamını Belirlemede Kullanılan Kriterler

2.1. İşletme Büyüklüğü Kriteri:

İşsizlik sigortasının uygulandığı bazı ülkelerde kapsamın belirlenmesinde işletmenin büyüklüğü, yani çalıştırılan işçi sayısı dikkate alınmaktadır. Böyle bir kriterin uygulanma nedeni ise şu şekilde özetlenmektedir:

Küçük işletmelerin faaliyet konuları gereği konfonktürel dalgalanmalardan etkilenmeleri pek mümkün değildir. Ayrıca bu tip işletmelerin hacmi gözönüne alınırsa, işsizlik sigortası uygulaması için yerine getirilmesi gereken formaliteler bu işletmeler için altından kalkılması güç bir işdir.³⁵ Yine de bu kriterin uygulanma nedenini anlamak güçtür. Zira, işsizlik sigortasının amacı işsizlik riski ile karşılaşan işçileri ayırımı yapmaksızın korumaktır. Böyle bir ayırım, sosyal güvenliğin yaygınlığı ilkesini de zedelemektedir.

2.2. Kazanç Sınırı Kriteri:

Bazı ülkeler, işsizlik sigortasından yararlanacakların, belirli bir kazanç limitinin altında olmasını hükme bağlamışlardır. Örneğin, Kanada da yıllık 30 dolardan az kazanan işçiler kapsama alınmış, İrlanda da yıllık kazancı 12 pounds ve daha az edenler,

³³ MARUFLU, TÛTÛNCÛ, ORHAN, s.22; SAVER, s.35.

³⁴ DIKMEN, s.42.

³⁵ DIKMEN, s.58.

Güney Afrika'da yıllık kazancı 2.850 rand ve daha az olanlar kapsama dahil edilmişlerdir.

Saptanan bu limitler genellikle asgari gelir seviyesinin üstünde kalmaktadır. Diğer bir deyimle işsizliğin işsiz yönünden mali sonuçlarının kendi birikim yeteneği ile giderebilme kabulü, hükmün gerekçesini oluşturmaktadır.³⁶

2.3. Çalışanın Yaş ve Cinsiyeti Kriteri:

Yaş insangücünün çalışma yeteneğine bağlı olarak rol almaktadır. Gerçekten gerek fiziki, gerekse psikolojik olarak insangücünün verimliliği çeşitli yaş grupları için değişik özellikler göstermektedir. Örneğin ekonomik olarak insangücünün verimsel hizmetlerdeki aktif nüfus yaş sınırı 14-65 olarak kabul edilmektedir. Belirli yaş sınıfları içinde kalanların kapsam dışı bırakılması, bir bakıma aynı kişinin farklı sosyal güvenlik yardımlarından aynı anda yararlanmasını önlemek içindir.³⁷

İşsizlik sigortası uygulamasında cinsiyet konusunda belirli bir ayırım bulunmakla birlikte; bazı uygulamalarda kadın işçilerin katılımı, isteğe bağlılık esasına dayandırılmış veya belirli sektörler için kadın işçiler kapsam dışı bırakılmıştır.

Yine "başka kişilere bağlı olarak sürekli çalışma" ilişkisinin zayıflattığı dolayısıyla evde yapılan işlerde çalışanlar, işlerin rastlantıya bağlı olması nedeniyle artistler (sinema ve tiyatro oyuncular, orkestra müzisyenleri v.s.), komisyon olarak veya kârdan pay alarak çalışan kimseler (ticari, seyyahlar gibi), çıraklar, part-time çalışanlar, geçici işlerde çalışanları kâr amacı olmayan kuruluşlarda çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına alınmamakta ya da özel koşullarda uygulamadan yararlanabilmektedirler.³⁸

II. İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANMA KOŞULLARI

1. İşsizlik Parasını Talep Koşulları:

1.1. İşsiz Olmak:

İşsizlik sigortasının tanımını yaparken; çalışma yetenek arzu ve idaresinde olmasına rağmen isteği dışında işsiz kalan ferde ve ailesine bir gelir sağlandığını belirtmiştik.

³⁶ KÜN, s.133.

³⁷ SAVER, s.39.

³⁸ İ.İ.B.K. II. İstihdam Haftası Tebliği, s.117'den MENGONİ, s.36.

İşsiz özellikle isteği dışında işsiz duruma düşmüş olması çok önemlidir. Şayet işsiz, işsizliğe kendi idaresi ile düşmüşse, örneğin mevcut işini keyfi olarak terketmiş veya kötü hal nedeniyle işverence hizmet sözleşmesi feshedilmişse; risk iradi olarak yaratıldığı için işsizlik sigortasından yararlanmak mümkün olmayacaktır.³⁹

1.2. Uygun İş Kabule Hazır Olmak:

İşsiz, çalışma arzu ve iradesinin samimi olduğunu kanıtlamak için kendisine teklif edilen elverişli (uygun) bir işi kabul etmek zorundadır. Çünkü işsizlik sigortasında amaç sadece maddi sonuçları tazmin etmeye yönelik olmayıp, yeni istihdam olanaklarının sağlanması ve böylece işsizlik süresinin asgariye indirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu aşamada, sistemde önemli bir uyumsuzluk kaynağı teşkil eden "Uygun İş" kavramı ortaya çıkmaktadır. Önerilen iş ile işsiz bakımından uygunluğu tanımlamak amacıyla çeşitli kriterler uygulanmaktadır. Her ülke bu kriterlere değişik şekillerde yer vermektedir. Ancak genel uygulama alanı bulan kriterleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Teklif edilen iş, işsizin yetenek ve niteliğine uygun olmalı,
- Teklif edilen iş, işsizin çalıştığı son işe göre daha az ücretli olmamalı.
- Kurumca teklif edilen iş, işsizin ikâmetgâhına normal koşullar dahilinde ulaşılacak uzaklıkta olmalıdır.

İşsiz, "uygun iş kriterlerine" ters düşmeyen elverişli bir işi kabul etmek zorundadır. İşçi, çalışma arzu ve iradesinde samimi olduğunu kanıtlamalıdır. Bunun içinde işsiz, durumunu gereken prosüdür çerçevesinde en yakın kurum şubesine bildirmelidir. İşsiz yeni bir istihdam olanağının sağlanmasını güçleştirici hareket ve fiillerde bulunmamalı, kurumca düzenlenen eğitim çalışmalarına katılmayı reddetmemelidir.⁴⁰

1.3. İşsizliğin, İş Mücadelesine Doğrudan Doğruya Katılma Sonucu Meydana Gelmemiş Olması:

Çalışma şartlarının düzenlenmesi için gerektiğinde toplu pazarlık sistemine başvurulduğu durumlarda grev ve lokavt sonucu geçici de olsa bir işsizlik durumu ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda kurum işsizlik parasını vererek iş mücadelesine

³⁹ SAVER, s.51.

⁴⁰ A.g.e., s.58.

müdahale edemez. Çünkü toplu pazarlık sisteminin uygulanmasında ilgili taraflar dışında bir müdahale kural olarak kabul edilmez.

1.4. Daha Önce Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş Olmak:

İşsizlik sigortasından yararlanmak isteyen işçinin kuruma başvurma tarihinden önce, belirli bir süre çalışması ve belirli miktarda prim ödemiş olması gerekmektedir.

Asgari çalışma süresi ve prim ödeme miktarları çeşitli ülkelerin mevzuatlarında değişiklik göstermektedir. Örneğin Avusturya'da 12 ay içinde 20 hafta, İspanya'da 18 ay içinde 6 ay, İsveç'de 12 ay içinde 5 ay, Fransa'da 12 ay içinde 3 ay prim ödemiş olma şartı aranmaktadır.

1.5. Yetkili Kuruma İşsiz Olduğunu Bildirmek:

Kural olarak, işsiz kalan kimse işsizlik parasını talep etmedikçe kendisine bir ödemede bulunulmaz. Bu nedenle işsiz kalan bireyin, bir dilekçe ile belirli bir süre içinde kuruma başvurarak işsizlik parasını talep etmesi zorunludur.

2. İşsizlik Sigortasından Ödeme Yapılması İçin Beklenen Süre, Ödeneklerin Miktarı ve Devamı:

2.1. Bekleme Süresi:

Mevzuatlarında işsizlik sigortasına yer vermiş olan ülkeler işçinin işsizlik riski ile karşılaşması durumunda, onun talebi üzerine gerekli işlemleri yapmaya başlamaktadırlar. Ancak ülkelerin büyük bir çoğunluğu işsizliğin doğduğu gün ödeme yapmamayı uygun görmektedir.

Her ülke kendi ekonomik gelişmişliğine ve sosyal politikasına uygun olarak bir "bekleme süresi" belirlemektedir. Çünkü başvurunun yetkili kuruma yapılmasından sonra bu başvurunun incelenmesi zorunludur. Bu amaçla işçi ile veya işverenle görüşmeler yapılmakta, deliller toplanmakta, gerekli kayıtlar tutulmakta ve ancak bunlardan sonra başvurunun samimi olduğuna ve ödemenin yapılması gerektiğine karar verilmektedir.⁴¹

⁴¹ MARUFLU, TÜTÜNCÜ, ORHAN, s.8.

Bu şekilde bir düzenlemenin amacı; sigortalıya asgari bir riski kendisinin karşılaması gerektiğine inandırmak yani 1-2 gün devam edecek işsiz günler için işçiyi tasarrufta bulunmaya teşvik etmek, tembelliğe eğilmesini engellemek ve böylece işsizlik sigortası idaresinin yükünü azaltmaktır.⁴²

İşte bu sebeplerden dolayı her ülke kendi yapısına uygun olarak değişik bekleme süreleri belirlemektedir. Örneğin bekleme süreleri Belçika ve Lüksemburg'da 2 gün; Avusturya, Fransa, Norveç ve İngiltere'de 3 gün; Yunanistan'da 6 gün, Bulgaristan, Mısır, İtalya, Japonya'da 7 günken Gana'da 30 gün, İzlanda'da 36 gün, Ekvator'da 60 gündür. Buna karşın Şili, İsviçre, Danimarka, Portekiz ve İspanya'da işsizlik parasının ödenmesine herhangi bir bekleme süresi olmaksızın, işsizliğin birinci gününde başlanmaktadır.⁴³

2.2. Miktar:

Bekleme süresinin geçmesinden sonra veya herhangi bir bekleme süresinin dolmasını beklemeden, her ülke değişen miktarlarda işsizlik parası ödenmesine başlamaktadır. Bu miktarların belirlenmesinde gözönüne alınan en önemli kriter, işçinin yasal çerçeve içinde almayı hak ettiği istihaklar toplamı ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin sayısıdır.⁴⁴

Ödenecek miktarların belirlenmesinde esas alınacak ücret miktarı, kuruma yapılan başvurudan önce, belirli devreler içinde elde edilmiş ücretlerin ortalamasıdır. Ayrıca birçok ülkede ödeneğe temel oluşturan ücretler gruplandırılmak suretiyle, her grup için ayrı işsizlik ödeneği oranları uygulanmaktadır.

İşsizlik sigortası sadece işsizin kişisel durumu ile ilgili olmayıp, çilesini yani bakmakla yükümlü olduğu kimseleri de dikkate alan bir sosyal güvenlik sistemidir. Bu nedenle yine her ülke işsizin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sayısına göre değişen oranlarda ödenek ödenmesini öngörmüştür.⁴⁵

Örneğin Avusturya'da işsizlik ödeneği yirmiyedi ücret grubuna göre ve ters orantılı olarak gelirin yaklaşık %30 ile %60 kadardır. Bakılan her kişi için yardım yapılır, azami tavan gelirin %80'i kadardır. Belçika'da işsizlik ödeneği birinci yıl gelirin %60'ıdır. Aile reisi olmayanlara ödenen miktar ise %40 oranındadır. Japonya'da

⁴² Ekmel ZADİL, *İşsizlik Sigortası Sosyal Siyaset Konferansları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970, s.253.

⁴³ *Selection of Labour and Social Security Legislation*, İsviçre, 1982/1 (Legislation)

⁴⁴ SAVER, s.68.

⁴⁵ A.g.e., s.68.

gelirin %60 - %80'i işsizlik ödeneği olup, bakılanlar için ek yardım yapılmaktadır. İsviçre'de işsizlik ödeneği, normal gelirin %70'idir. Bir veya daha fazla sayıda bakılan kişiler olunca normal gelirin %80'i ödenmektedir.

Örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ancak dikkat edilecek olunursa her ülke değişik oranlarda da olsa işsizlik ödeneği miktarının tespitinde ücret miktarı ve bakmakla yükümlü olunan kişi sayısını ölçüt olarak almaktadır.

2.3. Ödeneklerin Devam Süresi:

İşsizlik sigortası uygulamasında önem arzeden konulardan birisi de işsizlik sigortası ödeneklerinin ne kadar süre devam edeceği sorusudur. Çünkü genellikle fiili işsizlik süresi ile ödeneklerin devam süresinin birbirine eşit olması gerektiği gibi yanlış bir izlenim yaratılmaktadır.

Gerçekte amaç işsize yapılacak yardımı en verimli hale getirmektir. Bunun yanında işsizliği arzulanır bir hale getirmekten de kaçınmak gereklidir. Bu sağlanamadığı takdirde hem işsizlik sigortası sistemi zor duruma düşecek hem de işleyişi bozulacaktır. Oysa aslında önemli olan işsizlik ödeneklerinin işsize yeni bir iş buluncaya kadar, yani yeni bir gelire kavuşuncaya, geçimini sağlayacak duruma gelinceye kadar devam etmeleridir.⁴⁶ Bu doğrultuda ülkeler değişik düzenlemeler benimsemişlerdir.

— İşsizlik Parasının Süresiz Olarak Ödendiği Sistem:

Bu sistemin kabul edildiği ülkelerde işsizlik ödeneklerinin ödeneceği süre sınırlandırılmamıştır. Bu sistemde kurum işsize iş bulmak için tüm çabayı göstermekte, fakat tüm çabalara rağmen işsize uygun bir iş bulabilmek mümkün olmuyorsa, yeni iş bulununcaya kadar kendisine işsizlik ödeneği ödenmektedir. Bu arada işsiz emeklilik yaşına geldiğinde kendisine yaşlılık aylığı bağlanacağından işsizlik sigortası tarafından yapılan ödemeler durdurulmaktadır. Örneğin Belçika'da ödeme bir günlük bekleme süresinden sonra başlamakta ve özel durumlar dışında iş buluncaya kadar devam etmektedir.⁴⁷

— İşsizlik Parasının Belirli Süre ile Sınırlı Olarak Ödendiği Sistem:

Genel Uygulama alanı bulan sistem budur. Bu sistemde kendi içerisinde ikiye

⁴⁶ ZADIL, s.250.

⁴⁷ A.g.e., s.251.

ayrılmaktadır. Birincisi ödeme süresi kesin belli olan, diğeri ise ödeme süresi işsizlik primi ödeme süresine göre artan sistemdir.

Birinci grupta işsizlik sigortası sisteminin ödeyeceği işsizlik parası süresi bellidir. Danimarka'da birinci günden başlayıp bir yıl süreyle devam eder. Finlandiya'da beş gün bekleme süresinden sonra bir takvim yılı içinde 200 gün veya üç takvim yılı içinde 450 gün ödenir.

İkinci grupta ise belli bir asgari süre öngörülmüştür. Daha uzun süre işsizlik sigortası primi ödeyenler daha uzun süre işsizlik parası almaya hak kazanırlar. Örneğin İsviçre'de 25.7.1982'de kabul edilen 14.12.1982 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan işsizlik sigortasına ilişkin düzenlemeye göre son 6 ay için 85 günlük, son 12 aylık süre için 170 günlük, 18 aylık süre için 250 günlük işsizlik parası ödenmektedir.⁴⁸

— *İşsizlik Parasının Ödenmeyeceği Durumlar:*

İşsizlik sigortasına ilişkin 44 sayılı sözleşme'nin 8. maddesinde tazminat veya ödeneğe hak kazanabilmek için, devam süresine ilişkin veya başka yapıdaki koşulların yerine getirilmesi gerektiği belirtilirken, 10. maddenin 2. fıkrasında da tazminat veya ödeneğin hangi hallerde ödenmeyeceği belirtilmiştir. Buna göre işsiz yapmakta olduğu işi kendi isteği ile terketmiş veya hileli bir şekilde tazminat veya ödenek almaya çalışmışsa kendisine bu tazminat veya ödenekler ödenmeyecektir.⁴⁹

Sözleşmenin 9. maddesinde ise tazminat veya ödeneğe hak kazanabilmek için ulusal hukuk kurallarına ya da kamu otoritesini temsil eden çalışma organizasyonlarınca kabul edilmiş kurallarını da yerine getirilmesi gerektiği belirtildiğinden, her ülke hangi durumların varlığı halinde ödemenin yapılamayacağını kendi politikaları çerçevesinde kendisini belirleyecektir.⁵⁰

⁴⁸ Legislation, İsviçre, s.8.

⁴⁹ Convention No:44, International Labour Organisation Conventions and recommendations, Geneva, 1966, s.269.

⁵⁰ Uygulamada işsizlik ödeneği miktar ve devam süresine ilişkin sınırlamalar için Bkz.: MARUFLU, TÖTÜNCÜ, ORHAN, s.16.

III. İŞSİZLİK SİGORTASININ İDARİ VE FİNANSAL ORGANİZASYONU

1. İdari Organizasyon:

Bugün işsizlik sigortasının uygulandığı tüm ülkelerde sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan işsizlik, sigortası ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin, birbirini tamamlayan iki öge olduğu kabul edilmiş bir gerçektir.

Genellikle devlet tarafından kurulan ve sosyal karakter taşıyan işsizlik sigortasının idari organizasyonu uygulamada değişik biçimler altında bulunmaktadır. Bunlar:

— İşsizlik sigortası; sosyal güvenliğin diğer branşlarında olduğu gibi devletin konuyla ilgili birimlerince idare edilmektedir. Örneğin Çalışma Bakanlığı, Sosyal Refah Bakanlığı gibi. Bu ülkelere örnek olarak İtalya, Norveç, Belçika gösterilebilir.⁵¹

— Diğer bazı işsizliklerde ise idari sorumluluk Devlet, işçi ve işveren kuruluşları tarafından birlikte yönetilen kurumlarca temsil edilmektedir.

İsteğe bağlı işsizlik sigortasına sahip ülkelerde ise kurumun idaresi Devlet gözetimi altında sendikalar tarafından yürütülmektedir. Bu sistemi uygulayan ülkelere örnek olarak ABD, Danimarka ve İsveç gösterilebilir.

Ancak idari organizasyonda böyle bir ayırım bulunmasına rağmen gözden uzak tutulmaması gereken bir nokta vardır. Herşeyden önce istihdam politikasını yürütmekle yükümlü olan kurumlarla işsizlik sigortası bulunması gerekmektedir. Ayrıca işsizlik sigortası kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında işbirliği sağlanması zorunludur.

2. Finansal Organizasyon:

İşsizlik sigortasının finansmanında gelir kaynağı, primler ve devlet katkılarıdır. İşsizlik sigortası uygulaması, işsizlik yardımı sistemlerinden farklı olarak işçi, işveren ve devlet tarafından düzenlenen çeşitli mali kombinasyonlara dayalı bir finansman yapısına sahiptir. Uygulanan finansman sistemler üçlü bir ayırım içinde incelenebilir:

- Üçlü finansman,
- İkili finansman,
- Tekli finansman,

⁵¹ DİKMEN, s.40.

Her üç yöntemde de genellikle prim stopajına esas alınan matrah, sigortalının hakettiği ücretle sigortalıya o ay içinde ödenen prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit ödemeyi kapsamaktadır. Ödenen prim miktarları, kurumca tespit edilen oranların bu matraha tatbiki sonucu bulunmaktadır.⁵²

İşsizlik sigortasının finansmanında genellikle iki farklı görüş mevcuttur. Toplumcu görüş işsizlik sigortasının finansmanının devlet görevi olduğunu savunurken; bireye görüş finansmanda esas ağırlığın bireyin üstünde olması gerektiğini savunur.⁵³

Hangi görüş ileri sürülürse sürülsün, işverenin, işçinin ve devletin işsizlik sigortasının finansmanına katılmaları için bazı önemli nedenler vardır.⁵⁴

İşçiler, çalışma yaşamında karşılaşılabilecekleri riskleri karşılamak için birikim yapmaya çalışmalıdırlar. İşsizlik sigortasının finansmanına katılarak bu gönüllü birikimleri zorunlu birikimlere dönüştürmektedirler.

Üretimde emek başlıca etkidir. Üretimden yararlanan işverenlerin, işçilerin sosyal güvenliğinin finansmanına katılmaları zorunludur. Ayrıca, gelecekte oluşacak işsizliklere karşı işçilerin güvence altına alınması hem işçinin hemde işin niteliğini olumlu yönde etkileyecek, böylece verimlilikde artacaktır.

Sosyal güvenliğin finansmanı devlet açısından incelenirse; sosyal güvenlik sisteminin milli geliri yeniden dağıtıcı bir etkiye sahip olduğu ifade edilebilir. Bu nedenle devlet sosyal güvenliğin finansmanına katılarak, gelir dağılımını düzenleyici rol üstlenmelidir.

Şimdi işçi, işveren ve devletin çeşitli mali kombinasyonlarına dayanan finansman yöntemlerini inceleyelim.

2.1. Üçlü Finansman Yöntemi:

Esas itibarıyla bu yöntem, işsizliğin ilgili taraflarca tanzimi zorunlu bir finansman olarak kabulü görüşüne dayanmaktadır. Bu yöntemde; işçi, işveren ve devlet işsizlik riskinin sigortalanmasında birer prim ödeyicisi olmakta, işsizlik maliyetini belirli oranlarda paylaşmaktadırlar. Uygulamada prim hesaplamalarında, büyük oranda ücretlerin gruplandırılması tekniğinden yararlanılmaktadır.⁵⁵

⁵² ZADIL, s.257.

⁵³ RICHARDSON, s.184.

⁵⁴ Cahit TALAS, *Sosyal Ekonomi*, Sevinç Matbaası, Ankara 1976, s.571.

⁵⁵ Hatice DOĞUKANLI, "İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme", İSTİHDAM, S.20 (Temmuz-Eylül 1995), s.23.

Genellikle sisteme katkıları eşit yüzdelerle tesbit edilen işgören ve işverenlerden ayrı olarak devletin katılımı:

— Toplam primler,

— Kapsanan toplam kazanç,

— Sağlam istifa maliyeti miktarlarına değişik oranların uygulanmasıyla hesaplanmaktadır. Nihayet sigortanın idari masrafları ile diğer bazı masraflarının devletçe karalanması da son alternatifi oluşturmaktadır.

2.2. İkili Finansman Yöntemi:

İkili finansman yöntemine dayalı işsizlik sigortası sisteminde, işçi ve işveren devamlı ve düzenli prim ödeyici tarafları oluşturmaktadır. Devlet devamlı ve belirli yüzdelerle bir prim ödeyicisi olmamakla birlikte, gerek ilk kuruluş fonunun sağlanmasında gerekirse zaman zaman ortaya çıkabilecek mali açıkların giderilmesinde nihai bir finansman kaynağı oluşturmaktadır. Avusturya, Yunanistan, Uruguay, Belçika, Fransa bu yöntemi uygulayan ülkelere örnek gösterilebilir.

2.3. Tekli Finansman Yöntemi:

Halen işsizlik sigortası sistemini uygulayan ülkelere Brezilya, İtalya ve ABD'de uygulanan tekli finansman yönteminde sadece işveren prim ödemektedir.

Tekli finansman yöntemi işverenin prim ödeneklerine esas teşkil eden bordro nispetlerinin sabit veya değişikliğine göre ikiye ayrılmaktadır.

2.3.1. Sabit Yüzdeli Tekli Finansman Yöntemi:

Bu yöntemi Brezilya uygulaması ve İtalya uygulaması şeklinde inceleyebiliriz. Brezilya uygulamasında, 1965 yılında yürürlüğe giren mecburi işsizlik sigortası konusu gereği, işveren bordro tutarının %1'ini koruma prim olarak incelemektedir.

İtalya'da ise, 1939 yılında yürürlüğe giren Kanuna göre işverenin sağlayacağı prim, bordronun %2'sini teşkil etmektedir. Endüstriyel sektördeki işverenler ayrıca bordronun %2'sini "Ücret yardım fonu" adı verilen bir fona ödemektedirler.⁵⁶

⁵⁶ Aysel BİLİRCLİ, İşsizlik Sigortası, Yayınlanmamış Master Tezi, A.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989, s.103.

2.3.2. Değişiklik Yüzdeleri Tekli Finansman Yöntemi:

ABD'de Alabama, Alaska ve Newjersay eyaletleri dışında yaygın bir uygulama alanı bulan bu yöntem, diğer tekli finansman sistemine göre önemli ayrılıklar göstermektedir.

Belirtildiği gibi sabit yüzdeleri yöntemde işveren belirli ve sabit bir oranı ücret bordrosuna tatbik etmek suretiyle kuruma tahakkuk eden prim borcunu hesaplamaktadır.

Değişik yüzdeleri tekli finansman metodunda ise, her işverenin geçmişteki işsizlik tecrübelerine dayanan değişik prim oranlarının uygulanmasına olanak veren bir sistem tatbik edilmektedir. Tecrübe oranı, prim ödemekle yükümlü işverenlerin kendi tecrübelerine dayanarak değişik prim ödeme oranları tayin eden bir yöntemdir.⁵⁷

Bu yöntemin ana ilkesi, "nispeten istikrarlı bir istihdam hacmi devam ettiren, sık sık istihdam hacmi değiştiren işletmelerden daha az bir oranda prim ödeyecektir" şeklinde özetlenebilir.

ABD'de bazı işverenler deneyimleri oranında favori istihdam (işe alma) veya yardım kayıtları nedeniyle eyaletlerinin eyalet vergisinin dörte birinden muafırlar.⁵⁸

Federal İşsizlik Vergisi (The Federal Unemployment Tax Act) Kanununa göre eyaletler için tecrübe oranları hükümlerini içine alan bir şekil mevcuttur. İşverenin indirimli oranda prim ödemeye hak kazanabilmesi için asgari bir yıllık işsizlik tecrübesine sahip olması gerekir. Tecrübe oranlaması sistemi, işverenlerin indirimli ödeme hadleri dolayısıyla bir dereceye kadar istikrarlı istihdam hacmini muhafazaya teşvik edecektir. Ayrıca işsizlik sigortasının mali yükünün işverenler arasında işsizlik tecrübelerine dayanarak nispeten adil dağıtılmasını mümkün kılmaktadır.⁵⁹

Diğer taraftan sisteme karşı ileri sürülen en önemli eleştiri, münferit işverenlerin istihdamın reel hacmini tayin eden ekonomik güçlere karşı işsizliği önlemekte sınırlı bir imkâna sahip olmalarıdır. Özellikle marjinal durumlu işletmelerde prim tasarrufu istihdamlarını korunmasını teşvik edeci bir etki yaratmamaktadır.⁶⁰

İşsizlik sigortası uygulanan çeşitli ülkelerde sigortanın finansmanının nasıl yapıldığını Tablo 1'den özet olarak izlemek mümkündür.

⁵⁷ A.g.e., s.103.

⁵⁸ SAVER, s.74.

⁵⁹ BİLİRCI, s.74.

⁶⁰ İşsizlik Sigortasını uygulayan ülkelerde fon dağılımının dağılımı için faydalanılan kaynak: Bahir ERSOY, İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ankara, 1990, s.20-28.

TABLO 1

İŞSİZLİK SİGORTASI PROGRAMI UYGULAYAN ÜLKELERDE FON KAYNAKLARININ (PARASAL KAYNAKLARIN) OLUŞUMU				
S.No	ÜLKE ADI	SİGORTALI	İŞVEREN	DEVLET
1	AVUSTURALYA	Birşey ödemez	Birşey ödemez	Gelirlerin tümünü Devlet, genel bütçesinden karşılar.
2	AVUSTURYA	Gelirin %1'ini öder	Bordro tutarının %1'ini öder	Herhangi bir açığı ve ivedi yardım tutarını öder. Prim ödeme ve sigortadan yararlanmak için azami aylık gelirin 9.900 şilin olması gerekir.
3	BELÇİKA	Gelirin %1.2'sini öder.	Bordro tutarının %1.7'sini öder. Önceden hesaplanan ek yardım tutarının tümünü öder	Meydana gelebilecek herhangi bir açığı öder. en yüksek gelir aylık 28.500 frank olup, bu fiyat değişmelerine göre ayarlanmaktadır.
4	BREZİLYA	Birşey ödemez	Bordro tutarının %1'ini öder.	Birşey ödemez
5	BULGARİSTAN	Birşey ödemez	Bordronun %20'sini öder. Ancak bu yüzde, bütün sigorta halleri içindir.	İşveren kadar prim öder. ayrıca açıkları kapatır
6	KANADA	Gelirin %1.65'ini öder.	Bordro tutarının %31'ini öder	Federal hükümet, işsizlik %4'ü geçtiği zaman yardım fazlalığını öder. Ayrıca uzun süre işsiz kalanlara ödenen aylığı da karşılar.
7	ŞİLİ	Gelirin %10'unu genel fona öder.	Bordronun %2'sini sini genel fona öder	Birşey ödemez
8	KIBRIS RUM KESİMİ	Haftada 475 mils öder. Kendi hesabına çalışanlar ve isteği üzerine sigortaya gidenler 900 mils öder	Her işçi için haftada 475 mils öder	Her işçi haftada 475 mils, kendi hesabına çalışanlar için ise 450 mils öder. İşçi, işveren ve Devrem primleri ayrıca hastalık ve analık yardımlarını da karşılamaktadır.
9	KIBRIS TÜRK K.FEDERE DEVLETİ	Gelirin %1'ini öder	Bordronun %1'ini öder	İşsizlik sigortası priminin %1'i kadar katkıda bulunur.
10	DANİMARKA	Yılda günlük nakdi yardımın 2 <u>1</u> katını öder 4	Her işçi için yılda 135 kron öder	Sigortalı ve işveren primlerinden geriye kalan miktarı öder.

İŞSİZLİK SİGORTASI PROGRAMI UYGULAYAN ÜLKELERDE FON KAYNAKLARININ (PARASAL KAYNAKLARIN) OLUŞUMU				
S.No	ÜLKE ADI	SİGORTALI	İŞVEREN	DEVLET
11	EKVATOR	Ücret sınıfına göre gelirin %2'sini öder	Ücret sınıfına göre bordronun %1'ini öder	Birşey ödemez
12	MISIR	Birşey ödemez	Bordronun %2'sini öder	Meydana gelebilecek açıkları öder
13	FİNLANDİYA	İşsizlik fonunda yapılacak yardım tutarının %7'sini öder.	İşsizlik fonundan ödenen paranın %53'ünü karşılayan merkez fonuna öder. Devlet katkısı kadar yönetim masraflarına katkıda bulunur	İdari işsizlik fonundan ödenen tutarın %40'ını öder. Bu fonun yönetim masraflarının %40'ını öder. Ödenen işsizlik yardımlarının tamamını karşılar
14	FRANSA	Gelirin %0.44'ünü öder. İşsizlik yardımı için ödeme yapamaz.	Bordronun %1.76'sını öder. İşsizlik yardımı için Ödemede bulunmaz.	Sigorta için herhangi bir ödemede bulunmaz. İşsizlik yardımlarının tamamını karşılar
15	GANA	Gelirin %5'ini öder	Bordronun %12.5'ini öder	Birşey ödemez. İşçi ve işveren primleri ayrıca hastalık aylıklarını da karşılar.
16	YUNANİSTAN	20 değişik ücret grubuna göre gelirin %1'ini öder	Ücret grubuna göre %2'sini öder.	Birşey ödemez.
17	MACARİSTAN	Birşey ödemez	Birşey ödemez	Tamamını öder
18	İZLANDA	Birşey ödemez.	Her işçi için niteliksiz işçi ücret tutarının %1'ini öder.	Her işçi için niteliksiz işçi ücret tutarının %2'sini öder. Yerel idareler aynı ücret tutarının %1'ini öder
19	İRLANDA	Erkekler haftada 2.87 sterlin, kadınlar 2.80 sterlin öder. Tarım iş kolunda 2.36 ve 2.21 sterlin ödenir. Gelire göre aylık için gelirin %1'ini öder.	Erkek işçi için haftada 4.31 sterlin, kadın işçi için 4.26 sterlin öder. Tarım iş kolunda 4.17 ve 4.12 sterlin öder. Gelire göre aylık için gelirin %2'sini öder	Yapılan masraflar ile toplanan primler arasındaki farkı öder. Bu, aşağı yukarı toplam masrafın %20'si kadardır. Ayrıca gelir incelemesinden sonra ödenen aylıkların tamamını öder. Bunun dışında İşsizlik yardımının tümünü öder.

İŞSİZLİK SİGORTASI PROGRAMI UYGULAYAN ÜLKELERDE FON KAYNAKLARININ (PARASAL KAYNAKLARIN) OLUŞUMU				
S.No	ÜLKE ADI	SİGORTALI	İŞVEREN	DEVLET
20	İSRAİL	Gelirin %4'ünü öder	Bordronun %0.8'ini öder	Birşey ödemez. Prim ve aylığa esas azami gelir ayda 5.500 İsrail Lirasıdır.
21	İTALYA	Birşey ödemez.	Bordronun %1.3'ünü öder. Ayrıca temel prim olarak %01'ini öder. Sanayi iş kollarında bordronun %03'ünü ve "ücret destekleme fonu" için bordronun %01'ini öder.	Yönetim masraflarını karşılar
22	JAPONYA	Normal olarak gelirin %0.5'ini öder. Mevsimlik işçiler gelirin %0.6'sını öder.	Bordronun %8'ini öder. Mevsimlik işçiler için bordronun %0.9'unu öder	Ödenen aylıkların %25'ini karşılar. mevsimin işçi için %53'ünü karşılar.
23	LİBYA	5 ayrı ücret grubuna göre gelirin %1.6-%26'sını öder.	Ücret gruplarına göre gelirin %6.7-%9.5'ini öder	Yıllık katkıları ve ayrıca gelir testine dayanan sigorta aylıklarını öder. Kesilen bu primler ayrıca hastalık, analık ve iş kazası aylıklarını da kapsar.
24	MALTA	Maaşlı personel haftada 1-14 sterlin. Maaşlı personelden 18 yaşından küçük olanlar 26 sent, kendi hesabına çalışanlar haftada 1 sterlin Kendi isteği sigortalı olanlar haftada 1 sterlin. 18 yaşından küçükler için haftada 26 saat.	Her işçi için 1-14 sterlin 18 yaşından küçük olanlar için 26 sent öder.	Her işçi için haftada 1-14 sterlin, 18 yaşından küçük olanlar için 26 sent, kendi hesabına Çalışanlar için haftada 2-26 sterlin. İşçiler için haftada 1 sterlin, kendi isteği ile sigortalı olanlar için haftada 1 sterlin, 18 yaşından küçük olanlar için haftada 18 sent. Bu primler ayrıca hastalık, iş kazası, işsizlik ve aile yardımları da kapsar
25	HOLLANDA	İşkoluna göre gelirin %0.65'ini öder. Bu miktara genel program için %5 ve işkolu beklemeli yardım programının kalan kısmı dahildir.	İşkoluna göre bordronun ortalama %0.65'ini öder. Bu miktara, genel program için %0.25'ini öder ve işkolu beklemeli yardım programının kalan kısmı dahildir.	Kapsama giren toplam gelirin %0.5'ini (sadece genel program için) öder. Sosyal, yardım ödemelerini karşılar

İŞSİZLİK SİGORTASI PROGRAMI UYGULAYAN ÜLKELERDE FON KAYNAKLARININ (PARASAL KAYNAKLARIN) OLUŞUMU				
S.No	ÜLKE ADI	SİGORTALI	İŞVEREN	DEVLET
26	YENİ ZELANDA	Birşey ödemez	Birşey ödemez	Genel gelirlerde tamamını öder.
27	NORVEÇ	Emeklilik sağlayan gelirin %4.5'ini ayrıca Devlet vergisine tabi gelirin %4.4'ünü ödemektedir. Kendi hesabına çalışanlar emeklilik sağlayan gelirin %13'ünü ve ayrıca vergiye tabi gelirden ödenen primler hastalık sigortası içindir.	Emekliliği sağlayan gelirin %16.7'sini öder.	Merkez Hükümet emeklilik sağlayan gelirin %1.7'sini öder.
28	LÜKSEMBURG	Birşey ödemez	Bordronun %25'ini öder.	Toplam vergi gelirlerinin %2.5'ine kadar ve fon yönetim masraflarını öder. Yerel idarelerde il gelirlerinin %1'i kadar ve yerel vergi gelirlerinin %2'sini öder.
29	PORTEKİZ	Gelirin %3'ünü öder	Bordronun %3'ünü öder	Katkıda bulunur.
30	GÜNEY AFRİKA	14 değişik ücret grubuna göre haftada 1-14 sent öder	14 değişik ücret grubuna göre haftada 1-14 sent öder	Sigortalı ve işverenin ödediği primlerin %25'ini öder.
31	İSVİÇRE	Gelirin %4'ünü öder	Bordronun %4'ünü öder	Toplam aylıklar, prim toplamını ve ihtiyatları aşarsa federal ve kanton kesimlerde düşük faizli kredi verir.

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM KURUMLARI VE TÜRKİYE'DE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

I. GENEL OLARAK İSTİHDAM KURUMLARI

İş kurumları, genel bir tanımlama ile, işgücü piyasasında işgücünü arzedenlerle talep edenler arasında aralıklı hizmeti sağlayan ve böylece işgücü, emek arz ve talebinin en etkin bir şekilde dengeye gelmesine yardımcı olan kuruluşlardır.⁶¹

Genel olarak iş ve işçi bulma kuruluşları, özel ve resmi kuruluşlar olmak üzere iki gruba ayrılır. Kimi ülkelerde iş ve işçi bulma faaliyetleri sadece resmi kuruluşlar tarafından yürütülür. Kimi ülkelerde ise; ya özel kuruluşlar aracılığıyla ya da hem resmi hem de özel kuruluşlar tarafından sözkonusu faaliyetler yürütülür.

1. Özel İstihdam Kurumları:

Özel istihdam kuruluşları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, bir ücret ya da komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlarla, eleman arayanlar arasında en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan, kâr gayesi güden ya da gütmeyen kuruluşlardır.⁶²

Emeğin serbetleştirilmesi ve yoğun üretimin yapılması ile başlayan sanayi devri-

⁶¹ I.I.B.K., Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri, Ya. No. 286, İstanbul, 1994, s.9.

⁶² T.I.S.K., İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi, Ya. No. 157, s.7.

mi, özel istihdam kuruluşlarının gelişiminde temel teşkil etmektedir. Özel istihdam kuruluşlarının dünyada bir gelişim süreci incelendiğinde, bu tür faaliyetlerin öncelikle dini kuruluşlar, yerel yönetimler, sendikalar ve belediyeler aracılığı ile yürütüldüğü görülmektedir. Kamunun iş bulma faaliyetlerine girmesi, işçi simsarlarının bu hizmeti kötüye kullanmalarından sonra gündeme gelmiştir. İlk kamu iş bulma kurumu ise; 1909 yılında İngiltere'de kurulmuş, bunu Almanya, Belçika, Fransa takip etmiştir. I. Dünya Savaşı'ndan sonra, 1919 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansında da, merkezi bir yönetimin altında ücretsiz iş ve işçi bulma kurumlarının oluşturulması karara bağlanmıştır.⁶³

1.1. Özel İstihdam Kuruluşlarına Duyulan İhtiyacın Nedenleri:

Son derece dinamik ve giderek bütünleşen dünyada yaşanan hızlı gelişmeler, tüm dünya ölçeğinde işgücü piyasasını da sürekli biçimde etkilemektedir. Bu değişimler; iş bulma hizmetlerinde kamu tekeli kaldırarak, özel istihdam bürolarında faaliyette bulunabilmelerini zorunlu hale getirmiştir.

Özel istihdam bürolarının tüm dünyada hızla yayılmasına neden olan faktörleri, sekiz başlık altında incelemek mümkündür.

1.1.1. Esnekliğe Duyulan İhtiyaç:

Esneklik, üretim birimlerinin ve modern toplumların hareket kabiliyetini arttıran, çok boyutlu bir kavramdır. Esneklik bir anlamda, sanayide verimliliğin artması, kıymetler sektörünün sağlıklı ve hızlı bir biçimde gelişmesi demektir.

Ekonomik şartların hızla değişimi, işletmelerin değişen şartlara derhal adapte olma ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada ise, özel istihdam bürolarının önemi ortaya çıkmaktadır. Özel istihdam büroları, bu alanda işletmelere hem danışmanlık görevi yapmakta, hem de işletmelerin temsilcisi sıfatıyla çalışıp gerekli koordinasyon ve düzenlemelerde bulunmaktadır.⁶⁴

1.1.2. Çalışanların Vasıflarının Değişmesi İhtiyacı:

Küreselleşme süreci, uluslararası rekabet ve teknolojiye görülen baş döndürücü gelişmeler, hizmet sektörünün hızla gelişmesine ve mallarda bir çeşitliliğin artmasına

⁶³ TISK, s.7.

⁶⁴ A.g.e., s.11.

neden olmaktadır. Ekonomik ortamda yaşanan dinamizm arttıkça işgücünde de yeni vasıflara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada eğitim, yeniden eğitim ve adaptasyon ön plana çıkmaktadır ki bu alanda özel istihdam büroları, iş piyasasının ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla kamu iş kurumlarından daha seri hareket edebilmekte ve uygun işe uygun eleman yerleştirmeye çalışmaktadır.

1.1.3. Üretim Maliyetlerinin Düşürülmesi:

Uluslararası rekabetin son derece yoğun olduğu günümüzde, işletmeler için en önemli konu kaliteyi koruyarak üretim maliyetlerinin düşürülmesidir. Günümüzde işletmeler temel olarak üretim konusuna kentlenmiş, üretim haricinde kalan ambalaj, taşıma, yemek, temizlik gibi yan işlerin alt müteahhitlerce yapılmasının daha ekonomik ve verimli olacağı konusunda görüş birliğine varmışlardır.

Bu bağlamda özel istihdam büroları önemli bir fırsat oluşturmaktadır. Özel istihdam büroları, üretim dışı yan işlerde işletmelere en düşük maliyetle en yüksek kaliteyi sağlamaktadır.

1.1.4. İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi:

İşgücü maliyetleri, üretim maliyetleri içerisinde kuşkusuz önemli bir yere sahiptir. Bugün pek çok istihdam bürosu işgücü maliyetlerini düşürücü yönde faaliyetler göstermektedir. Özel istihdam büroları, işletmelere "gerektiği sürece" personel sağlamaktadır. Dolayısı ile işletmeler süresi belirli olmayan sürekli iş akdi ile çalışan personel sayısında kısıntıya gidebilmektedir. Böylece işletmelerin, personel ücreti ve ücret dışı yan ödemeleri ile vergi, prim, fon v.s gibi benzeri yükümlülüklerinde tasarruflarını sağlamaktadır.

İhtiyaç fazlası personele yeni iş imkânları sağlayan özel istihdam büroları, işletmelerde personel işsizliğinin önüne geçmektedir. Özellikle leasing büroları küçük işletmelere yönetim kadrosu konusunda yardımcı olmakta, büyük şirketlerde bulunan insan kaynakları ve yönetici personel imkanlarından küçük işletmelerin de yararlanmalarını sağlamaktadır.

1.1.5. İşletmenlerin Organizasyonlarında Görülen Değişim:

Ekonomik ve sosyal alanlarda görülen değişim kuşkusuz yönetim metotlarında da yeniliklere yol açmaktadır. Bu durum özel istihdam bürolarına duyulan ihtiyacı daha

da arttırmaktadır. Bürolar işletmelerin insan kaynakları birimleri ile koordineli olarak çalışarak, yönetim metotlarındaki yeniliklere uyumu kolaylaştırmaktadır.

1.1.6. Özelleştirme Akımı ile Beraber Devletin Küçülmesi:

Pek çok ülkede devlet ekonomide küçülerek asli görevlerine dönmüş, diğer bir yer ile özel sektörle rekabet halinde bulunduğu faaliyetlerini en alt düzeye indirmiştir. İdari yapıda büyük bir değişime neden olan bu politika, özel istihdam bürolarının faaliyetlerini de olumlu yönde etkilemiştir.

1.1.7. Yeniden Yapılandırma Politikaları:

Özelleştirme olumuna paralel olarak "kamu harcamalarının daraltılması, özel sektör faaliyetlerine ağırlık verilmesi" olarak ifade edilebilen yeniden yapılanma hareketleri özel istihdam bürolarına verilen önemi bir kat daha artırmıştır.

1.1.8. İşsizlikte Görülen Artış:

Kuşku yok ki, işsizlik günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin ortak sorunudur. Halen OECD ülkelerinde 35 milyon işsiz bulunmaktadır. Zorunlu tale çıkanlar ve yarım gün çalışanlarla birlikte bu miktarın 45 milyonu aştığı bildirilmektedir. Kamu istihdam kuruluşları bu hızla artan işsizlik karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle artık iş bulma hizmetlerinde, kamu istihdam kuruluşları yanında özel istihdam kuruluşlarında faaliyette bulunmaları kaçınılmaz olmuştur.⁶⁵

2. Resmi İstihdam Kurumları:

Kamunun iş bulma hizmetlerine girmesi, işçi simsarlarının iş bulma hizmetlerini kötüye kullanmalarından sonra gündeme gelmiştir. İlk kamu işbulma kurumu 1909 yılında İngiltere'de kurulmuş. Bunu Almanya, Belçika ve Fransa takip etmiştir.

I. Dünya Savaşından sonra, 1919 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü (ICO) Konferansında, merkezi yönetimin altında ücretsiz iş ve işçi bulma kurumlarının oluşturulması kararlaştırılmıştır. ICO'nun 1948 yılında Cenevre'de yapılan 35. toplan-

⁶⁵ Özel istihdam bürolarının çeşitleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: TISK, s.15-19.

tısında aktedilen "88 Sayılı Sözleşme" ile de her ülkede parasız hizmet veren bir iş ve işçi bulma kurumunun teşkil edilmesi karara bağlanmıştır.⁶⁶

Resmi iş ve işçi bulma kurumları dünyada büyük onay görmüş ve yaygınlık kazanmış kuruluşlardır. Bugün hemen hemen her ülkede devlet veya kamu organları tarafından kanunla resmi iş ve işçi bulma kurumları kurulmuş bulunmaktadır. Bu kuruluşların çalışma prensipleri şu esaslara dayanmaktadır:

— **Tarafsızlık:** Resmi iş ve işçi bulma kurumlarının tarafsızlığı; siyasi, dini, sosyal ve sendikal faaliyetler bakımından tarafsız olmayı içermektedir. Zaten tarafsızlığın içerdiği anlam; insan haklarına saygılı, demokratik, laik, çağdaş ve sosyal bir hukuk devleti olabilmesinde baş şartlarındandır.

— **Bilgili ve metodlu çalışma:** Resmi iş ve işçi bulma kurumları, başta günümüz bilgisayar sistemleri olmak üzere tüm teknolojik imkânlardan yararlanarak, yapılan başvuruları en iyi ve hızlı şekilde karşılaştırıp sonuçlandırmalıdır.

— **Parasız hizmet:** Yapılan faaliyet bir kamu hizmeti olduğu için, parasız olarak yapılması esastır. Yani kurum ne iş arayandan ne de işverenden herhangi bir ücret almamalıdır. Bu prensip, devletin sosyal bir devlet olmasında gereğidir.

— **Başvuru ve istihdam özgürlüğü:** Genelde bu kuruluşlara başvuruda bulunmak konusunda kişiler serbesttir. Bu, insan hakları, çalışma özgürlüğü ve demokrasinin bir gereğidir. Ancak resmi kuruluşlar, olağanüstü hallerde istihdam şartı (mecburiyeti) getirebilmektedirler.

— **İşçilere çalışma kimlik ve karnesi verilmesi:** Çalışma karnesi, işçinin hangi işlerde çalıştığını, aldığı ceza ve ödülleri gösteren, çalışma hayatına başlayan herkese verilen bir karnedir. Resmi iş ve işçi bulma kuruluşları, bu karnelerin işçilere verilmesini sağlamakla görevlidirler. Bu karneler sözkonusu kuruluş tarafından verilebileceği gibi, kuruluşca bastırılıp, işveren tarafından da verilebilir.⁶⁷

II. TÜRKİYE'DE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN HUKUKİ = DÜZENLEMESİ, YAPISI VE ORGANLARI

1. Hukuki Düzenleme:

Cumhuriyetle birlikte sanayinin ihtiyacı ön planda tutularak, bir istihdam idaresinin kurulmasının yararlı olacağı görüşülmüş ve bunun yerine getirilmesi için

⁶⁶ Sahattin ZAIM, *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul, 1986, s.65.

⁶⁷ ZAIM, s.75.

15.6.1936 tarihinde yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanununa bu alandaki özel faaliyetler düzenleyici maddeler konulmuştur.

Aynı kanun, İş ve İşçi Bulma Teşkilatı'nın adı geçen Kanun yayınlamasından itibaren 3 yıl sonra kurulacağını hükme bağladığından Kurumun Kuruluş Kanunu ancak bu tarihten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

21.1.1946 tarihinde kabul edilen 4387 sayılı "İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" 25.1.1946 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yaklaşık 30 yıl sonra, 15.3.1976 tarihinde de Kurum faaliyete geçmiştir.⁶⁸

1.1. Kanunlar:

— 1475 sayılı İş Kanununun, işçilerin elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesinin Kamu görevi olarak İş ve İşçi Bulma Kurumunca yapılacağına dair 83. maddesi,

— İş Kanununun, Kurumun görevlerini belirleyen 84. maddesi,

— Kazanç amacıyla olsun veya olmasın işçileri iş ve işlere işçi bulmak için faaliyet gösterilmesini veya büro açılmasını yasaklayan, yurtdışına işçi gönderilme hususunun Kurum denetimine ait olduğuna dair 81. maddesi,

— İşverenlerin bütün işçi ihtiyaçlarını Kuruma bildirmek mecburiyetinde olduklarına dair 86. maddesi,

— 50 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenlerin %2 oranında sakat ve eski hükümlü çalıştırmak ve bu işçileri kurumdan almak mecburiyetinde olduklarına dair 25. maddesi,

— İşverenlerin çalıştırdıkları işçilere işçi çalışma kimlik kartı vermek ve bu kartı kurumdan temin etmek mecburiyetinde olduğuna dair 21. maddesi,

— 4837 sayılı Kanun 9. maddesi delaletiyle kendi konusuyla ilgili denetimde bulunacağına dair 88 ve devamı maddeleri, İş ve İşçi Bulma Kurumunu doğrudan ilgilendiren hükümlerdir.

1.2. Milletlerarası Antlaşmalar:

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) tarafından hazırlanan ve ülkemizce katılan sözleşmelerden İş ve İşçi Bulma Kurumu konularına ilişkin olanlardan;

⁶⁸ I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliği, s.267.

— 1919 tarihli "İşsizlik Hakkındaki 2 No'lu Sözleşme", 16.2.1950 tarih ve 5543 sayılı kanunla,

— 1933 tarihli "İşsizlik İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkındaki 34 No'lu Sözleşme", 11.4.1945 tarih, 4866 sayılı kanunla,

— 1948 tarihli "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkındaki 88 No'lu Sözleşme" 30.11.1949 ve 5448 sayılı kanunla,

— 1949 tarihli "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkındaki 96 No'lu Sözleşme" 8.8.1951 tarih ve 5834 sayılı kanunla, TBMM tarafından aranmış bulunmaktadır.

Ayrıca, Almanya, Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa, Avusturalya, İsveç⁶⁹, Libya, Ürdün, Katar ve K.K.T.C. ülkeleri ile; iş bulma ve işçi transferleri ile yabancı ülkelerin Türkiye'den işgücü taleplerinin karşılanmasını kurallara bağlayan ikili anlaşmalar yapılmıştır.⁷⁰

1.3. Tüzükler:

Kurumun görev ve çalışma alanına giren 7. konuda yapılan düzenlemeleri ihtiva eden tüzükler şunlardır:

— 1475 Sayılı İş Kanununun 21. maddesine göre düzenlenip 24.5.1973 tarih ve 14544 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "İşçi Çalışma ve Kimlik Karnesi Hakkında Tüzük."

— 1475 sayılı Kanunun 86. maddesine göre düzenlenip 6.8.1973 tarih ve 14617 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük."

— 1475 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan düzenlenip, 11.8.1973 tarih ve 14622 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "İş ve İşçi Bulma Kurumun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkındaki Tüzük."

— 1475 sayılı Kanunun 85. ve 86. maddelerine göre düzenlenip 15.5.1978 tarih ve 16288 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Tarıma İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük."

⁶⁹ 10.03 1967 tarihinde imzalanan anlaşma, 1983 tarihinde İsveç Hükümetinin aldığı tek taraflı bir kararla iptal edilmiştir.

⁷⁰ I.I.B.K., II. İsihdam Haftası Tebliğleri, s. 269.

— 4837 sayılı Kanununun 10. maddesine göre düzenlenip 11.5.1967 tarih ve 12696 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahalli Danışma Komisyonları Hakkında Tüzük."

— 16.3.1987 tarih ve 19402 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Sakatların İstihdamı Hakkındaki Tüzük."

— 17.3.1987 tarih ve 19103 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Eski Hükümlerin İstihdamı Hakkında Tüzük."

2. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Yapısı ve Organları:

2.1. Kurumun Yapısı ve Teşkilat Dağılımı:

4837 sayılı Kanununun 1. maddesinin 2. bendine göre Kurum, Çalışma Bakanlığına bağlı tüzel kişilikte, mali ve idari bakımdan muhtar bir Kamu Kurumudur.

Bu hükmü açacak olursak, Kurum en başta bir Devlet kuruluşudur. İkinci olarak kurum, bir tüzel kişiliktir ve Çalışma Bakanlığına bağlıdır. Bu bakanlığın amacı, benzer amaçları ve işleri üstlenen iki birimin, aynı faaliyet sahasında birbirinden ayrı olarak çalışarak bir düzensizliğe neden vermelerinin önlenmesidir. Kurumun Çalışma Bakanlığına bağlanması ile bir nevi görev bölümü yapılmıştır.⁷¹

Çalışma Bakanlığı daha genel ve makro konularla ilgilenip, ülke genelinde istihdamla ilgili politikalar üretip, tedbirler alırken; Kurum hem bu karar alma sürecine yardım etmekte, hem de mikro diyebileceğimiz konularla ilgilenmektedir. Ancak Kurum gereği sadece Çalışma Bakanlığı ile değil, daha pek çok kurum ve kuruluşla da ilişki halindedir.

Kurum Çalışma Bakanlığına bağlı olmakla birlikte, mali ve idari açıdan özerk bir yapıya sahiptir.⁷² Ancak bu hükmün geçerliliği sadece 4837 sayılı Kanunda bulunmasından ibarettir. Çünkü aynı Kanunun öteki hükümleri ile bu özerklik önemli ölçüde zedelenmiştir.

Bu konu ile ilgili olarak öncelikle mali özerkliği ele alalım. 4837 sayılı Kanununun 19. maddesine göre Kurumun gelirleri; her yıl Çalışma Bakanlığının bütçesinden Kuruma ayrılan ödenek, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler ile diğer gelirlerdir.

⁷¹ Adnan BOZUCU, Türkiye'de İşsizlik Tehminleri, Basılmamış Master Tezi, A.Ü., Ankara, 1989, s.132.

⁷² 4837 Sayılı Kanun, m. I/II.

Anlaşılacağı üzere Kurumun en büyük mali kaynağı, Çalışma Bakanlığının her yıl verdiği ödeneklerdir. Ayrıca aynı Kanunun 14. ve 15. maddelerinde yer alan yönetim giderleri bütçesiyle memur ve hizmetlilerin kadrolarının her yıl Çalışma Bakanlığına aranması, Kurumun faaliyet konuları ile ilgili bina ve tesislerin vücuda getirilmesinin Çalışma Bakanlığının tasvibine bağlı olması, Kurumun mali özerkliğini zedeleyen göstergeleridir.⁷³

İdari açıdan da durum aynıdır. 4837 sayılı Kanunun 6. maddesine göre Kurum şubelerinin nelerde kurulacağı ve her bir şubenin hangi il ve belediyelerin sınırları içinde faaliyette bulunacağı Genel Müdürlüğün teklifi üzerine Çalışma Bakanlığının kararı ile belirtilir.

Aynı yasanın 7. maddesine göre Genel Müdür, Genel Müdür yardımcıları Çalışma Bakanlığının teklifi üzerine müşterek karar ile tayin olunur. 8. madde de ise; Kurum memurlarından 3659 sayılı Kanunun 2. maddesindeki cetvelin 6. derecesine kadar olan memurların genel müdürün teklifi üzerine Çalışma Bakanlığına tayin olunacağı ifade edilmiştir.⁷⁴

İlgisi Kanunun 10,11 ve 12. maddelerine göre Danışma Kurulu ve Mahalli Danışma Komisyonlarının oluşturulması, faaliyetleri, hatta komisyon üyelerinin yolluk esaslarının belirlenmesinde bile Çalışma Bakanlığı yetkilidir.

Görüldüğü üzere, 4837 sayılı Kanunda yer alan Kurumun mali ve idari yönden özerk olduğu hükmü, genelde işlevsizdir ve kanun hükmü olarak yeralması anlamsızdır.

Kurumun teşkilat yapısı ise "İş ve İşçi Bulma Kurumu 1992 Faaliyet Raporundan alınan şema ile ek 1'de gösterilmiştir.⁷⁵

2.2. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Organları:

Kurumun organları geniş olarak; Genel Müdürlük ve buna bağlı bölge ve şube müdürlükleri ve büroları ile Danışma Kurulu ve Mahalli Danışma Komisyonlarından oluşur.

⁷³ T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Avrupa Toplulukları Koordinasyon Kurulu Mevcut Uyum Çalışmaları, 1983, s. 1978.

⁷⁴ 1986 yılı faaliyet raporuna göre bu memurlar Kurumun tüm memurlarının %23.41'idir.

⁷⁵ İ.İ.B.K., 1992 Faaliyet Raporu, Ya. No. 278, 1983, s.90.

— Genel Müdürlük:

4837 Sayılı Kanunun 6. maddesinin 1. bendine göre Genel Müdürlük kuruluşu, Genel Müdür ile iki yardımcısından ve Genel Merkez Kuruluşu ile şubelerden meydana gelir. Genel Müdür ile Genel Müdür yardımcıları, Çalışma Bakanının teklif üzerine müşterek karar ile tayin olunur.

İlgili Kanunun 7. maddesinin 1. bendine göre; Genel Müdür, Kurumun bütün işlerini yürütür ve mahkemelerle adalet ve idari makamlara, gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil eder.

— Danışma Kurulu:

4837 sayılı Kanunun 10. maddesine göre Danışma Kurulu, işçi çalıştıran müesseselerin bağlı oldukları Bakanlıklar ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının İl Genel Meclisi ile belediyelerin sıra ile davet edilecek birer temsilcileri ve Çalışma Bakanlığınca uygun görülecek sıra ile ticaret ve sanayi odalarıyla işçi sendikaları ve benzeri kurumların temsilcilerinden oluşur.

İşçi ve İşveren temsilci üyelerinin görev süresi 3 yıldır. Çalışma Bakanı veya görevlendireceği kimse Danışma Kuruluna başkanlık eder. Kurul, Çalışma Bakanlığının çağrısı üzerine yılda bir defa olağan ve gerekli görüldüğü durumlarda her zaman olağanüstü toplanabilir.

Danışma Kurulu, Kurumun faaliyet konusu ile ilgili meseleleri inceleyerek bu hususta Bakanlığa tekliflerde bulunmak ve Bakanlıkça verilecek konular hakkında görüşünü bildirmekle görevlidir. Yasal düzenlemede Kurulun çalışmalarında bulunacağı konular hakkında bir açıklık getirilmemiştir. Kanımızca bu hususlar, istihdama yönelik her hususu içermektedir.

— Mahalli Danışma Komisyonları:

4837 sayılı Kanunun 10. maddesinin 2. bendine göre, gerekli görülecek coğrafi birimlerde Kurum Genel Müdürlüğünün teklifi ve Çalışma Bakanlığının onayıyla Mahalli Danışma Komisyonları kurulur.

Ayrıca aynı maddede bu konu ile ilgili bir tüzük çıkarılması öngörülmüştür. Söz konusu Tüzük, "İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahalli Danışma Komisyonları Hakkındaki Tüzük" adı altında 2.9.1967 tarih ve 12696 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

İlgili Tüzüğe göre sözkonusu komisyonların görevi, Şube Müdürlükleri çalışmalarını il ölçeğinde incelemek, aynı ölçekte istihdamı geliştirmek, işsizlikle mücadelede karşılaşılan darboğazı gidermek, bu konuda alınacak tedbirleri belirlemek ve çözüm yolları aramaktır. Bu komisyonlar 1992 yılında Bartın, Iğdır ve Ardahan illeri dışındaki tüm illerde genişletilerek toplanmıştır.⁷⁶

III. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN GÖREV, SORUMLULUK ve FAALİYETLERİ

1. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Görev ve Sorumlulukları:

1475 sayılı İş Kanununun 83. maddesine göre; "İşçilerin elverişi oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi, kamu görevi olarak Devletçe yapılır. Bu görev 4837 sayılı Kanunla kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumunca yapılır."

1475 sayılı Kanunun 84. maddesinde İş ve İşçi Bulma Kurumunun görev ve sorumlulukları belirtilmiş, ayrıca ilgili maddenin son fıkrasında "Bu ödevlerin yapılış sırası bir tüzükle belirlenir" denmiştir.

Söz konusu tüzük, "İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük" adı altında Resmi Gazete'nin 11.8.1973 tarihli 14622. sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Şimdi sözkonusu Tüzüğe göre Kurumun görev ve sorumluluklarını genel hatlarıyla inceleyelim.

1.1. Ekonomik İşletmelerle Serbest Sanat Niteliğindeki İşler İçin Bilgi Toplama:

Bu faaliyetin amacı, hem emek arzı hem de emek talebi açısından bilgi toplayarak emek arz ve talebini optimum şekilde karşı karşıya getirerek, istihdamı genişletmek ve verimliliği arttırmaktır.

İstihdamla ilgili istatistiklerin hazırlanabilmesi için bu bilgilerin varlığı çok önemlidir. Bu yüzden adı geçen Tüzükde bilgi toplama görevi çeşitli kısımlara ayrılmıştır. Bu kısımlar; işyerleri hakkında bilgi toplama, çalışanlar hakkında bilgi toplama, işçi

⁷⁶ I.I.B.K., 1992 Faaliyet Raporu, s.102.

ihtiyaçları hakkında bilgi toplama, bilgi toplama yöntemleri, elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi, bu bilgilerin gizliliği ve sorumluluğu şeklinde düzenlenmiştir.⁷⁷

1.2. İşçi İsteme ve İş Aramanın Düzene Bağlanması:

Bu faaliyetin amacı, istihdamın ve verimliliğin artırılmasını sağlamaktır. Bu da iş arayan ile işçi arayanın en uygun şekilde karşı karşıya getirilmesi ile mümkündür. İşte Kurum bu konuda yöntem araştırmaları yapmak ve sağlıklı yöntemlerle emek arz ve talebini karşılaştırmak zorundadır.

Adı geçen Tüzük bu konu ile ilgili şu hükümleri içermektedir:

"Kurum, işverenlerin işçi ihtiyaçlarını ve iş arayanların iş isteklerini birbirine denk bir şekilde karşılayabilmek için iş ve işgücü kaynaklarını yakından izler, İşveren ve İşçilerin Kurum hizmetlerinden yararlanmalarını özendirme çabaları gösterir, gerektiğinde yurt çapındaki işgücü kaynaklarından uygun eleman arar, seçilenlerin bilgi yetenek ve tercihlerine göre, bu işlerden en uygun olanlara gönderilmelerine, yerleştirmelerine çalışır ve sonucu izler. Bu amaçlarla işyerleriyle, okullar, sendikalar, dernekler gibi kuruluşlarla yakın ilişkilerde bulunur, iş arayanlar ile açık işleri belli zamanlarda radyo, bülten gibi çeşitli yayın araçlarıyla iş ve işgücü kaynaklarına duyurulur.⁷⁸

Burada dikkati çeken bir husus, açık işler için gerekirse yurt çapındaki, işgücü kaynaklarından uygun eleman aranmasıdır. Bunun anlamı; Kurumun gerekirse emeğin coğrafi mobilitasını temin etmesidir. Kurumun sözkonusu faaliyeti, üretim araçlarının ve kapasitelerinin yetersiz olduğu, buna karşılık nüfus artışının fazla olduğu gelişmemiş ekonomilerde ve ülkemiz gibi gelişmekte olan ekonomilerde görevler "yapısal işsizlikle" mücadelede büyük bir öneme sahiptir.

1.3. Ücret ve Geçim Dengesine Yardımcı Olma:

Burada Kuruma düzen görevi üç kısma ayırabiliriz. Birincisi, ücret ve geçim endeksleri hakkında bilgi toplama ve karşılaştırma yapma görevidir. İlgili Tüzüğün 33. maddesine göre Kurum, İşyerlerinden ücret hakkında ayrıntılı bilgiler ile bunları tamamlayıcı nitelikteki diğer kurumların hazırladıkları ücret istatistiklerini toplar. Daha sonra çeşitli kuruluşların (D.İ.E., San. ve Tic. Odaları, sendikalar gibi) vereceği geçim endeksleri ile bu ücretleri karşılaştırılır.

⁷⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.: İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkındaki Tüzük. (R. G. , T. 11.8.1973, S. 14621)

⁷⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Kanun-Tüzük ve Yönetmelikler**, İsgüm Basımevi, Ankara, 1986, s. 446-447.

İkinci olarak Kurum, ücret ve geçim endekslerini karşılaştırarak elde ettiği sonuçlara göre sosyal sıkıntıların giderilmesi için ne gibi tedbirlerin yararlı olacağını saptar ve ilgili kuruluşların yararlanmaları için bu tedbirleri hazır bulundurur.

Son olarak da Kurum, ücret-geçim dengesizliklerinden dolayı meydana gelen sosyal sıkıntıları giderme konusunda alınacak tedbirlerin uygulanmasına yardım eder.

1.4. İşveren İşçiler Hakkında Cetveller Hazırlama:

İlgili Tüzüğe göre, Kurum, çeşitleri iş haklarındaki işverenleri ve işçileri gösteren cetvelleri hazırlar, bunları gereğine göre yayımlar. Bu cetvelleri hazırlamaktaki amaç; Kurumun çalışmaları, emek arz ve talebinin yapısı ve istihdamla ilgili istatistikler bilgilerin toplanarak; bu bilgilerin ileriki çalışmalara ve alınacak tedbirlere yol göstermesini, yardımcı olmasını sağlamaktadır. Ayrıca Kurumdan iş isteyenlerin, açık ve işe yerleştirilenlerin sayıları karşılaştırılarak Kurumun etkinliğide anlaşılabilir.

1.5. Mesleğe Yönelme:

İlgili Tüzüğün 37. maddesine göre mesleğe yönelmenin amacı, iş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçları gözönünde tutularak insan gücü kaynaklarının en etkili bir şekilde kullanılmasını ve geliştirilmesini sağlamak suretiyle ülkenin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmaktır.

Bir ekonomide çalışabilir yaştaki nüfusa dahil fertler içinde, o ekonomideki cari ücret seviyesinde çalışmak isteyipde iş bulamayanlar işsizliği temsil ederler. Böyle bir durumun olması ise; o ülkede "eksik istihdamın" mevcudiyetini gösterir. Kurumun, kişilerin fiziki ve psikolojik özelliklerine uygun bir işte istihdam edilebilmelerine yönelik bu faaliyeti, verimlilik ve ülke kalkınması açısından büyük yararlar sağlayacak bir faaliyettir. Kurum bu amaca hizmet için, Kuruma başvuran kişilerin fiziki ve psikolojik özelliklerini gözönüne alarak tavsiye niteliğinde bir mesleğe yönelme faaliyetinde bulunmaktadır.

1.6. İşgücünün Mesleki Eğitimi ve Kalifiye İşçi Yetiştirme Önlemleri:

İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkındaki Tüzüğün 40. maddesine göre, "İşgücünün meslek eğitimi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi tedbirlerinin amacı; verimliliği arttırmaya, iş kazaları ve meslek hastalıklarını önlemeye,

ücret ve verimlilik arasındaki ilişkilerin olumlu yönde gelişmesini teşvike, işte kararlılığı sağlamaya, kişilerin uygun oldukları işlerde yetişmelerini sağlamaya, iş arz ve talebinin bir düzene bağlanmasına ilişkin olarak iş piyasasının kaliteli eleman ihtiyacını karşılamaya, her ne sebeple olursa olsun işe girememiş veya işini kaybetmiş olanları bir işe girebilecek niteliğe ulaşturmaya yöneliktir."

Verimlilik artışı, meslek hastalığı ve iş kazalarının önlenmesi, ücret seviyelerinin yükselmesi, kaliteli işçi ihtiyacının karşılanması gibi amaçlara hizmet edebilmek için Kurum, Milli Eğitim Bakanlığı başta olmak üzere diğer bakanlıklar ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hizmetçi eğitimin yanısıra, kurslar, seminerler, basılı yayınlar v.b. araçlarla bu konudaki görevini yerine getirmektedir.

1.7. Hizmet Akitlerine Aracılık Etme:

Bu faaliyetin amacı; hizmet akitlerinin belli esaslara göre yapılmasını sağlayarak, işçi ve işverenin ileride bir zarar görmelerini önlemektir.

İlgili Tüzüğün 42 ve 43. maddelerine göre; Kurum bu görevi yerine getirebilmek için işveren ve işçinin hizmet akdi yapmak üzere karşılaşmalarını düzenler ve kolaylaştırır. İşveren ve işçi arasında hizmet akdinin doğması için taraflara danışma niteliğinde ve aydınlatıcı yardımlarda bulunur. Kurum, hizmet akdinin yapılmasında güçlkle karşılaşılması halinde, işverenlerin çalıştırma ve işçilerin çalışma koşullarını gözönünde tutarak uyuşmazı sağlamaya çaba harcar. Kurumun hukuken aracılık yapma yetkisi vardır ancak hukuken herhangi bir sorumluluğu yoktur.

2. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Faaliyetleri:

2.1. İşe Yerleştirme Hizmetleri:

İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1990 yılında 146.783'ü Kamu sektöründe (%51.82), 136.460'ı özel sektörde (%48.17) olmak üzere 283.243 kişiye istihdam imkânı sağlamıştır. İşe yerleştirmelerin 194.241'i tarımdışı, 89.002'si tarıma işyerlerine yapılmıştır. Kuruma başvuran işsizlerin işe yerleştirilmesi oranı da 1989 yılında %26.42 iken, 1990 yılında 5.18 puan artarak %31.60'a yükselmiştir. İşsizlerin yaş grubuna göre dağılımında ise en yoğun grup %40.38'lik oranı teşkil eden 20-24 yaş grubudur. Öğrenim düzeylerine göre en yüksek işsizlik %52.94'lük oran ile ilkokul mezunlarında görülmektedir.⁷⁹

⁷⁹ I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliği, s. 253.

Kurum, 1989 yılı içerisinde Bulgaristan'dan ülkemize göçe zorlanan soydaşlarımızın istihdam sorunlarının çözümüne yardımcı olmak üzere 8 adet göçmen İşçi Bürosu kurmuş, 26 adet istihdam garantili işgücü yetiştirme kursu düzenlemiştir. Ayrıca, soydaşlarımızın ekonomiye kazandırılmaları ve Türk Toplumuna entegrasyonlarının sağlanması amacıyla ABD Hükümetinin finansal desteğinde Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı işbirliğinde başlatılmış olan "Soydaş Projesi" Kasım 1990 da uygulamaya konulmuş olup çalışmalar sürdürülmektedir.⁸⁰

Paket ve eski hükümlülerin bir an önce ekonomiye kazandırılması amacıyla Kurum, halen düzenlenmekte olan mesleki rehabilitasyon kurslarının yanısıra Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ile işbirliği içinde Ankara'da bir Mesleki Rehabilitasyon Merkezi kurmuştur.⁸¹

Kadınların istihdamını geliştirmek, üretime ve aile ekonomilerine katkıda bulunmalarını ve gelir elde etmelerini sağlamak amacıyla Kurum, UNICEF desteğinde Genç Kız ve Kadınların Mesleki Oryantasyonu ve İstihdam Projesi çerçevesinde mesleki eğitim ve beceri kazandırma kursları düzenlenmiştir.⁸²

2.2. İşgücü Yetiştirme Hizmetleri:

İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından 1988 yılında uygulamasına başlanan "İstihdamı Geliştirme ve İşsizlikle Mücadele" projesinde yeralan önemli programlardan biri istihdam garantili işgücü yetiştirme çalışmalarıdır. Bu amaçla Kurum, bütçe imkânları içinde 1988 yılında 62 işgücü yetiştirme kursu açmış olup, kursları başarı ile bitiren kursiyerlerin tamamı istihdam garantisi veren işyerlerinde işe yerleştirilmiştir.

Vasıfsız sakatlara nitelik kazandırılarak işe yerleştirilmelerini veya kendi işlerini kurmalarını sağlamak üzere 1978-1988 yıllarında 76 kurs düzenlenmiş olup, ILO işbirliği ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programından sağlanan yardımlarla Ankara Sakatlar Mesleki Rehabilitasyon Merkezi faaliyete geçirilmiştir.

Sanayide eğitim seminerleri ile, Kamu ve Özel kesime ait öncelikle imalat sanayi işyerleri ile maden ve benzerlerini çıkaran işyerlerinde işçi olarak çalışanların nitelikleri geliştirilmekte, ayrıca ilk kademe yöneticisi olarak çalışan usta, ustabaşı, postabaşı, nezaretçi, monitör gibi elemanlarla, orta kademe yöneticisi olarak çalışan teknisyen, kısım amiri, şef ve mühendis gibi elemanların eğitim ve yöneticilik niteliklerinin geliştirilmesi sağlanmaktadır.⁸³

⁸⁰ A.g.e., s.259-254.

⁸¹ I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliği, s. 255.

⁸² A.g.e., s.256.

⁸³ I.I.B.K., 1992 Faaliyet Raporu, s.75.

2.3. İşgücü Piyasa Araştırması ve İstatistik Çalışmaları:

Her yıl yurt düzeyinde düzenlenmekte olan işgücü piyasası araştırması ile 50 ve daha fazla işçi çalıştıran sanayi ve sanayi dışı işyerlerinde çalışanların; meslek statüleri, ücret durumları, işyerlerinin işgücü ihtiyaçları, istihdam öncesi ve hizmetçi eğitim gerekleri, kapasite kullanım durumları, teknolojik gelişmelerin istihdama etkileri gibi konular üzerinde durulmaktadır. Bu çalışmalar sonucunda elde edilen bilgileri; iş ve meslek analizleri, mesleğe yöneltme ve işgücü yetiştirme çalışmalarına temel oluşturmaktadır.⁸⁴

Bu araştırmalar doğrultusunda Kurum, istihdam raporları düzenlemekte; istatistik yıllığı, belirli periyotlarla bölgesel ve yerel düzeyde istatistik bültenler yayınlamaktadır.

2.4. Diğer Faaliyetler:

İş ve İşçi Bulma Kurumu, üniversitede okuyan gençlerimize geçişi, kısa süreli ve mevsimlik iş bulmak, üniversite mezunu gençlerimize ise mesleklerine ilişkin alanlarda, sürekli bir iş bulmalarına yardımcı olmak amacıyla ilki 1988 yılında Hacettepe Üniversitesinde olmak üzere toplam 5 üniversitede Üniversite İstihdam Danışmanlığı Merkezi kurmuştur.

Kurum, günlük ve geçici işler için işçilerin toplandığı merkezlerde, işçilere kapalı bir bekleme salonu temin edilmesi, bu merkezlerde Kurum servisleri oluşturulması suretiyle, işverenlerin günlük işçi ihtiyaçlarının her türlü formaliteden uzak bir şekilde karşılanması, işçilerin sokak ortasında ve kötü şartlar altında iş beklemesinin önlenmesi düşüncesinden hareketle ilki Kayseri'de olmak üzere Günlük İşçi Merkezleri (GİM) kurmuştur.⁸⁵

Kurum, Organize Sanayi Bölgelerinde ve Küçük Sanayi Sitelerinde iş aramayı ve iş bulmayı kolaylaştırmak üzere ilki Samsun'da olmak üzere Sanayi Siteleri İstihdam Merkezleri kurmuştur.

İş ve İşçi Bulma Kurumu, fertlerin özellikleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak ferdin istek ve durumuna uygun bir meslek seçmesi, bu mesleğe hazırlanması ve işe uyumun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne yönelik olarak Mesleğe Yöneltme (İstihdam Danışmanlığı) hizmeti vermektedir.

Ayrıca Kurum iş ve meslek Tarihleri faaliyetleri çerçevesinde, ülke çapında iş

⁸⁴ I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliği, s. 258.

⁸⁵ I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliği, s. 259.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASINDA İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN ÖNEMİ

I. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASININ YAPISI VE İŞSİZLİĞİN BOYUTLARI

1. Türkiye'de İşgücü Piyasasının Yapısı:

Gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle, Türkiye'nin işgücü piyasasını gelişmiş ekonomilerdekenden ayıran birçok farklılık bulunmaktadır. Göze çarpan farklılıkların başında işgücüne katılım oranının düşüklüğü gelmektedir. Türkiye genelinde %54.8 olan işgücüne katılım oranı erkeklerde %75.8, kadınlarda ise; %34.7'dir. Kent- sel yerleşim bölgelerinde işgücüne katılım daha da düşerek %45.4 olmakta, kadınlar için %17'ye kadar inmektedir.⁸⁷

Türkiye'de hızlı nüfus artışı ve kırdan kente göç olayı ile birlikte kentlerde işgücü potansiyeli sürekli büyümekte, ancak bu işgücünü karşılayacak bir istihdam artışı tarım-dışı sektörlerde yaratılamamaktadır. Bu nedenle yıllar içinde işgücüne katılım sürekli düşmektedir. Örneğin 1960'lı yıllarda işgücüne katılım oranı %80'ler dolayındayken, 1970'lerde %68-70 dolayına, 1980'lerde de %50'lere düşmüştür.

İşgücü piyasası açısından ikinci önemli farklılık istihdamın sektörel dağılımına ilişkindir. Türkiye istihdamda tarımın hala ağırlık olarak yer aldığı bir ülkedir. 1965 yılında istihdam tarımın payı %72 dolayında iken, günümüzde de istihdamın yaklaşık

⁸⁷ DIE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Ekim, 1990, Ankara, 1991, s.9-77.

yarısı hala tarım sektöründedir. Bu durumu aşağıdaki tablo aracılığıyla izlememiz mümkündür.

TABLO 2: İstihdamın Sektörel Dağılımı

Yıllar	Tarım	Endüstri	Hizmetler
1965	71.9	7.9	20.2
1975	65.9	11.5	20.4
1985	58.8	12.9	28.3
1990	49.3	15.5	35.2

KAYNAK: DPT, 1990, S.53

İstihdamın sektörel dağılımına bağlı olarak ortaya çıkan ve Türkiye'yi gelişmiş Batı toplumlarından ayıran işgücü piyasasına yönelik üçüncü farklılık, çalışanların statü dağılımıdır. Endüstri toplumlarında çalışanların %80'den fazlası ücretli olurken Türkiye'de istihdam içinde ücretlilerin oranı %38'lerde kalmaktadır.

Türkiye'deki istihdam içinde yüksek oranda ücretsiz aile işçisi ve kendi hesabına çalışan bulunmaktadır.

Özellikle kadınların daha çok kırsal kesimde ve tarım sektöründe çalışmaya katılmalarına bağlı olarak, istihdamda yer alan kadınların dörtte üçü %68 ücretsiz aile işçisi, yalnızca %17.60'ı ücretli çalışan konumundadır.

İşgücünün hızla artışı, buna karşılık endüstri ve hizmet sektörlerinde sınırlı istihdam olanağı, işgücüne katılım oranını düşürdüğü gibi farklı işgücü piyasalarının da ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Birincil, ikincil ve hatta üçüncül işgücü piyasaları varolmaktadır. Örgütlenmiş ve oldukça koruyucu yasal düzenlemelere sahip çalışanların yanısıra asgari ücretle ve güvencesiz koşullarda çalışan çok sayıda ücretli bulunmaktadır. Örneğin kabaca 7.5 milyon dolayındaki daimi ve geçici ücretlinin yaklaşık 2 milyonu sendikalaşmış görünmekte, 1.5 milyon dolayındaki kamu personeli dışarıda bırakıldığında geriye kalan 4 milyon ücretlinin büyük bölümü için asgari ücret ve asgari çalışma koşullarıyla güvencesi bir çalışma yaşamı ortaya çıkmaktadır. Bunlar, işgücü piyasası içinde ikincil işgücü piyasasını oluşturmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamı içinde aktif sigortalı sayısı da 3.5 milyon dolayında olduğundan, yaklaşık 2-2.5 milyon ücretlinin sigorta kapsamı dışında kalarak üçüncül bir işgücü piyasası oluşturdukları söylenebilir. Bunlar informal sektörde hiçbir güvenceye sahip olmadan çalışan ücretlilerdir.⁸⁸

⁸⁸ I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliği, s.99.

TABLO 3: İstihdamın Çalışanların Statüsüne Göre Dağılımı

	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam İstihdam	19.574.283	13.322.621	6.241.662
Ücretli	6.491.098	5.391.616	1.099.582
Yevmiyeli	1.026.750	827.861	198.889
İşveren	938.728	909.874	28.554
Kendi Hesabına	4.950.768	4.321.982	628.786
Ücretsiz Aile İşçisi	6.166.936	1.881.388	4.285.551
<i>KAYNAK: DİE, 1990, s.26-86</i>			

İnformal sektörün, kırdan kente göç olayının beslediği işsizler ordusu için yoğun bir istihdam alanı yarattığı açıktır.

Bir yandan kendi hesabına iş yapanlar, öte yandan bu çok küçük işyerlerinde sigortasız olarak çalışanlardan oluşan informal sektör, kentlerde işgücü fazlasını emen ve açık işsizlik baskısını azaltan bir işlev görmektedir. Üstelik geçici ve marjinal olma özelliğini yitirdiği, tam aksine kalıcılık ve yaygınlık özelliği kazandığı görülmektedir.⁸⁹

Yukarıda belirtilen özelliklere göre Türkiye, istihdamda hâla tarım ağırlıklı bir ülke konumundadır ve Batı toplumları gibi bir "ücretliler toplumu" olmaktan henüz uzak bulunmaktadır. Önemli bir işgücü fazlası bulunduğu ve işgücü fazlasının çok boyutlu sorunlara yol açtığı ortadadır. İşgücüne katılım oranı düşmekte, informal sektör büyümekte, işgücü fazlası yanında açık işsizlik de baskısını daha çok hissettirmektedir. Özellikle gençler arasında yaygınlaşan işsizlik önemli bir sorun yarattığı gibi, endüstride gündeme gelen yeniden yapılanma arayışları içinde de toplu işten çıkarmalar artmaktadır. Buna bağlı olarak gelecekte, açık işsizlik olgusunun baskısının artacağı beklenebilir.

2. Türkiye'de İşsizliğin Boyutları ve Özellikleri:

Türkiye'de gerçek işgücü fazlasının boyutları üzerinde konuşmak kolay değildir. DİE ve İ.İ.B.K.'nın verdiği sayılara göre işsizlik ile ilgili bazı sonuçlar çıkarılsa da, bunlar sorunun ancak bir bölümünü gösterebilmektedir.

⁸⁹ A.g.e., s.100.

DİE'nin hane halkı İşgücü Anketi'ne göre Türkiye'de genel işsizlik oranı %7.4 olmakta, kentlerde bu oran %10.9'a çıkarken, kırsal kesimde %4.8'e inmektedir. Yine DİE, işsiz olup iş arayanların yanında istihdamda olupda iş arayanları eksik istihdam olarak nitelendirerek bunlara ilişkin bilgileri de vermektedir. Buna göre genel olarak %6.8, kentsel alanda %7.9 oranında bir eksik istihdam sözkonusudur.⁹⁰

Mevcut istatistiki bilgilerin iş piyasası gerçeklerini tam anlamıyla yansıtmadığı, Türkiye genelinde işsizliğin %22'lerde seyrettiği düşünülürse; Türkiye için işsizliğin oldukça tehlikeli boyutlara ulaştığı söylenebilir.

Türkiye'de kimler işsiz diye bakıldığında ise; birçok ülkede olduğu gibi işsizler arasında çoğunlukla gençlerin ve kadınların bulunduğu görülmektedir. 15-24 yaş grubu gençler arasında işsizlik, genel işsizlik oranının iki katına çıkmakta, kentlerde ise üç katına ulaşmaktadır. Yine kentlerde bu yaş grubunda ki genç kızlar arasında işsizlik ise aynı yaş grubundaki erkeklerden de fazla olmaktadır. DİE sayılarına göre toplam 1.571.721 olan işsiz sayısının yarısından fazlası yeni 936.420'si (%59.67) gençlerdir. İşsizlerin üçte birinden çoğuda kadındır.

Türkiye'de işsizliğin öncelikle gençleri etkileyen bir sorun olduğu açıktır. Üstelik belirli bir eğitim almış gençler arasında işsizlik daha da yükselmektedir. Örneğin lise ve lise dengi bir okulu bitirmiş gençler arasında işsizlik %34'lere çıkmakta, yüksek öğrenimli gençler arasında da %30 ları bulmaktadır.

Gençler arasında yaygınlaşan işsizliğin genç kızlar açısından daha da büyük bir sorun olduğu görülmektedir. Kentsel yerleşim alanlarında işgücüne katılım oranı %17 gibi çok düşük düzeyde kalan kadınlar arasındaki işsizlik oranı, 15-24 yaş arasındaki genç kızlar da üç katına çıkmaktadır.

TABLO 4: Türkiye'de Yaşa Göre İşsizlik Oranları

Yaş	Türkiye Geneli			Kentsel Bölgeler		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam İşsiz.Oranı	7.4	7.5	7.2	10.9	8.6	21.0
12-14	9.1	11.0	6.5	18.3	15.5	29.5
15.-19	15.0	15.8	13.7	22.9	18.2	37.1
20-24	15.8	17.3	13.4	22.3	19.2	30.2
25-29	8.2	8.3	8.1	9.8	7.6	20.8

KAYNAK, DİE, 1990, s.17-77

⁹⁰ DİE, 1990, s.17, 77, 137.

DİE, 1990 verilerine göre 1.5 milyon dolayındaki işsizlerin 703.674'ü yani yarısı bir yıl ve daha uzun süreli işsizdir. Yine yarısı ilk kez iş aramaktadır. Dolayısıyla işsizlik, işgücü piyasasına ilk kez girme isteği gösterenler arasında yoğunlaşmaktadır.

TABLO 5

Eğitim Durumu	Türkiye Geneli	Toplam*	Erkek*	Kadın*
İlkokul	6.5	10.5	12.1	6.7
Ortaokul	10.9	18.5	16.0	27.9
Orta Dengi Mes. Okulu	13.9	25.0	25.5	23.5
Lise	17.7	34.8	29.6	42.9
Lise Dengi Mes. Okulu	15.2	34.9	30.0	45.3
Fakülte Yüksek Okul	6.7	30.9	28.8	33.1
KAYNAK: DİE, 1990, S.19.		*: 12-24 Yaş Grubu Gençler		

II. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ GEREKLİLİĞİ VE BU KONUDA YAPILAN ÇALIŞMALAR

1. Türkiye İçin İşsizlik Sigortasının Gerekliliği:

Günümüzde 39'u piyasa ekonomisinde olmak üzere toplam 42 ülkede uygulanmakta olan işsizlik sigortası, ülkemizde 1959 yılından bu yana gündemde olmasına, kalkınma planlarında da değişik biçimlerde yer almasına ve bugüne değin 27'den fazla yasa tasarısı ve önerisi hazırlanmış olmasına hatta bir keresinde Danışma Meclisinde kabul edilmesine karşın gerçekleştirilebilmiş değildir.

İşsizlik sigortasının ülkemizde yıllardır tartışılır olmasına karşın bugün daha kararlılıkla ele alınması gerekmektedir. Sanayileşme ve kırdan kente göçün hızlanmasıyla birlikte, bağımlı çalışan işgücünün sayısında tehlikeli bir artış olmaktadır. Gelir ve ücret düzeyinin düşüklüğü nedeniyle tasarruf olanaklarının az olduğu ülkemizde kısa süreli işsizlik halleri dahi yaşamsal açıdan tehlikeli bir hal aldığından gelir güvencesi sağlamak büyük önem taşımaktadır.

İşsizlik sigortası sisteminin ülkemizde uygulanmasını zorunlu kılan nedenlerden biri de Birleşmiş Milletler, Avrupa Topluluğu, Uluslararası Çalışma Örgütü, OECD gibi uluslararası kuruluşlarla olan yakın ilişkilerdir. 24 OECD ülkesi arasında işsizlik sigortasını uygulamayan tek ülke Türkiye'dir. Bunun yanında, Avrupa Topluluğu

üyesi ülkelerin tamamında işsizlik sigortası olmasına karşılık Türkiye'de bu sigorta kolunun bulunmayışı anılan topluluğu sosyal açıdan daha çok yaklaşılabilmemizi güçleştiren nedenlerden birini oluşturmaktadır. Bu bakımdan işsizlik sigortasının kurulması Türkiye'nin uluslararası örgütlerde yer almasına ve ilişkilerinin güçlenmesine katkıda bulunacaktır.

İşsizlik sigortasının uygulamaya konulmasıyla, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntüler ile bu çöküntülerin neden olacağı suç oranının ve toplumdaki sosyal dengeyi bozucu sonuçların asgari düzeyde kalması sağlanacaktır.

İşsizlik sigortası dolayısıyla oluşacak fon; üretken, istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır. Bunun yanında, işsizlik sigortasından işsizlere yapılacak ödemeler, işsizlerin satınalma gücünü arttıracak, ekonomide talebin azalmasını ve dolayısıyla üretimin düşmesini belirli bir ölçüde önleyecektir.

İşsiz kalanlara verilecek meslek edindirme, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitimleriyle nitelikli işgücünün artması sağlanacak, dolayısıyla üretimi ve kaliteyi olumlu etkileyecektir. Öte yandan işin keyfi olarak bırakılması, gösterilen işi kabul etmeme, kötü hal ve davranışlardan dolayı işten çıkarılmış olma hallerinde işsizlik sigortasından yararlanamayacak olan işsiz, işine daha özen gösterecek, işgücü devri düşecek, verimlilik artacaktır.

Aynı zamanda işgücü ve işsizlik hakkında kesin veriler elde edileceğinden, ekonomik ve sosyal yaşamın akışını doğru ölçülerle izlemek ve düzenlemek bakımından daha uygun ve somut kararlar alınabilecektir. Bunun içindir ki, işsizlik sigortası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda sosyal güvenlik sistemi içinde yer almış ve onun vazgeçilmez bir kolu olarak kabul edilmiştir. Getirilecek işsizlik sigortası ile sosyal güvenlik sistemimiz bütünlüğe erişecektir.

Sonuç olarak; çalışanlara işsiz kaldıkları dönemde gelir güvencesi getiren, işverenlere de teknolojik değişmelere bağlı yapısal bazı değişiklikleri gerçekleştirme olanağı sağlayan işsizlik sigortasının çalışma yaşamımıza getirilmesi hem sosyal devlet ilkesinin, hem de çağdaş ve demokratik dünya ile bütünleşme hedefimizin bir gereği olarak düşünülmelidir.

2. Türkiye'de İşsizlik Sigortası Konusunda Yapılan Çalışmalar

2.1. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Yapmış Olduğu Çalışmalar

Türkiye'de işsizlik sigortası ile ilgili ilk ciddi çalışma; Çalışma Bakanlığı girişimiyle, İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla mr. Philip BOOTH tarafından 1959 yılında başlamıştır. Mr. Philip BOOTH 21.4.1959 tarihinden itibaren yapmış olduğu çalışma sonuçlarını BIT/ILO/TÜRKİYE 12.1960 rumuzlu bir raporla Türkiye'ye göndermiştir.⁹¹

ILO Teknik yardım çerçevesinde 1960 yılında hazırlanan raporda "İş Kanunu Kapsamına giren işlerde sürekli çalışan işçilerin işlerini kaybetmelerinde ortaya çıkan sorunun bazı durumlarda Kıdem Tazminatı verilmekle karşılandığı kabul edilmiş olmakla birlikte bu yöntemin yetersizliğinden" söz edilerek işsizlik sigortası programının uygulanabileceği belirlenmiştir.⁹²

İş ve İşçi Bulma Kurumu ile İşçi Sigortaları Kurumunun yönetsel açıdan yeniden organize edilmesi gereği üzerinde oluşturulmuştur. İstihdam ve işsizlikle ilgili istatistiki bilgilerin eksikliklerinin giderilmesi, tarım işçilerinin kapsam dışı bırakılması, uygulamada bölgesel ayrıma gidilmesi, mevsimlik işçiler kapsam dışı bırakılırken, kömür madenciliğinde münavebe ile çalışacakların durumunun dikkate alınması, primlerin üçlü katılımla alınması ve bütün sanayiciler için aynı olması, primlerin sigorta kurumunca toplanması ve primlerin toplanmasıyla yardımların yapılması arasında mümkün olduğu kadar kısa bir zaman farkının konulması, kıdem tazminatı verilmişse, bunun süresinin bitimine kadar işsizlik yardımı verilmesi, önceki çalışma süresine göre 8 ile 14 hafta yardım yapılması tavsiye edilmiştir.⁹³

1967 yılında işsizlik sigortası programı yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarının gerek yasal açıdan, gerek mali yönden değerlendirilmesini yapmak amacıyla AİD teknik yardımı çerçevesinde ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Teşkilatı Genel Müdür Yardımcısı Forest I. MILLER bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmada; iyi bir şekilde tanımlanmış ve yeterli bütünlük içinde hazırlanmış bir işsizlik sigortası programının Türkiye'de uygulanabilir olduğu belirtilmiştir. İşsizlik sigortası kapsamının mümkün olduğunca geniş tutulması, arızî işçilerin kapsam dışı kalması, ödenek miktarlarının işçiye yeni bir iş aramaktan alıkoymayacak ve işçinin tüm gereksinmelerini karşılayacak düzeyde olması, mali yükün işçi ve işverence paylaşılması, primlerin toplanma

⁹¹ ANDAÇ, s.93.

⁹² Philip BOOTH, İşsizliğe Karşı Alınması Mümkün Görülen Tedbirler Hakkında Türk Hükümeti'ne Sunulan Rapor, Uluslararası Çalışma Teşkilatı, Cenevre, 1960 s.14.

⁹³ A.g.e., s.41-49.

tarihi ile işsizlik yardımlarının yapılması arasında en az 2,5 yıllık bir sürenin geçmesi belirlenmiştir.⁹⁴

1972, 1973 ve 1974 yıllarında İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesindeki çalışmalar hızlandırılarak, işsizlik sigortası sisteminin getireceği mali tablonun ortaya çıkarılması amacıyla yeni bir rapor hazırlanması konusu gündeme alınmıştır. Bunun yerine, Federal Almanya Hükümeti ve OECD teknik yardımlarından yararlanarak, Türkiye'ye davet edilen Federal Alman Çalışma Kurumu Baş Müdürlerinden Dr. Helmut ZÖHNER tarafından makro düzeyde bir rapor hazırlanmıştır. Sözkonusu raporda, işsizlik sigortası kapsamına alınacak ekonomik sektörler ve işkollarındaki işsizlik eğilimi ile işçi giriş-çıkış çalışmalarına ilişkin güvenilir verilere gerek duyulacağı belirtilmiştir. Bunun yerine 1-18 Ekim 1974 tarihlerinde İş ve İşçi Bulma Kurumunda çalışan OECD danışmanı Prof. Louis LEVINE, kurum elemanlarıyla birlikte gerekli veri çalışmalarına başlamıştır.⁹⁵ Prof. LEVINE metodolojik olarak yapmış olduğu çalışma raporunu ve işyerlerinde işe giriş-çıkışlar hakkındaki teknik raporu kuruma sunmuştur.⁹⁶

İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından 1978 yılında "İşgücü Piyasası Etüdü". ve "İşsizlik Sigortası Uygulaması" için bilgi derlemesine gidilmiştir. Bu çalışma, tarımdışı on ve daha yukarı işçi çalıştıran işyerlerinde anket uygulaması şeklinde tamamlanmıştır.

1959 yılından beri yapılan araştırma ve çalışmalar gözönünde bulundurularak daha önce İş ve İşçi Bulma Kurumunca hazırlanan "İşsizlik Sigortası Kuruluş ve Görevlerine Ait Yasa Taslağı" yeniden düzenlenerek Çalışma Dergisinde yayınlanmıştır. Daha sonra geliştirilen tasarı metni, Kamu İktisadi Teşekkülleri Denetleme Komisyonunda, Meclis Üyelerinin eleştiri ve uyarılarıyla "İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi" adıyla yeniden düzenlenmiştir. Sözkonusu Tasarı 26 Şubat 1980 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclis'ine sunulmuş ve günümüze kadar görüşülmemiştir.⁹⁷

Türkiye'de 1959 yılından bu yana yerli ve yabancı uzmanlarca çeşitli çalışmalar yapılmış, bu çalışmalar Kalkınma ve Yıllık Programlarda yer almıştır. Geçen süre içinde 27 yasa tasarısı hazırlanmıştır. Son olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik

⁹⁴ Mete TÖRÜNER, *İşsizlik Sigortası*, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1992, s.41-42'den Forest I. MILLER, *Report to Ministry of Labor Government of Turkey on Proposed Unemployment Insurance Program*, PI0/T277-70008, 1967, S.1-3.

⁹⁵ Abdurrahman AYHAN, *İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulama Olanığı*, Muğla, 1995, s.55.

⁹⁶ Bu konuda ayrıca bkz.: ANDAÇ, s.93-96; TÖRÜNER, s.41-43; AYHAN, s.53-56.

⁹⁷ Veysel YAYAN, *Türkiye İşsizlik Sigortası Uygulanabilirliği Hakkında Rapor*, DPT, Sosyal Planlama Başkanlığı Planlama Dairesi, 1983, s.4.

Bakanlığı'nca hazırlanarak 14.4.1995 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan "İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı" ile gerekçesi ileride ayrıntıları ile incelenecektir.

2.2. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Yapmış Olduğu Çalışmalar:

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun çalışmalarının yanı sıra T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı da konunun üzerine eğilmiş, bugüne kadar hazırlanmış olduğu beşer yıllık kalkınma planlarında ve bu planlara ait yıllık icra plan ve programlarında işsizlik sigortasına ait hükümlere yer vermiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) sürekli işçi niteliği taşıyan işçiler için işsizlik sigortasının kurulacağı belirtilmiştir.⁹⁸ Bu dönemdeki yıllık programlarda ise, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun geliştirilmesi, işçi sendikaları ile sosyal güvenlik kurumları arasında işbirliğinin sağlanması öngörülmüş, program çalışmalarına devam edilip, tamamlanmasına yönelik tedbirlere yer verilmiştir. 1967 Yılı Programında ise çalışmaların yeterli düzeye getirilemediğinden bahsedilmiştir.⁹⁹

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977), işsizlik sigortasının kurulması çalışmalarının yapılması hedeflenmiştir.¹⁰⁰ Ara yıllık planlarda ise 1968, 1970 ve 1972 yıllarında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiş ve yalnızca 1969 yılı planında işsizlik sigortasının belirli sanayi endüstri kolları ve bölgelerinden başlayarak "kademeli bir sistem" içinde uygulanması amaçlanmıştır.¹⁰¹ 1971 yılı planında ise, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun "İşsizlik Sigortasıyla" ilgili mali yükümlülüklerin tahmin edilebilmesi için veri toplama çalışması yapmasının yanı sıra aktüaryal hesapların gözden geçirilerek, konuyla ilgili istatistiksel hesapların iş kollarına ve illere göre saptanması istenmiştir.¹⁰²

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977), istihdam sorununun kısa dönemde, tüm üretken sektörlerde emek yoğun teknolojilere yönelerek işsizlik sigortası sisteminin kurularak yaygınlaştırılmasının, sanayileşerek kalkınma amacı ile çelişebileceği vurgulanmış, uzun dönemde de istihdamı yeterince çoğaltma olanağını ortadan kaldıracığı ifade edilmiştir. İstihdam sorununun kesin çözümünün hızlı bir sanayileşmede olduğu, hızlı bir kalkınma ve sanayileşme çabasının bile istihdam sorununu

⁹⁸ DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1963, s.109.

⁹⁹ DPT, 1967 Yılı Programı, Ankara, 1967, s.46

¹⁰⁰ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1967, s.209.

¹⁰¹ DPT, 1971 Yılı Programı, Ankara 1971, s.94 vd.

¹⁰² A.g.e., s.94.

1990'lerde çözebileceği, dolayısıyla 3., 4. ve 5. plan döneminde istihdam baskısını azaltmak için uluslararası rekabete konu olmayan inşaat ve hizmet sektörlerinde emek yoğun tekniklerin kullanılması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁰³

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983), işsizlik sigortasıyla ilgili bir maddeye yer verilmemiştir. Yalnızca yaşam ve çalışma seviyesine ilişkin saptanan hedefler arasında kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının işsizlik sigortası yasasıyla birlikte çıkarılacağı görüşü ileri sürülmüştür.¹⁰⁴

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989), işsizlik sigortası ile ilgili bir maddeye yer verilmemiştir. Çünkü sosyal sigorta kuruluşları, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti veremeyecek ve sosyal yardım niteliğinde ödemeler getirmeyecektir. Amaç, sosyal güvenlik sistemi içerisinde nimet-külfet dengesini getirerek çalışmamayı teşvik etmemektir.¹⁰⁵

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994), devletin sosyal sigorta sisteminin finansmanına katkıda bulunması olanaklarının araştırılacağından söz edilerek; "çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağı" konusu ele alınmıştır.¹⁰⁶

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden düzenlenerek, işsizlik sigortasının yönetilmesinde çağdaş koşullara uygun ve etkili işleve kavuşmasını sağlamak amacıyla TBMM'ye sunulmuş olan İş-Kur Kanunu'nun çıkarılacağı; işsiz kalanlara gelir güvencesi temin edecek ve böylece, bir güvence olmadan işsiz kalma tehlikesinden kaynaklanan sorunları giderek işgücü piyasasına etkinlik sağlayacak olan TBMM gündeminde bulunan İşsizlik Sigortası Kanunu'nun çıkarılacağından söz edilmiştir.¹⁰⁷

2.3. İşsizlik Sigortası ile İlgili Yapılan Diğer Çalışmalar:

İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Devlet Planlama teşkilatı dışında Siyasi Partilerde işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar yapmışlardır. Siyasi partiler, programlarında işsizlik sigortasının kurulması için hazırlık yapma ve toplum içerisinde işsiz olupta muhtaç durumda bulunan insanlarımızı yoksulluğun kucağından kurtaracak refah içerisinde

¹⁰³ DPT, Yeni Stratejiler ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl, Ankara, 1973, s.122.

¹⁰⁴ DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ya. No.1664, Ankara, 1979, s.281.

¹⁰⁵ DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 1985, s.154.

¹⁰⁶ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1989, s.305 vd.

¹⁰⁷ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, ?, s.205.

yaşamaları için tedbirler alınması gerekli olduğu konularına yer vermişlerdir. Ancak bugüne kadar "işsizlik sigortası kurulması" konusu siyasi partilerin programlarında yer almaktan öteye gidememiştir.¹⁰⁸

Sendikalar da bugüne kadar işsizlik sigortasının kurulması konusunda çeşitli görüşler öne sürmüşler ancak sonuca gitmede etkili olamamışlardır.

İşçi sendikaları, işsizlik sigortasının kurulmasıyla kıdem tazminatı müessesinin ortadan kalkabileceği, işveren sendikaları ise, kendilerine yeni bir külfet yükleneceği endişesine kapılmışlardır.

Türkiye'de en büyük işçi sendikaları konfederasyonu olan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş), 7. Genel Kurul Toplantısında, sekizinci madde ile "mümkün olduğu kadar bütün işçilerin iş kanunu kapsamına alınmaları; kıdem tazminatı aynen korunmak ve işverenlerce ödenmeye devam edilmek şartıyla, işsiz kalacak işçiler için işsizlik sigortası kurulması ve bu hususların süratle gerçekleştirilmesi Türk-İş'ce sağlanacaktır" hükmünü getirmiştir.¹⁰⁹

2.4. İşsizlik Sigortası Konusunda Son Gelişme: 14.4.1995 Tarihli İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı:

İşsizlik sigortası uygulaması artık Türkiye için üzerinde konuşulup tartışılmaktan öteye, zaman kaybedilmeden uygulamaya konulması gereken bir konudur. Bu amaçla 14.4.1995 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca "İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı" hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclis'i Başkanlığı'na sunulmuştur.

Bu Kanun hazırlanırken; halen yürürlükte olan sosyal güvenlik ve çalışma mevzuatı başta olmak üzere, yabancı ülkelerin işsizlik sigortası uygulamaları ve ülkemizde 1959'dan beri bu konuda yapılan çalışmaları hazırlanan yasa tasarıları .cı ve bilimsel çalışmalar gözönünde bulundurulmuştur.¹¹⁰

14.4.1995 tarihli Kanun Tasarısı, 6 kısım ve 24 maddeden oluşmaktadır. Birinci kısım genel hükümleri, ikinci kısım işsizlik sigortası primlerini, üçüncü kısım ödenek-

¹⁰⁸ Bu konuda bkz.: ANDAÇ, s.100-102.

¹⁰⁹ Türk-İş, 7. Genel Kurul Çalışmaları, Türk-İş Ya. No.62, Ankara, 1968, s.103.

¹¹⁰ Bu bilgiler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü Genel Müdür Yardımcısı Sayın Ferman YERLİ'yi 3.4.1996 tarihinde ki ziyaretimiz sırasında bizzat kendisinden alınmıştır.

ler ve sağlanan diğer hakları, dördüncü kısım işsizlik sigortası fonunu, beşinci kısım çeşitli hükümleri, altıncı kısım son hükümleri içermektedir.¹¹¹

Kanun, işsizlik sigortasının bütün ülke düzeyinde ve kapsamına giren işyerlerinde aynı anda başlamasını öngörmektedir. 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. maddesi esas alınarak, bir hizmet sözleşmesine dayalı bir veya birkaç iş yerinde çalışan tüm işçiler ile yine bu konunun geçici 20. maddesinde belirtilen sandıklara tabi olarak çalışanlar kapsama dahil edilmişlerdir. Ancak 506 Sayılı Kanununun 3. maddesinden belirtilenler ile yabancı uyruklular (yapılan anlaşmalar ve hizmet akitleri gereğince karşılık esasları çerçevesinde çalışan yabancılar hariç) kapsam dışı bırakılmışlardır.¹¹²

İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı'nın 3. maddesinde işsizlik sigortası ile ilgili her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu görevli, yetkili ve sorumlu tutulmuş, bu amaçla İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde bir daire başkanlığı kurulacağı belirtilmiştir.

Kanununun 5.maddesinde sigortalı işsizlere Kanunda belirtilen esas ve koşullar çerçevesinde, işsizlik ödeneği ödeneceği, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanacağı ve bu ödeme ve hizmetlerin İş ve İşçi Bulma Kurumunca yapılacağı ifade edilmiştir.

Diğer sigorta programlarında olduğu gibi işsizlik sigortasının da temel finansman kaynağı primler ve Devlet katkılarıdır. Devletin finansmana katkısı sosyal devlet anlayışının bir gereğidir. Bu nedenle, ülkemizde işsizlik sigortasının finansmanına sigortalı, işveren ve Devlet'in birlikte katılması öngörülmüş ancak, mali nedenlerle Devletin açıkları kapatması şimdilik düşünülmemiştir.

Modern sigortacılık anlayışı içinde primler, kazanç üzerinden belirli bir oranda alınmaktadır. Böylece hem çalışanın gelirindeki değişme ve ödeme gücü dikkate alınabilmekte, hem de gelire göre artan oranda prim toplanması sağlanmaktadır. Bu nedenle Kanun prim oranlarını üç kesime bölüştürerek, "işsizlik Sigortası Primi, sigortalının prime esas aylık kazancının %3.0 üdür. Bunun %1.0'i sigortalı, %1.0'ı işveren ve %1.0'i Devlet payıdır." şeklinde ifade etmiştir. Ayrıca, işverenlerce ödenen primlerin kazançlarının tespitinde gider olacağı, sigortalılarca ödenen primlerinde ücretin vergi matrahının tesbitinde gayri safi ücretten indirileceği belirtilmiştir. (mad.7)

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun uzun zamandan beri prim toplama işlemlerini yapıyor olması ve bu konuda teknik olarak gelişmiş bulunması nedeniyle ayrıca, uygulamada bir ikileme de yol açmamak amacıyla işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, toplanan primlerin işsizlik sigortası fonuna aktarılmasından Sosyal Sigortalar Kurumunun görevli, yetkili ve sorumlu olacağı belirtilmiştir. (Mad.8)

¹¹¹ 14.4.1995 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı'nın bir örneği Ek-2'de verilmiştir.

¹¹² İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı, m.2

Kanunun 9. maddesinde, prime esas kazançlar, kazanç sınırları, prim belgeleri, haksız olarak alınan işsizlik sigortası primlerinin geri verilmesi ve yeni işverenin sorumluluğu konusunda da 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 ve 84. maddelerine atıfta bulunarak, Sosyal Sigortalar Kurumu hizmetlerine paralellere getirilmiştir.

Kanunun 10. maddesinde, işsizlik ödeneğini hakedebilmek için gerekli koşullar açıklanmış, işsizlik sigortası uygulayan tüm ülkelerde işsizlik ödeneğini hakedebilme koşulları ile paralellik sağlanmaya çalışılmıştır.

Buna göre sigortalı işsizin işsizlik ödeneğini hakedebilmesi için;

— Bu Kanunun 2. maddesi uyarınca kapsama dahil olmak,

— İş ve İşçi Bulma Kurumu'na ödeme ve hizmetlerden yararlanmak üzere başvurmadan önceki son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 180 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak.

— İş ve İşçi Bulma Kurumuna süresi içinde başvurarak işsiz kaldığını, işsizlik ödeneği almak istediğini ve yeni bir iş almaya hazır olduğunu belirterek gerekli kayıt işlemini yaptırmış olmak,

— 1475 Sayılı Kanunun 13. maddesi veya 854 Sayılı Kanunun 16. maddesi ya da 5953 Sayılı Kanunun 6. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen bildirim örneklerine uygun olarak hizmet akdi sona ermiş olmak,

— Hizmet akdinin süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemezsizin 1475 sayılı Kanunun 17. maddesinin I, II ve III. bendlerine veya 854 Sayılı Kanunun 14. maddesinin III, bendine veya 5953 Sayılı Kanunun 12. maddesinin 1. fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olması,

— 1475 Sayılı Kanunun 24. maddesine göre toplu işten çıkarma nedeniyle işsiz kalmalı,

— Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak, 854 Sayılı Kanunun 7. maddesinin II. fıkrasında belirtilen hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle sefer sonunda işsiz kalmak,

— İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedeniyle işten çıkarılmış olmak, 854 Sayılı Kanunun 14. maddesinin IV. fıkrasındaki, geminin kayba uğraması, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması nedeniyle hizmet akdinin kendiliğinden bozulması sonucu işsiz kalmak,

— Başvuru sırasında, Grev, Lokavt veya Kanundan doğan ödevler nedeniyle hizmet akti aslıyla alınmış olmalı,

— Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık, malüllük, hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kollarından sürekli veya geçer iş göremezlik geliri ve benzeri ad altında bir ödemeye hak kazanmak için işinden ayrılmamış olmak gerekmektedir.

14 maddede, işsizlik ödeneği verilmesini engelleyen hak düşürücü nedenler sıralanmıştır. Sigortalı işsiz işsizlik ödeneği almakta iken bazı koşulları da yerine getirmesi gerekmektedir. Nitekim, sigortalı işsiz işsizlik ödeneği verilmesini engelleyen hak düşürücü bir neden olarak belirtilmiştir. Ancak, Kurum yada işveren tarafından önerilen uygun işin, işsiz mesleğine uygun ve en son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş olması zorunludur.

Diğer yandan, "kendine uygun iş bulunabilmesine olanak sağlayacak mesleği ve niteliği olmayanlara, teknolojik ve endüstriyel gelişmeler doğrultusunda var olan meslekleri geçerliliğini yitirmiş olduğu için iş bulma şansları gelen ya da yok olanlara, kurum, nitelik yükseltici ya da kazandırıcı eğitim verir. Bu eğitimin amacı, sigortalı işsizden yeniden istihdam şansını elde etmesini sağlamaktadır. Ancak, tüm bunlara karşın meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi reddeden, kabul etmesine karşın devam etmeyen ya da başarısız olan, kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, gerekli bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin kesileceği" hükmü getirilmiştir.

İşsizlik ödeneği, kendi isteği dışında işsiz kalan ve bunun sonucunda geliri kesilen sigortalılara yapılan ödemedir. Burada amaç, işsiz satınalma gücünün sürekliliğini bir ölçüde de olsa sağlamaktır. Bu nedenle, işsizlik ödeneği alırken bir yandan da herhangi bir nedenle gelir elde eden sigortalı işsizlerin de ödeneğinin kesileceği belirtilmiştir.

Bütün bunlara karşın işsizlik ödeneği almakta iken muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle kısa süreli silah altına alınan ya da mevcut sosyal güvenlik kurumlarından geçici süre ile gelir elde edenlerin işsizlik ödeneklerinin kesileceği, ancak anılan durumların sona ermesinden sonra ödenek vermeye başlanacağı ve bu sürelerin işsizlik ödeneği alma süresinin azalmasına neden olmayacağı esası da getirilmiştir.

12. maddede, işsizlik ödeneğine esas alınacak günlük kazancın, 506 Sayılı Kanunun 78 ve 88. maddelerindeki esaslarla belirleneceği açıklanmıştır.

İşsizlik ödeneğinin miktarı, diğer uygulayıcı ülkeler ve Uluslararası Çalışma

Örgütünün 44 Sayılı Sözleşmesi gözönünde bulundurulacak sigortalının net ücretinin %45'i olarak belirlenmiştir. Bunun yanında hükmün geçtiği 13. maddede, verilecek ödenek miktarının o andaki net "Asgari Ücret" in %50'sinden az olamayacağı ve işsizlik ödeneğinin gelir vergisinden istisna olacağı hükmü de getirilerek az ücret alan sigortalılar lehine hareket edilmiştir.

Diğer işsizlik sigortası uygulayıcısı ülkelerdeki işsizlik ödeneği verilme süreleri de gözönüne alınarak, ülkemizdeki işsizlik ödeneği verilecek süre; toplanacağı varsayılan prim ve diğer gelirler ile işsizlik sigortası programı giderleri ve eldeki veriler doğrultusunda kapsama dahil çalışanlar ve bunların kanun doğrultusunda işsiz kalma olasılıkları dikkate alınarak hesaplanmıştır. İşsizlik sigortası programının diğer sigorta programlarının düştüğü güç duruma düşmesine imkân vermeyecek şekilde bir düzenlemeye gidilerek pek çok ülkede olduğu gibi burada da işsizlik ödeneğinin verilmesi kademeli olarak hesaplanmıştır. Böylece istikrarlı, sürekli çalışanların programdan yararlanma olanakları arttırılmıştır.

Bu amaçla 14. madde; "Son 3 yıl içinde 600 gün çalışmış ve işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, 1080 gün çalışmış ve prim ödemiş olan sigortalı işsizlere ise 240 gün işsizlik ödeneği verilir" şeklinde düzenlenmiştir.

İşsizlik ödeneği almak için yapılan başvurunun incelenmesi, sigortalı işsiz ve gerektiğinde işverenle görüşülmesi, ödeme işlemine karar verilebilmesi ve diğer zorunlu araştırma, soruşturma işlemlerinin yapılabilmesi için başvurudan sonra ilk 7 gün için sürekli ödeneği verilmeyeceği 15. madde de esasa bağlanmıştır. Ayrıca kurumun bu işlemleri 15 gün içinde bitirememesi halinde ise sigortalı işsize haftalık olarak verilen ödeneğin %75'ini geçmemek üzere avans verilebileceği öngörülmüştür.

16. maddede, hem sigortalı işsizin kurumla ilişkisini sürekli canlı tutabilmek hem de işsizlik ödeneğini elde etme hakkının düşmesi halinde durumu derhal belirleyip haksız ödemedden kaçınmak için işsizlik ödeneğinin kurum tarafından haftalık olarak işsizin kendisine verilmesi öngörülmüştür. Ancak bu sürenin 1 ayı aşmamak üzere uzatılabilmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yetki verilmiştir.

Ayrıca, sigortalı işsizin, bu konuda belirtilen ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için yapacağı işlemler belirtilmiş ve bunlara 2 aylık bir süre tanınmıştır. Bu kanunun kapsamında olup da sözleşmesi feshedilen sigortalı işsizlere de ilgili ihbar öneli süresinin bitiminden sonra işsizlik ödeneğinden yararlanmak için aynı süre içinde İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvurabilecekleri hükmü de getirilmiştir.

İşsizlik ödeneğinin verilmesinin amacı, işsize gelir sürekliliği sağlamaktır. Bu nedenle 17. maddede işsizlik ödeneğinin nafaka dışında haczedilmeyeceği başkasına devir ve temlik edilmeyeceği hükmü getirilerek, 506 Sayılı Kanunla paralellik sağlanmıştır.

18. maddede, bu kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak üzere, İşsizlik Sigortası Fonu kurulması öngörülmüştür. Fonun yönetiminin İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde kurulacak bir daire başkanlığına verileceği ve fonun Başkanlık Yüksek Denetleme Kurulunca denetleneceği belirtilmiştir.

19. maddede işsizlik sigortası Fonun gelir ve giderleri sıralanmıştır. Buna göre işsizlik Sigortası Fonunun gelirleri;

- İşsizlik sigortası primlerinden,
- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizlerden,
- Diğer gelir ve kazançlardan oluşmaktadır.

İşsizlik sigortası Fonu giderleri ise;

- Sigortalı işsizlere verilen ödenekler,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitim giderleri,
- İşe yerleştirme giderleri,
- Sosyal Sigortalar Kurumunca yerine getirilen hizmetler için yapılacak masraflardır.

Bu fondan ayrıca İş ve İşçi Bulma Kurumunun yönetim giderlerini karşılamak üzere yıllık prim toplamının %10'unu geçmemek kaydıyla bir pay ayrılacağı hükme bağlanmıştır.

Kanunun 20. maddesinde, İşsizlik Sigortasını Fonun mal varlığının İcra ve İflas ve Türk Ceza Kanunu açısından Devlet malı sayılacağı, alacaklılarının da Devlet alacağı derecesinde ayrıcalıklı olacağı, fonun (İktisadi İşletmeleri dışında) damga vergisi hariç her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulacağı açıklanmıştır.

İşsizlik Sigortası, Sosyal Devlet anlayışının gereği olarak finansmana sigortalı işveren ve Devletin katıldığı bir sistemdir. Bu nedenle 21. maddede işverenini işsizlik sigortasına ilişkin kendi personel yükümlülüklerini sigortalılara ödettiremeyeceği ve bu amaçla ücretlerden herhangi bir indirim veya kesinti yapamayacağı hükme bağlanmıştır.

İşsizlik Sigortası Kanunun amaçlarına uygun olarak zamanında ve eksiksiz bir biçimde uygulanabilmesi amacıyla, uygulanmasının ayrıntılarını belirleyecek Yönetmeliklerin, Kurum tarafından hazırlanacağı 22. madde ile hükme bağlanmıştır.

23. maddede, Kanunun yayımlandığı tarihte yürürlüğe gireceği; 24. madde de bu konunun Bakanlar Kurulunca yürütüleceği belirtilmiştir.

III. İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASINDA İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN ROLÜ VE YENİDEN YAPILANMA GEREĞİ

1. İşsizlik Sigortası ve Kamu İstihdam Kuruluşu İlişkisinin Ekonomik Analizi:

İşsizlik Sigortası ülkemizde henüz uygulanmasa da bu konuda altyapı oluştururken izlenmesi gereken yol; işsizlik sigortasını uygulayan ülkelerin metodlarını analiz etmekten geçmektedir. Sonuçta elde edilen bulgular ülkemiz için yol gösterici nitelikte olacaktır.

Önceki başlık altında da değinildiği gibi ülkemizde işsizlik sigortasının, İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile yürütülmesi planlanmaktadır. Her ne kadar ülkemiz için bunun dışında bir alternatif söz konusu olmasa da, bu konuda bir teorik ve ampirik çalışmaları inceleyerek İş ve İşçi Bulma Kurumunun sigortanın uygulamasında etkinliği nasıl arttırdığını analiz etmek yararlı olacaktır.

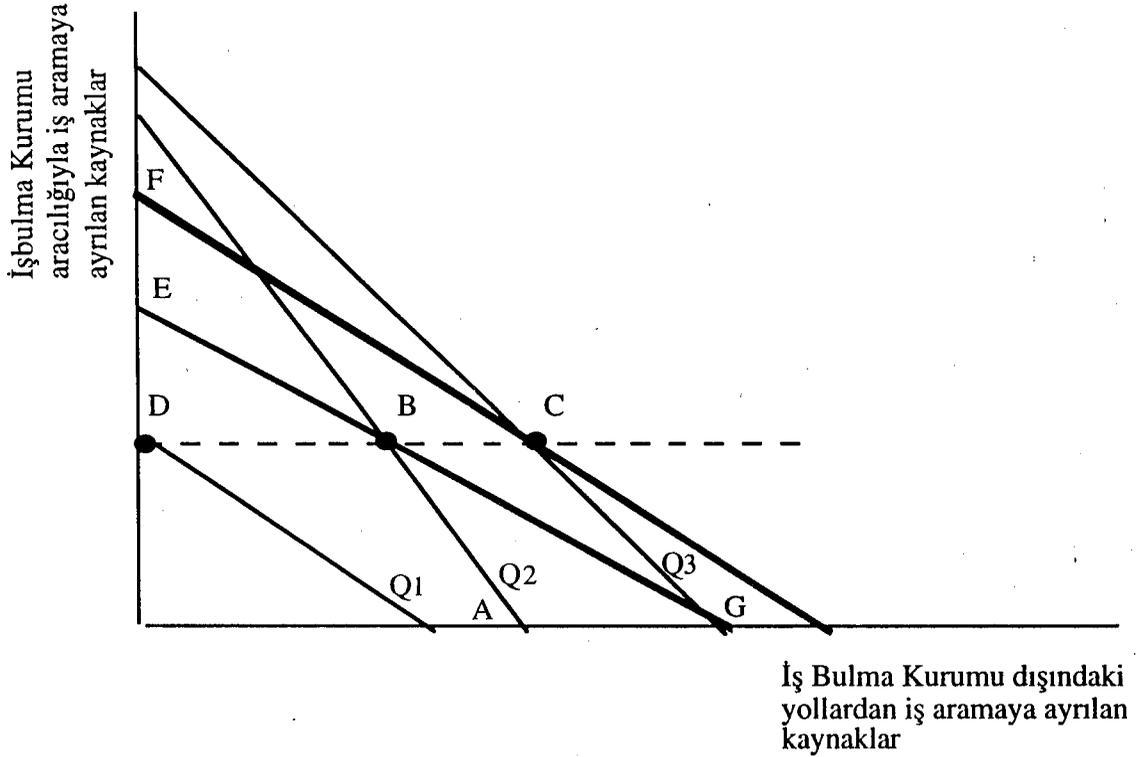
İşsizlik Sigortasının uygulandığı ülkelerde, uygulama kimi yerde kamu istihdam örgütü (İ.İ.B.K. gibi) eliyle götürülürken kimi yerde böyle bir örgüte kaydolma zorunluluğu yoktur.

Konuyla ilgili iktisatçılar arasında da bir görüş ayrılığı söz konusudur. Bazı iktisatçılar, işsizlik sigortasından yararlanacakların kamu iş bulma kurumlarına kaydolmasının işsizlerin daha kısa sürede iş bulmasına ve sigorta maliyetlerinin azalmasına neden olacağını öne sürerlerken; diğerleri böyle bir uygulamanın işsizlik sigortasının maliyetlerini artıracığını öne sürmektedir.

Bu iktisatçılardan BARRON ve MELLOW böyle bir zorunluluğun fonksiyonel olmadığını ve bu uygulamanın sonuçta iş bulma kurumu ile çalışmak isteyen işverenlerin sayısını azaltacağını ileri sürmektedir. Onlara göre böyle bir zorunluluk acilen çalışmak istemeyen bireylerin iş bulma kurumuna kaydolmalarına neden olacaktır. Bu durumda iş bulma kurumunun işverene yollayacağı işçilerin işi kabul etme ihtimalleri düşecektir. Bunun doğal bir sonucu işverenin, gerçekte çalışmaya istekli olmayan işçilerin kendilerine gönderilmesi nedeniyle, belirli sayıda işçi istihdam edebilmek için daha fazla iş görüşmesi yapmasıdır. Bu durum işverenlerin işe alma maliyetlerini arttırarak iş bulma kurumunu kullanmamalarına neden olacaktır. Sonuçta

yararlı çıkan bir diğer kesim iş bulma kurumu aracılığı ile gerçekten iş bulmayı ümid eden, çalışmaya istekli işçiler olacaktır. Şayet gerçekten çalışmak isteyen bu kesimin işsizlik süreleri artarsa işsizlik sigortası sistem maliyeti de artacaktır.¹¹³

David STEVENS da BARRON ve MELLOW ile aynı yargıya sahip olmakla birlikte çalışmasını işverenin değil iş arayanların davranışları üzerinde odaklaştırmıştır. Stevens'a göre iş arama faaliyeti farklı zaman ve hizmetlerin satın alımı ile gerçekleştirilebilir. İş arayan rasyonel bir birey, araştırma faaliyetinin beklenen getirisini maksimize edecek şekilde bu farklı hizmetlerin karışımını kullanır. Ona göre, işsizlik sigortasından yararlanacakların iş bulma kurumunu kullanmalarının şart koşulması, söz konusu süreci tahrif edecek ve bireylerin diğer alternatiflere göre daha değersiz görülen araştırma tekniklerine başvurmalarına neden olacaktır.



Bu konuda daha gerçekçi bir model oluşturmak gerekirse işsizlik sigortası alanların bazılarının iş arama faaliyetlerini optimize ederlerken bazılarının iş arama faaliyetlerini sınırladıklarını, çünkü bunların hemen istihdam edilmek istemediklerini varsaymak doğru olacaktır. Bu ikinci grupta işsizlik sigortası sisteminin desteklediği boş zamanı çalışmaya tercih eden kişiler yer almaktadır. Bu iki farklı gruptaki bireye iş

¹¹³ J.M. BARRON and W. MELLOW, "Labor Contract Formation, Search Requirements and Use of a Public Employment Service", ECONOMIC INQUIRY, Vol.XX (July 1982) s.381-387.

bulma kurumuna kaydolma zorunluluğunun getirilmesinin sonuçlarını yukarıdaki şekil yardımıyla incelememiz mümkündür.¹¹⁴

Şekilde dikey ekseninde iş bulma kurumu aracılığıyla iş aramaya ayrılan kaynaklar, yatay ekseninde ise iş bulma kurumu dışındaki diğer yollardan iş aramaya ayrılan kaynaklar gösterilmektedir. Q_1 , Q_2 ve Q_3 ile gösterilen eğriler farksızlık eğrilerini EA ve FG ile gösterilen doğrular ise iş arama faaliyetinin eş maliyet doğrularını göstermektedir.

İlk önce AE eşmaliyet doğrusu üzerinde A noktasında iş arama faaliyetinin getirisini maksimize eden bir bireyi varsayalım. Şekilden de görüldüğü gibi bu kişi bütün iş arama faaliyetini iş bulma kurumu dışında yapmayı tercih etmektedir. Şimdi bu bireyin D gibi minimum bir zaman dilimini iş bulma kurumu aracılığıyla iş aramaya ayırmak konusunda bir şarta tabi tutulduğunu varsayalım. Bireyin iş arama faaliyeti için yapacağı toplam harcama sabit kabul edildiğinde (yani AE Eşmaliyet doğrusu üzerinde kalınacağı varsayıldığında) bireyin bu şekilde iş bulma kurumunu da kullanmaya zorlanması A noktasından B noktasına kaymasına neden olacaktır. Şayet bireyin başlangıçtaki "iş bulma kurumu dışındaki araçlarla daha etkin iş arayabileceği hususunda beklentisi doğru ise bu kayma sonucunda iş arama faaliyeti daha etkin olacak, işsizlik süresi ve işsizlik sigortası sistem maliyetleri artacaktır. Bu durum şekilsel olarak da Q_3 farksızlık eğrisinden daha düşük bir fayda düzeyini gösteren Q_2 farksızlık eğrisine kayma ile gösterilmektedir.

Bununla birlikte bireyin toplam iş arama faaliyetini arttırmak için başka bir alternatif daha vardır. Şekilde bu artış eşmaliyet doğrusunun CF'ye kayması ile gösterilir. Böyle bir durum; bireyin iş arama kanalını değiştirmesinin maliyetini ilave araştırma yapmanın maliyetinden daha değerli olarak kabul ettiğinde, söz konusu olacaktır. Eğer iş bulma kurumu aracılığı ile iş aramanın hiçbir değerinin olmayacağı bekleniyorsa iş arama faaliyetini önceki etkinlik düzeyine döndürmek için C noktasına kayılması gerekir. Bu durumda, iş bulma kurumuna zorunlu müracaat araştırma maliyetlerini arttıracak ancak işsizlik süresini veya işsizlik sigortası sistem maliyetlerini etkilemeyecektir. Çünkü A ve C noktaları, Q_3 gibi aynı eş fayda eğrisi üzerinde yer almaktadırlar.

Yukarıdaki şekil hemen istihdam edilmek istemeyen ve işsizlik sigortası sisteminin desteklediği boş zamanı kullanmak isteyen işsizlik sigortası alıcısının durumunu da göstermektedir. Varsayalım ki belirli bir zaman aralığında bireyin tercihi sıfır nokta-

¹¹⁴ Stevens M. DIRECTOR and Frederick J. ENGLANDER, "Requiring Unemployment Insurance Recipients to Register With The Public Employment Service", THE JOURNAL OF RISK AND INSURANCE, June 1988, 55 (2), s.247'den STEVENS D. T., Unemployment Insurance Beneficiary Job Search Behavior, U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, Washington D.C., 1977.

sında olsun. Yani birey ne iş bulma kurumu aracılığı ile ne de onsuz iş aramak istesin. Bu durumda iş bulma kurumuna zorunlu yazılım bireyi D noktasına itecektir. Eğer iş bulma kurumu aracılığıyla iş aramada iş bulma ihtimalini artırır ise bu durumda işsizlik süresi ve bireyin işsizlik sigortasına olan maliyeti düşürülebilecektir.

Bu basit örnekten anlaşılacağı gibi, iş arama teorisi iş bulma kurumuna zorunlu yazılımın işsizlik süresi konusundaki etkisi üzerinde dahi belirli bir tahminde bulunamamaktadır. Bireyin iş bulma kurumu hizmetini kullanmasını zorunlu kılmak, toplam iş arama faaliyeti sabit kalırsa, işsizlik süresini arttırabilir. Eğer toplam iş arama faaliyeti artarsa işsizlik süresi artabileceği gibi azalabilir de.

Politika perspektifinden bakıldığında kimilerine göre işsizlik sigortasından yararlananların iş bulma kurumuna müracaat etme zorunluluğu fonksiyonel olarak nitelendirilmemektedir. Çünkü iş bulma kurumunun yardımını isteyen zaten gönüllü olarak oraya başvurmuştur. İş bulma kurumuna müracaatın isteğe bağlı tutulması durumunda gerçekten böyle bir yardımı istemeyenler başvurmayacağı ve kaynaklar bölünmeyeceği için yardım isteyenlere daha etkin bir biçimde hizmet götürülebilecektir. İş bulma kurumuna kayıtlı olmayan işçiler kendileri iş aramakla mükellef olacak ve mahalli iş bulma kurumuna kendilerinin uygun işte çalışabilir durumda olduklarını teyit edeceklerdir. Bu düşünce New Jersey'de 1975'de görülen politika değişikliğinin meydana gelmesinde etkin bir rol oynamıştır. Bu eyalette işsizlik sigortasından yararlananlar için 1971 ile Eylül 1975 tarihleri arasında iş bulma kurumuna kayıt zorunlu iken, Ekim 1975 ve 1981 tarihleri arasında bu zorunluluk kaldırılmıştır. Bu durum ekonomistlere iş bulma kurumuna zorunlu müracaatın etkilerini ölçmede önemli bir fırsat sağlamıştır.

Bu ekonomistlerden Stevens M. DIRECTOR ve Frederick B. ENGLANDER yaptıkları üç test ile iş bulma kurumuna zorunlu kaydın işsizlik sigortası maliyetlerini nasıl etkilediğini test etmişlerdir.¹¹⁵ Director ve Englander araştırmalarının sonucunda iş bulma kurumuna zorunlu kaydın işsizden yeniden istihdam edilme ihtimal ve hızını arttırdığını ve dolayısıyla işsizlik sigortası maliyetlerini önemli ölçüde düşürdüğünü bulmuşlardır. Bu sonuçlar her ne kadar ekonomilerinin ve iş piyasalarının yapısı Türkiye'den bir hayli farklı olan başka ülkelere ait olsa da işsizlik sigortasını henüz uygulama aşamasında olan ülkemizin de istifade edebileceği önemli bulgulardır.

2. Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumunun İşgücü Piyasasındaki Etkinsizliği:

İstihdam ve işsizlik konusunu günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin ortak sorunudur. Sorunun toplumsal ve ekonomik yansımaları hemen hemen

¹¹⁵ DIRECTOR ve ENGLANDER, s.245-257.

her ülkede ekonomi politikalarından sorumlu organları, istihdamı geliştirme ve işsizliği azaltma konusunda önlemler almak ve tam istihdamı" bir hedef olarak kabul etmek zorunda bırakmıştır. İstihdamın geliştirilip işsizliğin en düşük seviyede tutulması, yeterli yatırım seviyesine, bu işe yeterli miktardaki tasarruf hacmine ulaşılmasına bağlıdır. Bu nedenle uygun para ve maliye politikaları ve özellikle tasarruf eğilimin arttırılmasını hedefleyen uygulamalar, istihdam hacminin arttırılıp işsizliğin azaltılması için temel araçlar olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizdeki işgücü piyasasına benzer işgücü piyasalarına sahip hemen hemen bütün ülkelerde İş ve İşçi Bulma Kurumlarının fonksiyonlarında büyük değişiklikler olmuş ve bu Kurumlar işsizlikle mücadelede önemli görevler üstlenmişlerdir. İşgücü piyasasının izlenmesinde ve istihdam politikasının oluşturulmasında etkin bir yeri olan Kurumlar kendilerini yenilemişler ve çağımızın gerektirdiği sosyal devlet anlayışına uygun hizmetler anlayışına uygun hizmetler vermeye başlamışlardır.

Gerçekten batıdaki iş kurumları; işe yerleştirme işgücüne vasıf kazandırma ve istihdam eğitimi, mesleğe yöneltme işgücü piyasasındaki gelişmeleri izleme, iş kurmaya destek ve yardım sağlama, yerel iş kurma ve iş yaratma imkânlarını geliştirme ve benzeri faaliyetler yolu ile istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğin sınırlanmasında önemli fonksiyonları yerine getirmektedir.

Bu fonksiyonlar dört başlık altında; işgücü arz ve talebi arasında ki vasıf uyumsuzluğunu giderici eğitim programlarının yapılması, iş piyasasını şeffaflaştırarak işgücü alışkanlığının arttırılması, açık işlerin en kısa sürede doldurulması ve istihdamı geliştirme çalışmalarının koordinasyonunun sağlanması olarak özetlenebilir.¹¹⁶

Ülkemizdeki İş ve İşçi Bulma Kurumu da yasal görev ve yetkileri bakımından batıdaki iş kurumlarından büyük bir farklılık göstermemektedir. Ancak fiilen yürütülen hizmetlerin etkinliği ve yaygınlığı açısından bakıldığında, Kurum büyük ölçüde yetersiz kalmaktadır.

Batıdaki istihdam politikalarının uygulayıcısı ve yönlendiricisi durumundaki istihdam kurumlarının aksine, Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu büyük ölçüde iş arayanlarla işçi isteyenler arasında aracılık işlevi görmektedir. Üstelik yalnız kamu kuruluşları için İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla işçi alma zorunluluğu olduğundan, aracılık işlevinde çok sınırlı kalmaktadır.

Kurumun 1989 yılında gerçekleştirdiği işe yerleştirmelerin %43.4'ü, 1990 yılında da %48.1'i özel sektörde yer almıştır. Özel sektörde işe yerleştirmeler sınırlı kaldığı gibi, yarıdan fazlasıda tarım sektöründeki mevsimlik işe yerleştirmelerden oluşmak-

¹¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.: I.I.B.K., II. İstihdam Haftası Tebliğleri, s.91-97.

tadır. Örneğin 1990 yılında özel sektörde gerçekleşen 136.460 işe yerleştirmenin 81.731'i (%58.89) tarım ve orman işleri ile ilgilidir.

İşsizliklerin iş aradıkları kanallar incelendiğinde, Türkiye genelinde işsizlerin sadece %11.58'nin Kuruma başvurdukları görülmektedir. Bu oran kentsel yerlerde %10.80 kırsal yerlerde ise %12.82'dir.

İşsizlerin %43'ü bizzat, %36.79'u eş-dost kanalıyla, %2.78'i gazete ilanı ile, %1.73'ü de işçi simsarları ve aracılılarıyla iş aramaktadır.

Kurumun hizmetlerinin yavaşlığı ve etkinsizliği nedeniyle işçi arayanlarda Kuruma başvurmak yerine gazete ilanları ve başka duyuru yollarını tercih etmektedirler.

Kuruluşundan bu yana başardığı bunca işe rağmen, Kurumun başlangıçtaki kuruluş yasası ve çerçevesinde öngörülen amaçların bazılarını gerçekleştiremediği rahatça ileri sürülebilir. Özellikle belirtmek gerekirse ücretlerdeki dalgalanmaları işleyip yaşam maliyeti ile gerekli karşılaştırmaları yaparak toplumsal huzursuzlukların önlenmesi, mesleki rehberlik ve eğitim, giderek büyüyen Türk Sanayi'nin ihtiyaç duyduğu iş akitlerinde aracılık yapma gibi görevlerini yeterince yerine getirdiği söylenemez.¹¹⁷

3. İşsizlik Sigortalaması Uygulamasında İş ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanma Gereği:

Ülkemizdeki tek yasal istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu, bir süredir "yeniden yapılanma" adı altında yoğun çalışmalar sürdürmekte, etkin bir istihdam kurumu olabilmek için gerekli olan yasal ve idari düzenlemelerin biran önce yapılması yolunda çaba göstermektedir.

Kurumca sürdürülmekte olan yeniden yapılanma çalışmalarında özellik şu ilişkiler dikkate alınmaktadır:

Katılımcılık çalışma hayatının taraflarının üçlü bir yapı içerisinde Kurumun yönetimine katılması, istihdam faaliyetlerinin geliştirilmesi için zorunlu görülmektedir.

Etkinlik; Kurum sadece bir plasman servisi olmaktan öteye işgücü piyasasını şeffaflaştıran, işsizlikle mücadele ederek istihdamı geliştiren ve bunları en az maliyetle gerçekleştiren bir yapıya kavuşmalıdır.

Koordinasyon: Çeşitli kamu kurum ve kuruluşları arasında neredeyse gelişigüzel

¹¹⁷ I.I.B.K., Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri, Ya. No. 286, 1994, s.68.

biçimde dağılmış istihdam hizmetlerinin, tek bir kurum tarafından koordine edilmesi gerekmektedir.

Kamu Finansman Desteği: İstihdamın geliştirilmesi Devletin anayasal sorumluluklarından. İstihdam hizmetlerine bugüne kadar ayrılan finansal destek, bu hizmetlerin ekonomik ve sosyal faydası ile kıyaslanamayacak ölçüde düşüktür.

Yeniden yapılanma stratejisi, kamu finansman desteğinin radikal biçimde artırılmasını öngörmektedir. Çünkü kaynak yetersizliği yeniden yapılanma çabalarına ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Kurum 1992 yılında 49 milyarı özkaynaklarından diğer bölümü ise hazine yardımından oluşan 155 milyonluk bütçesi, 2093 ülke düzeyinde çalışanı, yetersiz bina ve donanım ile hizmet vermeye çalışmıştır. İşgücü piyasası programlarına ayrılan harcamalar incelendiğinde, Danimarka'da GSMH'nın %5.71'i olan oranın Türkiye için %0.16 olduğu görülür. OECD ülkeleri arasında istihdam hizmetleri için en düşük kaynak Türkiye tarafından ayrılmaktadır.¹¹⁸ Bu açıdan yeniden yapılanma çalışmalarının hızlandırılmasında, Kurumun yeterli ve sürekli kaynaklara kavuşturulması çok önemlidir.

Dinamik Örgüt ve Yönetim: Ülkemizdeki devlet kurumlarının katı, durağan ve mevzuatçı yapısı ile işsizlikle mücadele hizmetlerinin geliştirilmesi oldukça güçtür. Varolan yapı, nitelikli personel çalıştırılmasını olanaksızlaştıran, hızlı karar vermeyi güçleştiren özellikler taşımaktadır. Kurum yeni yapısı ile dinamik bir teşkilata ve işgücü piyasasının gereklerine uygun doğru kararlar alıp hızla uygulatabilen bir yönetime kavuşmalıdır. Özetle yeni Kurum, geleneksel devlet dairesi biçiminden dinamik bir yarı kurumsal kurum niteliğine dönüşmelidir.

Belirtilen bu ilke ve stratejilere uygun biçimde hazırlanmış "yeniden yapılanma çalışmaları" çerçevesinde, uygulanmakta olan ya da plânlanmış bulunan projeler aşağıda incelenmiştir.

3.1. Kurum Teşkilatını Yeniden Düzenleyen Kanun Tasarısı:

İş ve işçi bulma hizmetlerinin bir kamu görevi olarak Devletçe yürütüleceği ilk defa 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu görev daha sonra 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

Günümüze kadar geçen sürede Kurumun gelişmesi özellikle yasal düzenlemeler bakımından ihtiyaçların çok gerisinde kalmış zaman zaman yapılan değişiklikler ise

¹¹⁸ I.I.B.K., 1992 Faaliyet Raporu, s.37.

arzu edilen değişikliği sağlayamamıştır. Bunun doğal sonucu olarak Kurum, sadece iş ve işçi bulma aracılığı faaliyetlerine ilişkin bir takım formaliteleri yerine getirmeye çalışan bir kuruluş görünümünde kalmıştır.

Kurumun, Batıdaki iş kurumlarına benzer hale getirilmesi, hem Avrupa Topluluğu'na uyum açısından hem de Ülkemizdeki işsizlik, gerçeği açısından geciktirilmesi gereken acil bir ihtiyaç olmuştur. Bu nedenle Kurumun istihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele edebilecek konuma getirilmesi için günümüz koşullarına uygun olarak "Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır.

14.4.1994 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan Kanun Tasarısının bir örneği ek 3'de verilmiştir.

1949 yılında 5448 sayılı Kanunla onaylanan 88 sayılı ILO sözleşmesiyle, istihdam kurumlarının kurulma ve işletilmesinde, istihdam politikalarının gelişmesinde; işçi ve işveren kesimlerinin eşit temsiline dayalı, milli, bölgesel ve mahalli danışma komisyonları kurularak bu kesimlerle işbirliği yapılması öngörülmüştür. Bunun üzerine 5562 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle ulusal düzeyde "Danışma Kurulu" ve yerel düzeyde "Mahalli Danışma Komisyonları"nın oluşumu düzenlenmiştir.

Ancak günümüze kadar geçen süreç içinde başta Almanya olmak üzere Batı İş kurumları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına dönüşmüş ve önemli ölçüde otonomi kazanmıştır. Bu kurumlarda; işçi, işveren ve kamu yönetiminin temsiline dayalı karar ve yürütme organları oluşturulmuştur.

Ülkemizde de, Batı İş kurumlarında olduğu gibi işçi, işveren ve kamu yönetiminin temsiline dayalı "Genel Kurul", "Yönetim Kurulu" ve "İl İstihdam Kurulları" organlarının oluşturulması öngörülmüştür.

Genel Kurul; en çok işçiyi temsil eden işçi sendikaları konfederasyonunun değişik iş kollarından seçeceği 20 işçi,

Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinden 5, Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden 5, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonundan 5 ve ençok işvereni temsil eden İşveren Sendikaları Konfederasyonunun değişik iş kollarından seçeceği 5 temsilciden,

Bakanlığı temsilen 2, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm, Orman Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Küçük

ve Orta Ölçekli Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Milli Prodüktivite Merkezini temsilen birer üye ile üniversitelerarası kurulca seçilecek 2 öğretim üyesi olmak üzere toplam 70 üyeden oluşur.¹¹⁹

Yönetim Kurulu, Gelişme ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında 1, İŞKUR Genel Müdür Yardımcılarından 1, 2 işçi, 2 işveren kesiminden olmak üzere Genel Müdür başkanlığındaki 6 üyeden oluşur. (mad. 7)

İl İstihdam Kurulları ise, ildeki Valinin veya yardımcının başkanlığında; Genel Müdür tarafından görevlendirilecek bir temsilciden, Büyükşehir belediye Başkanı veya belediye Başkanı ya da görevlendirecekleri bir temsilciden, Bakanlık ile bağlı kuruluşların ildeki temsilcilerinden, diğer Bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il düzeyindeki temsilcilerinden, en çok üyesi bulunan işçi ve işveren sendikalarının beşer temsilcisinden, o ilde faaliyet gösteren meslek odalarının birer temsilcisinden, varsa o ildeki bir üniversitenin temsilcisinden ve gönüllü kuruluşların temsilcilerinden oluşur. (mad.8)

Adı geçen Kanunla hizmetlerin çok yönlülüğü ve işlemlerdeki sürat dikkate alınarak idare ve kontrol mekanizmasının aksatılmadan yerine getirilebilmesi için Genel Müdür Yardımcılığı kadro sayısı ikiden üçe çıkarılmıştır.

Tasarının düzenlendiği ana kadar; yurtiçi istihdam, işgücünün izlenmesi, yurtdışı istihdam, sakat ve eski hükümlülerin, kadınların, gençlerin, özel olarak korunmaya muhtaç olanların ve korunması kalkmış bulunanların istihdamları "İstihdam Daire Başkanlığı" tarafından; işgücünün yetiştirilmesi, geliştirilmesi, sakatların mesleki rehabilitasyonu ise "İşgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Daire Başkanlığı" tarafından yürütülmektedir.

Geçen süre içinde 25.10.1990 tarih ve 3670 Sayılı Kanunla "Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü" kurulmuş ayrıca; "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair" 4046 sayılı Kanunun 21. ve geçici 13. maddeleri ile "Özelleştirme sonucu işsiz kalacaklara iş kaybı tazminatının ödenmesi, yeni iş bulma, mesleki geliştirme, edindirme ve yetiştirme hizmetlerin varolmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır."

Kurumun yukarıda açıklanan sözkonusu görevlerini eksiksiz ve etkin bir şekilde yerine getirebilmesi amacıyla halen var olan "İstihdam Daire Başkanlığı" ile "İşgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Daire Başkanlığı"nın kaldırılarak; "İş ve Meslek Danışmanlığı Daire Başkanlığı", "İşgücü Yetiştirme Daire Başkanlığı", "Yurtiçi İstihdam Daire Başkanlığı", "Yurtdışı İstihdam ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı", "İş

¹¹⁹ 14.4.1994 tarihli "Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı'nın bir örneği ek 3'de verilmiştir.

Kayı Tazminatı Daire Başkanlığı" adı altında 6 ana hizmet biriminin kurulması öngörülmüştür. (mad.13)

Adı geçen Kanunda, Kurumda kapsamlı bir otomasyon projesi uygulanmaya konulduğundan ve proje ile Kurum hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve özel kesime artan ölçüde hizmet sunulmasının yanısıra işgücü piyasasının berraklaştırılması ve böylece işgücü alışkanlığının artırılması mümkün hale geleceğinden "Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, öte yandan gelişmekte olan Kurumun ihtiyaç duyacağı her türlü bina ve tesis inşaatlarına ilişkin, proje, yapım ve kontrollük hizmetlerini süratle ve etkinlikle yürütecek nicelik ve nitelikte teknik elemanlardan oluşacak "İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı" adında 2 yardımcı hizmet biriminin kurulması zorunlu görülmüştür. (mad.15)

Kurumun, işverene ve işsize istenilen düzeyde hizmet sunabilmesi, yeni istihdam imkânları yaratabilmesi ve mevcut istihdam imkânlarını koruyabilmesi için bu hizmetleri yürüten personelin konusunda ihtisaslaşması gerekmektedir. Bunu sağlamak için de Tasarıda "İstihdam Uzmanlığı"nın bir kariyer mesleki olarak oluşturulmasına yer verilmiştir. Ayrıca Kurumun, diğer bir çok kamu kuruluşunda olduğu gibi sözleşmeli personel istihdam edebilmesi imkânı getirilmiştir. (mad.9)

Kuruma yasayla verilen ve bütçe imkânlarının sınırlılığı nedeniyle yerine getirilemeyen hizmetlerin teknolojik gelişmelere uygun biçimde yürütülmesini sağlamak üzere, Kurumun mevcut gelirlerine ilaveten; "Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu" gelirlerinden aktarılacak %3'lük miktar, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu" Gelirlerinden aktarılacak %3'lük miktar, "Geliştirme ve Destekleme Fonu" gelirlerinden aktarılacak %5'lik miktar, "İşçi Ücretlerinden Ceza Olarak Kesilen Paralar Fonu" gelirlerinden aktarılacak %10'luk miktar Kurumun gelirleri arasında sıralanmıştır. (mad.22)

Ülkemizde çalışacak yabancılarla ilgili mevzuat son derece dağınık ve karmaşıktır. Değişik kurum ve kuruluşlar tarafından çalışma izni verilmektedir. Bu durum ise, iş piyasasında olup bitenlerin takibine ciddi bir engel teşkil etmektedir. Sosyal standartların AT ülkeleri düzeyine yükseltilmesi için de bu dağınıklığın giderilmesi gerekmektedir. Bu nedenle 25. maddede yabancılara çalışma izninin Kurumca verileceği ayrıca bu iznin verilmesine ilişkin esasların yönetmelikle belirleneceği açıklanmıştır.

Kanununun 31. maddesinde, 8.8.1951 tarih ve 5835 sayılı kanunla onaylanan 96 No'lu ILO sözleşmesi de gözönünde tutularak, özel iş bulma bürolarının bazı şartlarla işe yerleştirme ve istihdam danışmanlığı faaliyetlerinde bulunabilecekleri öngörülmüştür.

Böylece, Türkiye İş Kurumu'nun iş ve işçi bulmadaki aracılık tekelini gereği gibi

kullanmasına olanak bulamamasından doğan sakıncalar giderilmiş, iş piyasasının ihtiyaçlarına cevap verilmiş ve Kurumun sınırlı da olsa rekabet içinde gelişmesine olanak sağlanmıştır.

3.2. 14.4.1995 Tarihli İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı:

İşsizlik Sigortası ile ilgili 1959 yılından beri yapılan çalışmalar dikkate alınarak hazırlanan "İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı", 14.4.1995 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur.¹²⁰

3.3. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Modernizasyonu Projesi:

İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Federal Alman İş Kurumu ile birlikte hazırlanan 1.8 milyon DM.lık Alman teknik yardımı ile finanse edilen proje 7.6.1990 tarihinde uygulamaya konulmuştur. Herbiri ayrı ayrı geliştirilebilir nitelikte üç alt projeden oluşan ana proje, Federal Alman İş Kurumundan eğitim alt projeleri yolu ile Kurumumuza know-how aktarılmasını öngörmektedir.

Danışmanlık Yardım Projesi: Kurumun yeniden yapılanmasında sorumluluk yüklenecek 24 yönetici personel Federal Alman ile Kurumunun idari, mali, hukuki yapısı ve işleyişi konularında Ankara'da ve Federal Almanya'da seminer programlarına katılmışlardır.

Mesleki danışmanlığı hizmetinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması projesi: Proje gereğince Kurumdan seçilen 19 personel Türkiye'deki ve Almanya'daki 3 aylık eğitimleri sonunda Ankara, İstanbul, İzmir, Adana ve Bursa Şube Müdürlükleri bünyesinde oluşturulan İş ve Meslek danışmanlığı servislerinde 20.5.1991 tarihinde fiilen çalışmalara başlamışlardır. Ayrıca proje kapsamında Ankara'da pilot uygulama niteliğinde bir Mesleki Enformasyon Merkezi de faaliyete geçirilmiştir.

Plasman hizmetlerinin ve Metodlarının Geliştirilmesi Projesi: Bu proje çerçevesinde; Kurumdan seçilen 20 şube Müdürü ile 24 personel Almanya'daki eğitimlerini tamamlıyordu. Atandıkları Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa ve Adana Şube Müdürlüklerindeki hizmetlerini sürdürmektedirler.¹²¹

¹²⁰ İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı, çalışmamızın II-2/2.4 başlığında ayrıntılarıyla incelenmiştir.

¹²¹ I.I.B.K., 1992 Faaliyet Raporu, s.39.

3.4. Kurum'da Bilgisayar Ağının Oluşturulması Projesi:

Kurumun işe yerleştirme, işgücü yetiştirme, iş piyasasında enformasyon, araştırma ve geliştirme fonksiyonlarının sağlıklı, güvenilir ve hızlı bir biçimde yerine getirilebilmesi amacıyla başlatılan Türkiye genelinde bilgisayar ağının kurulması çalışmaları neticesinde Türk İşgücü Piyasasının %67'sine karşılık gelen 5 büyük ilde (Ankara, İstanbul, İzmir Bursa ve Adana) bilgisayara geçilmiştir. Bu proje tamamlandığında yurt çapında bütün işlemlerin bilgisayarlarla yapılmasının yanısıra berrak bir emek borsası da gerçekleşmiş olacaktır.

3.5. İstihdam ve Eğitim Projesi:

Gerek Uluslararası kuruluşlarca gerekse kalkınma plânlarındaki yıllık programlarda Kuruma işgücü piyasasının berraklaştırılması, işgücü hareketliliğini kolaylaştırıcı enformasyon hizmetlerinin geliştirilmesi, Kurumun reorganize edilmesi gibi görevler vermiştir. Bu yükümlülükleri üstlenmiş bulunan Kurumun daha kaliteli hizmet sunabilmesi, mevcut ve sağlanacak olan kaynakların bir bütün içerisinde ele alınarak rasyonel bir biçimde belirlenen hedeflere, hazırlanacak bir proje bütünlüğü içerisinde kanalize edilmesine bağlıdır.

Bu amaçla Dünya Bankası desteğinde hazırlanan ve "Türk Mesleki Standartları ve Sınav Sertifikasyonu", "İstihdam Danışmanlığı ve İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi", "Emek Piyasası Enformasyon Sistemi", "İşgücü Yetiştirme", "Kadınların İstihdamı" alt unsurlarından oluşan "İSTİHDAM VE EĞİTİM PROJESİ", 1.2.1993 tarihinde imzalanmıştır. Proje süresi 5 yıl olup toplam maliyeti 107.4 milyon \$ dır. Bu miktarın %62'si yeni 67 milyon \$; Dünya Bankasınca karşılanacaktır.

3.6. Genç Kız ve Kadınların Mesleki Eğitimi ve İstihdamı Projesi:

Genç kız ve kadınlara yönelik beceri kazandırma programları ile onlara geleneksel uğraşlarının dışında çağdaş meslekler kazandırmak ve böylece aile ve toplum içindeki statülerini arttırmak amacıyla UNICEF desteğinde yürütülen proje uygulamaya konulmuştur. Bayanlara yönelik 51 işgücü yetiştirme kursu açılmış olup, bu kurslara katılan 991 bayan değişik işyerlerinde istihdam edilmiştir.

3.7. İşgücü Yetiştirme Kurslarının Yoğunlaştırılması:

İş piyasası talepleri doğrultusunda nitelikli eleman gereksinimini karşılamak üzere gerçekleştirilen İşgücü Yetiştirme Kurslarına büyük bir yoğunluk kazandırıl-

mıştır. Nitekim 1992 yılında 470 işgücü yetiştirme kursu açılmış ve bu kurslara 3573 erkek ve 4496 kadın olmak üzere toplam 8069 kişi katılmıştır.

3.8. Göçmen Soydaşlarımızın Mesleki Eğitimi ve İstihdamına İlişkin Proje:

ABD Hükümetince ülkemize verilen 9.5 milyon dolarla finanse edilen proje ile, Bulgaristan'dan göçe zorlanan soydaşların ya doğrudan ya da gerekli mesleki eğitimden geçirildikten sonra işe yerleştirilmeleri amaçlanmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ile birlikte yürütülen ve uygulamasına 1990 Kasım ayında başlanılıp 1992 Aralık ayında sona eren proje kapsamında çeşitli illerde ve muhtelif mesleklerde 494 işgücü yetiştirme kursu düzenlenmiş ve bu kurslara 8454 soydaşımız katılmıştır. Kurslardan mezun olanların önemli bir kısmına istihdam imkânı sağlanmıştır.

3.9. Sakatlar İçin Mesleki Rehabilitasyon Projesi:

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı işbirliğinde Ankara'da sakatlar için bir "Mesleki Rehabilitasyon Merkezi" kurulmuştur. 1.10.1991 tarihinden itibaren faaliyete geçirilen sözkonusu Mesleki Rehabilitasyon Merkezinde, Trikotaj, Konfeksiyon ve Seramikçilik mesleklerinde 6 ay süreli 4 işgücü yetiştirme kursu açılmış olup, bu kurslara 43 engelli vatandaşımız katılmıştır.

3.10. İşgücü Yetiştirme Merkezlerinin Kurulması:

Teknolojik gerçeklere uygun düzeyde nitelikli işgücü yetiştirmek amacıyla Kayseri, Söke ve İskenderun'daki eğitim merkezleri binaları tamamlanmış olup, bu merkezlerde yörelerin ihtiyaç duyduğu çeşitli mesleklerde işgücü yetiştirme kurslarının düzenlenmesi için binaların araç, gereç, donanımlarının sağlanması, konusundaki çalışmalar sürdürülmektedir.

3.11. Hizmet-İçi Eğitim Çalışmaları:

Kurum personellerinin hizmete yatkınlığını sağlamak, gerekli bilgi, beceri ve davranışlar kazandırarak verimliliği arttırmak amacıyla çeşitli üniversitelerin Eğitim Bilimleri Fakülteleri ile işbirliği yapılarak 1992 yılında hizmet-içi eğitim çalışmaları yoğun biçimde sürdürülmüştür. 1991 yılında Kurum personelinin %35.10'una karşılık

gelen 801 kişi; 1992 sonu itibariyle de Kurum personelinin %25.68'ine karşılık gelen 536 kişi hizmet-içi eğitime alınmıştır.

3.12. İşe Yerleştirme alışmalarında Etkinlik Sağlanması:

Etkin bir istihdam kurumu olabilmek için özel kesimle iletişimi gclendirmek ve kamu kesimi plasmanlarının ötesinde özellikle özel kesim plasmanlarını arttırmak gereğine inanan Kurum yıl içinde özel kesim işyerlerine yoğun işyeri ziyaretleri düzenlenmiştir. Sahip olunan donanımın yetersizliğine rağmen 1990 yılında tarım dışı işyerlerine yapılan işe yerleştirmeler %38 artmıştır. Bu alışmalar aynı hızla devam etmektedir.

3.13. Turizme İnsangücü Kazandırma Projesi:

1991 yılı içersinde turizm işletmelerinin vasıflı eleman ihtiyacının karşılanması amacıyla 4000 işsiz vatandaşa yönelik 200 kursun açılması plnlanmıştır.

3.14. 060 Telefon Danışma Hizmetinin Yaygınlaştırılması:

"Kurum ye Telefon Kadar Yakın" sloganıyla tanıtıma çalışılan 060 Danışma servislerinin sayısı 1990 yılında 73 iken, 1991 yılında 77 üniteye kavuşturulmuştur. 060 İş Danışma Servisleri sayesinde iş arayanlar masraf ve zaman kaybına uğramadan iş bulmaları ile ilgili gelişmeleri izleyebilmekte, işverenlerde aradıkları elemanlarla ilgili bilgileri kolaylıkla alabilmektedirler. 060 Hizmet Telefonları, kurulmakta olan bilgisayar ağı ile bütünleştiğinde hizmette hız ve etkinlik sağlanacaktır.

SONUÇ

William Beveridge 1945 yılında yayınladığı "Full Employment In A Free Society" adlı ünlü eserinde şöyle demiştir. "İşsizliğin yarattığı en büyük kötülük tam istihdam haline nazaran bizim kaybetmiş bulunduğumuz ilave maddi refah değildir. İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertlerde faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak işsizlik insanların hayatına korkuyu getirir ve bu korkudan da nefret doğar."

Ücretten başka bir gelir kaynağı olmayan çalışanların artış hızına paralel olarak, bir risk unsuru olan işsizliğin toplumların sosyo-ekonomik dengesi üzerindeki yıkıcı etkisi giderek önem kazanmıştır. Bu riskin tehditi altında bulunan ülkelerde, birbirinden farklı yaklaşım ve politikalar benimsemiştir. Bu yaklaşım ve politikalar en yaygın uygulama alanı bulanı ise; işsizliğin doğurduğu gelir kaybını gidermeyi ve işsizliği önlemeyi amaçlayan "işsizlik sigortasıdır".

Pasif istihdam politikası araçlarından olan işsizlik sigortası, birçok Batı Avrupa ülkesinde 1900'lü yılların başında uygulamaya konulmuş, günümüze kadar da devam etmiştir. Ancak geçen zamanda işsizlik ödeneklerinin maliyetlerinin artması ve işsizlik sorununun çözümünde yetersiz kalması nedeni ile, pasif istihdam politikalarının aktif istihdam politikalarıyla tamamlanması ihtiyacı doğmuştur. Böylece işgücü istemini arttırmaya ve işsizliği sınırlamaya yönelik aktif istihdam politikaları uygulamaya konulmuştur.

Günümüzde 39'u piyasa ekonomisinde olmak üzere toplam 42 ülkede uygulanmakta olan işsizlik sigortası, ülkemizde 159 yılından bu yana gündemde olmasına, kalkınma planlarında fazla yasa tasarısı ve önerisi hazırlanmış olmasına rağmen gerçekleştirilebilmiş değildir.

Günümüze kadar geçen Türkiye'de işsizlik sigortasının uygulanabilirliği konusunda, yerli ve yabancı uzmanlarca birçok çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışmalar sırasında genel olarak iki görüş her zaman birbiriyle çatışmıştır. Bunlardan ilki, önce veri toplansın, sonrada maliyet hesaplanarak uygulamaya konulsun şeklindedir. İkinci görüş ise; program boşlatılsın, arkasından gerekli tedbirler alınsın şeklindedir.

İşsizlik sigortasının uygulanabilirliği konusundaki tartışmalarda ülkemizde öteden beri açık bir çelişki yaşama gelmiştir. Bir taraftan, işsizlik sigortası programının maliyetini hesaplamak için elde gerekli veri ve yeterli biginin bulunmadığı ileri sürülmüş, diğer taraftan da böyle bir programın Türk ekonomisinde altından kalkılamayacak boyutlarda ağır maddi yük getireceği tezi savunulmuştur. 1983 yılı verileri esas alınarak yapılan bir hesaplama göre 506 bin kişinin işsizlik sigortasından 6 ay süre (180 gün) ile geçerli asgari ücret düzeyinde yararlanması durumunda, ihtiyaç duyulacak fon oranı %6.7'dir. Belirtilen bu fon oranı 1993 yılındaki Gayri Safi Milli Hasılanın %0.4'ünü oluşturmaktadır. Bunun %0.7 olması aslında prim oranını vermektedir. Diğer ülkelere bakıldığında bu oranın Belçika ve Lüksemburg'da GSMH'nın %2-3'ü dolayında olduğu görülmektedir.

İşsizlik sigortası ülkemizde yıllardır tartışılır olmasına karşın bugün daha kararlılıkla ele alınması gerekmektedir. Sanayileşme ve kırdan kente göçün hızlanmasıyla birlikte, bağımlı çalışan işgücünün sayısında artış olmaktadır. Gelir ve ücret düzeyinin düşüklüğü nedeniyle tasarruf olanaklarının az olduğu ülkemizde, kısa süreli işsizlik halleri dahi yaşamsal açıdan tehlikeli bir hal aldığından gelir güvenceyi sağlamak büyük önem taşımaktadır.

İşsizlik sigortası sisteminin ülkemizde uygulanmasını zorunlu kılan nedenlerden biride Birleşmiş Milletler, Avrupa Topluluğu, Uluslararası Çalışma Örgütü, OECD gibi uluslararası kuruluşlarla olan yakın ilişkilerdir. 24 OECD ülkesi arasında işsizlik sigortasını uygulamayan tek ülke Türkiye'dir. Bunun yanında Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin tamamında işsizlik sigortası olmasına karşılık Türkiye'de bu sigorta kolunun bulunmayışı, anılan topluluğa sosyal açıdan daha çok yaklaşabilmemizi güçleştiren nedenlerden birini oluşturmaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulamaya konulmasıyla, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntülerle, bu çöküntülerin neden olduğu suç oranının ve toplumdaki sosyal dengeyi bozucu sonuçların asgari düzeyde kalması sağlanacaktır. Bu sigorta dolayısıyla oluşacak fon; üretken, istihdam artışı sağlayan ve bölgeler arası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır. Bunun yanında, sigortadan işsizlere yapılacak ödemeler işsizlerin satın alma gücünü arttıracak, ekonomide talebin azalmasını ve dolayısıyla üretimin düşmesini bir ölçüde önleyecektir. Aynı zamanda işgücü ve işsizlik hakkında

kesin veriler elde edileceğinden, ekonomik ve sosyal yaşamın akışını doğru ölçülerle izlemek ve düzenlemek bakımından daha uygun ve somut kararlar alınabilecektir.

Batıda 1900'lü yılların başında yasalaşan işsizlik sigortası uygulaması 1900'lü yılların sonuna doğru aktif istihdam politikalarıyla bütünleşmiştir. Türkiye ise; 1900'lü yılların son 10 yılında daha kararlılıkla işsizlik sigortasını tartışmakta, aktif istihdam politikalarına ise önemli bir kaynak ayırmaktan uzak bulunmaktadır.

Önemli işgücü fazlası, artan açık işsizlik ve iş bekleyen genç ordusu ile Türkiye'nin istihdam politikaları ve uygulamaları konusunda çok daha ciddi bir biçimde eğilmesi zorunludur. Kuşkusuz ki Türkiye için uygulanabilecek bir işsizlik sigortası modeli belirlenip yasalaşarak uygulamaya konulmalıdır. Ancak bugün gelinen noktada işsizlik sigortası, işsizlik sorununun çözümünde tek uygulama olarak yer almamalıdır. İşsizlik sigortasının başarılı olabilmesi ve işsizlik sorunuyla mücadelede yol alınabilmesi için aktif ve pasif istihdam politikalarının bir bütün içinde uygulamaya konulması gerekmektedir.

Ülkemizde işsizlik sigortasının uygulanabilirliği konusunda önemli bir tartışma konusu da, bu programın uygulanmasından görevli, yetkili ve sorumlu olacak olan kuruluştur. Bu sigortanın uygulandığı tüm ülkelerde, sosyal güvenlik sistemi içinde yeralan işsizlik sigortası ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin, birbirini tamamlayan iki öge olduğu kabul edilmiş bir gerçektir. Ancak bu ikili bağlantı beraberinde, işsizlik sigortasının başarılı olabilmesi için iş ve işçi bulma kurumlarının başarılı hizmet verebilmesi zorunluluğunu da getirmektedir.

İş ve işçi bulma kurumları; işe yerleştirme, işgücüne vasıf kazandırma ve istihdam eğitimi, mesleğe yönelik, işgücü piyasasındaki gelişmeleri izleme, iş kurmaya destek ve yardım sağlama, yerel iş kurma ve iş yaratma imkanlarını geliştirme ve benzeri faaliyetler yoluyla istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğin sınırlandırılması konusunda önemli fonksiyonları yerine getirmektedirler. Bu nedendir ki işsizlik sigortası programını uygulayan ülkelerde programın yetkili, görevli ve sorumlu olan kuruluşları, ülkelerin resmi iş ve işçi bulma kurumları olmaktadır.

Ülkemizdeki işgücü piyasasına benzer işgücü piyasalarına sahip hemen hemen tüm ülkelerde iş ve işçi bulma kurumlarının fonksiyonlarında büyük değişiklikler olmuş ve bu kurumlar işsizlikle mücadelede önemli görevler üstlenmişlerdir. İşgücü piyasasının izlenmesinde ve istihdam politikalarının oluşturulmasında etkin bir yeri olan kurumlar, kendilerini yenilemişler ve çağımızın gerektirdiği sosyal devlet anlayışına uygun hizmetler vermeye başlamışlardır.

Konuya Türkiye açısından bakılırsa, ülkemizdeki İş ve İşçi Bulma Kurumu yasal görev ve yetkileri bakımından Batıdaki iş kurumlarından büyük bir farklılık göster-

memektedir. Ancak fiilen yürütülen hizmetlerin etkinliği ve yaygınlığı açısından bakıldığında, Kurum büyük ölçüde yetersiz kalmaktadır. Günümüze kadar geçen sürede kurumun gelişmesi ihtiyacın çok gerisinde kalmıştır. Batıdaki istihdam politikalarının uygulayıcısı ve yönlendiricisi durumunda ki istihdam kurumlarının aksine Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu, büyük ölçüde iş arayanlarla işçi isteyenler arasında aracılık işlevi görmektedir. Üstelik yalnız kamu kuruluşları için İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla işçi alma zorunluluğu olduğundan, aracılık işlevi de çok sınırlı kalmaktadır.

Ülkemizin tek yasal istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumunun, ihtiyaçlara cevap verebilecek etkin ve verimli bir istihdam kurumu haline getirilmesi zorunludur. Kurumun, işgücü arz ve talebi arasındaki vasıf uyumsuzluğunu giderici eğitim ve programlarının yapılması, iş piyasasını şeffaflaştırarak işgücü akışkanlığının artırılması, açık işleri en kısa sürede doldurulması ve istihdamı geliştirme çalışmalarının koordinasyonunun sağlanması gibi önemli fonksiyonları yerine getirebilecek dinamik bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Özellikle de işsizlik sigortası programının Türkiye'de uygulamaya konulması ile kurumun mevcut görevlerine ek olarak yeni görev sorumlulukları olacaktır.

Sosyal güvenlik ve çalışma mevzuatımız başta olmak üzere yabancı ülkelerin uygulamaları, 1959 yılından tasarıları gözönüne alınarak oluşturulan 14.4.1995 tarihli "İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı", ülkemiz ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir içeriğe sahiptir. Adı geçen Kanunda, bu programın uygulanmasından görevli, yetkili ve sorumlu olacak olan kurumun İş ve İşçi Bulma Kurumu olacağı öngörülmüştür. Kurumun mevcut görev ve faaliyetlerinde yeterli etkinliği yokken, işsizlik sigortası gibi ciddi bir programı başarıyla yürütebilmesi oldukça güçtür.

14.4.1995 tarihli "Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı" ise; İşsizlik sigortası programının başarıyla uygulanabilmesi ve günümüz koşullarına uygun hizmetlerin yerine getirilebilmesi yolunda önemli bir adımdır.

Sonuç olarak; işsizlik sigortası programı, işsizlikle mücadelede önemli bir sosyal güvenlik aracıdır ve bu programın başarısında resmi istihdam kurumlarının önemi büyüktür. Kuşkusuz, ülkemiz için uygun bir işsizlik sigortası programı aktif istihdam politikalarıyla desteklenmeli ve İş ve İşçi Bulma Kurumu, programı başarıyla yürütebilecek, ihtiyaçlara cevap verebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu nedenle kısa adıyla İŞ-KUR olan 14.4.1995 tarihli yasa tasarısı ile aynı tarihli İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı, birbirini tamamlar niteliktedir.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

- ANDAÇ Faruk : Niçin İşsizlik Sigortası, Türk-İş Ya. No.179, Kayseri, 1991.
- AYHAN Abdurrahman : İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulanma Olanığı, Muğla, 1995.
- BARRON J. M. and
MELLOW W. : "Labor Contract Formation, Search Requirements and Use of a Public Employment Service", ECONOMIC INQUIRY, Vol. XX (July 1982)
- BOOTH Philip : İşsizliğe Karşı Alınması Mümkün Görülen Tedbirler Hakkında Türk Hükümetine Sunulan Rapor, Uluslararası Çalışma Teşkilatı, Cenevre, 1960.
- BİLİRCİ Aysel : İşsizlik Sigortası, Yayınlanmamış Mastır Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989.
- BOZUCU Adnan : Türkiye'de İşsizlik Tahminleri, Basılmamış Mastır Tezi, A.Ü., Ankara, 1989.
- DIRECTOR M. Stevens and
ENGLANDER J. Frederick : "Requiring Unemployment Insurance Recipients to Register with the Public Employment Service", THE JOURNAL OF RISK AND INSURANCE, (June 1988).

- DİE : Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Ekim, 1990, Ankara, 1991.
- DİKMEN Nihal : İşsizlik Sigortası Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları, M.T.K. Ya. No. 1982/247, C. VI. Ankara, 1983.
- DOĞUKANLI Hatice : "İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme", İSTİHDAM, S.20 (Temmuz-Eylül 1995).
- DPT : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ankara, 1963.
- DPT : 1967 Yılı Programı, Ankara 1967.
- DPT : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1967.
- DPT : 1971 Yılı Programı, 1971.
- DPT : Yeni Stratejiler ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl, Ankara, 1973.
- DPT : Dördüncü Beş Yıl Kalkınma Planı, Ya. No: 1664, Ankara 1979.
- DPT : Beşinci Beş Yıl Kalkınma Planı, Ankara, 1985.
- DPT : Altıncı Beş Yıl Kalkınma Planı, Ankara, 1989.
- DPT : Yedinci Beş Yıl Kalkınma Planı, Ankara, ?.
- ERSAN Gürbüz : Türkiye'de Sosyal Güvenlik, İstanbul, 1987.
- ERSOY Bahir : İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ankara, 1990.
- HAUSER Mark and BURROVIS Poul : The Economics of Unemployment Insurance, London ?.
- ILO : Unemployment Insurances Schemes, Genova, 1955.
- İ.İ.B.K. : 1992 Yılı Faaliyet Raporu, Ya. No. 278, 1983.
- İ.İ.B.K. : II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İ.İ.B.K. Ya. No.276, Ankara, 1992.
- İ.İ.B.K. : Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri, Ya. No. 286, İstanbul, 1994.

- İ.İ.B.K. : İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı ve Gerekçesi, 1979.
- KÜN Aydın Salih : "İşsizlik ve İşsizlik Sigortası", MALİYE DERGİSİ, S.41 (Mayıs 1979).
- MARUFLU Selçuk -
TÜTÜNCÜ Enis -
ORHAN Emel : Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması, D.P.T. Ya. No. 1630, Ankara, 1978.
- NARMIOĞLU Ünal : Türk Hukukunda Kanundan Doğan Kıdem Tazminatı, İstanbul, 1973.
- Petrol-İş : 1991 Yıllığı.
- RICHARDSON J. Henry
(Çev. YAZGAN Turan) : İktisadi ve Mali Yönleriyle Sosyal Güvenlik, İstanbul, 1970.
- SAVER Ertan Zilver : İşsizliği Tatmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, D.P.T. Ya. No. 1067, Ankara, 1971.
- SILLS L. David : Unemployment Insurance, International Enclopedra of the Social Sciences, 15 Volume, The Macmillen Company and the Free Press New York, London, 1972.
- SÜZEK Sarper : İş Güvenliği Hukuku, Ankara, 1985.
- TALAS Cahit : Türkiye'de Sosyal ve Ekonomik Haklar, Türkiye'de İnsan Hakları Semineri, Ankara, 1970.
- TALAS Cahit : Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.
- T.C. Çalışma ve Sosyal
Güvenlik Bakanlığı : Avrupa Toplulukları Koordinasyon Kurulu Mevcut Uyum Çalışmaları, 1983.
- TİSK : İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi, Ya. No. 157, ?.
- TİSK : İşsizlik Sigortası Hakkında Görüş ve Öneriler, TİSK İnceleme Ya. No. 7., ?.
- TÖRÜNER Mete : İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1992.

- TURAN Kamil : İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulanma Olanakları", YÖN. BİL. FAK. C. I, S. 1-2 (1979).
- TÜRK-İŞ : 7. Genel Kurul Çalışmaları, Ya. No. 62, Ankara, 1968.
- YAYAN Veysel : Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği Hakkında Rapor, DPT, Sosyal Planlama Başkanlığı Dairesi, 1983.
- YELEKÇİ Memduh : Sosyal Güvenlikte İşçi ve Memur Kavramları, Çalışma Hayatı, 1982.
- ZADİL Ekmel : İşsizlik Sigortası Sosyal Siyaset Konferansı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970.
- ZAIM Sabahattin : Çalışma Ekonomisi, İstanbul, 1986.
- : 4837 Sayılı Kanun
- : 14.4.1995 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı.
- : 14.4.1995 tarihli Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı.
- : İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkındaki Tüzük.
- : Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri İçinde Çeşitli Ülkelerde İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Türkiye'deki Durum, Basılmamış Mastır Tezi, İstanbul, 1992.
- : Selection of Labour and Social Security Legislation, İsviçre, 1981/1.
- : T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, İşgücü Basımevi, Ankara, 1986.

T. C.
BAŞBAKANLIK
KANUNLAR VE KARARLAR
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

vii

Sayı : B.02.0.KKG/ 101 554 /1860

Ankara

14/4 1995

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na hazırlanan ve Bakanlığımıza arzı Bakanlar Kurulu'na 14/4/1995 tarihinde kararlaştırılan "İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı" ile ilgili olarak gönderilmektedir.

Berregini arz ederim.

T. C. ÇELİK

Prof. Dr. Tansu ÇELİK
Başbakan

- EKİ :
1- Kanun Tasarısı
2- Gerekece (Genel-Madde)

T. B. M. M. BAŞKANLIĞI	
Konular	- Sağlık ve Sosyal İşler - Plan ve Bütçe
TARİH	19.4.1995 1/849
K. M. D. S.	1. E. D. S. 9
BAŞKAN	W. aly ul

Not : Verilecek cevaplarda Daire adının, yazı tarih ve sayısının açıklanması.

EK2

T/ 600

Madde 23- Bu Kanun 1/1/1996 tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 24- Eu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Eki

T. ÇİLLER

PROF. DR. T. ÇİLLER
BAŞBAKAN

<i>Hikmetullah</i> M. ÇETİN Devlet Bakanı ve Başb. Yrd.	<i>N. Cevheri</i> N. CEVHERİ Devlet Bakanı	<i>V. Aktuna</i> V. AKTUNA Devlet Bakanı	<i>S. EREN</i> S. EREN Devlet Bakanı
<i>O. Kumburacı</i> O. KUMBURACI Devlet Bakanı	<i>S. DACE</i> S. DACE Devlet Bakanı	<i>A. Baykal</i> A. BAYKAL Devlet Bakanı	<i>M. H. Doğan</i> M. H. DOĞAN Devlet Bakanı
<i>N. Kurt</i> N. KURT Devlet Bakanı	<i>A. Hacıoğlu</i> A. HACIOĞLU Devlet Bakanı	<i>A. A. Doğan</i> A. A. DOĞAN Devlet Bakanı	<i>B. S. Taç</i> B. S. TAÇ Devlet Bakanı V.
<i>Z. Kalkan</i> Z. KALKAN Devlet Bakanı	<i>A. Fındıklı</i> A. FINDIKLI Devlet Bakanı	<i>S. Erkek</i> S. ERKEK Devlet Bakanı	<i>M. H. Doğan</i> M. H. DOĞAN Devlet Bakanı
<i>N. Ayaz</i> N. AYAZ Millî Eğitim Bakanı	<i>A. Mentek</i> A. MENTEK İçişleri Bakanı	<i>A. Hacıoğlu</i> A. HACIOĞLU Dışişleri Bakanı V.	<i>I. Atilla</i> I. ATILLA Maliye Bakanı
<i>N. Ayaz</i> N. AYAZ Millî Eğitim Bakanı	<i>E. Şahin</i> E. ŞAHİN Bay. ve İskan Bakanı	<i>D. Bostan</i> D. BOSTAN Sağlık Bakanı	<i>M. Köstepen</i> M. KÖSTEPEN Ulaştırma Bakanı
<i>R. Şahin</i> R. ŞAHİN Sanayi ve Köylüleri Bakanı	<i>A. G. Gökkan</i> A. G. GÖKKAN Çel. ve Sos. Gdv. Bakanı	<i>H. Akyol</i> H. AKYOL Sanayi ve Ticaret Bakanı	<i>E. Koca</i> E. KOCA Enerji ve Tabii Kay. Bakanı
<i>M. E. Karakas</i> M. E. KARAKAS Kültür Bakanı	<i>Gürpınar</i> GÜRPINAR Turizm Bakanı	<i>R. Şahin</i> R. ŞAHİN Çevre Bakanı V.	<i>R. Şahin</i> R. ŞAHİN Devlet Bakanı

Dosya No.

101-594

616

Bu Kanun kapsamında çalışanlar, işe başlamalarıyla birlikte sigortalı olurlar. Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümlülükleri sigortalının işe başlamasıyla birlikte başlar.

İssizlik sigortası zorunludur.

Ödeme ve Hizmetler

Madde 5- Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen esas ve kısıllar çerçevesinde, iş ve işçi Bulma Kurumunca aşağıda belirtilen ödeme ve hizmetler sağlanır;

- a) İssizlik ödeneği,
- b) Yeni bir iş bulma,
- c) Meslek geliştirme, edindirme ve yetistirme eğitimi.

İKİNCİ KISIM

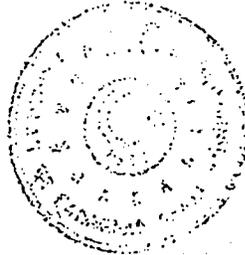
İSSİZLİK SİGORTASI PRİMİ

İssizlik Sigortası Primi Ödenmesi

Madde 6- İssizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere bu Kanunun 2 nci maddesi kapsamına giren tüm sigortalı ve işverenler ile Devlet işsizlik sigortası primi öder.

İssizlik Sigortası Primi Oranları

Madde 7- İssizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık kazancının % 2,0' dir. Bunun % 1,0' i sigortalı, % 1,0' i işveren ve % 1,0' i Devlet payıdır.



Bu maddeye göre işverenlerce ödenen primler kazançların tesbitinde gider olarak, sigortalılarca ödenen primler de ücretin vergi matrahının tesbitinde gayri safi ücretten düşülür.

Primlerin Toplanması ve Aktarılması

Madde 8- İssizlik sigortası primlerinin toplanmasından, toplanan primlerin İssizlik Sigortası Fonuna aktarılmasından Sosyal Sigortalar Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur.

Buna ilişkin hususlar iki kurum arasında yapılacak bir protokol ile belirlenir.

Prime Esas Kazançlar, Sınırları, Belgeler, Primlerin Geri Verilmesi, Yeni İşverenin Sorumluluğu

Madde 9- Prime esas kazançlar, kazanç sınırları, prim belgeleri, haksız olarak alınan işsizlik sigortası primlerinin geri verilmesi ve yeni işverenin sorumluluğu konusunda 506 Sayılı Kanunun 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 ve 84 üncü maddeleri uygulanır.

ÜÇÜNCÜ KISIM

İSSİZLİK ÖDENEĞİ VE SAĞLANAN DİĞER HAKLAR

İssizlik Ödenegini Hakedebilme Koşulları

Madde 10- İssizlik ödenegini hakedebilme koşulları şunlardır;

a- Bu Kanunun 2'nci maddesi uyarınca kapsama dahil olmak,

b- İş ve İşçi Bulma Kurumuna ödeme ve hizmetlerden yararlanmak üzere başvurmadan önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 180 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak,



d- İş ve İsci Bulma Kurumuna süresi içinde başvurarak işsiz kaldığını, işsizlik ödeneği almak istediğini ve yeni bir iş almaya hazır olduğunu belirterek gerekli kayıt işlemini yaptırmış olmak,

e- 1475 Sayılı Kanunun 13 üncü maddesi veya 854 Sayılı Kanunun 15 nci maddesi ya da 5953 Sayılı Kanunun 6 nci maddesinin 4 üncü fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak hizmet akti sona ermiş olmak,

f- Hizmet aktinin, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 Sayılı Kanunun 16 nci maddesinin I, II ve III'üncü bendlerine veya 854 Sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin II ve III'üncü bendlerine veya 5953 Sayılı Kanunun 7 nci maddesi ile 11 nci maddesinin 1 nci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olmak,

g- Hizmet aktinin, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 1475 Sayılı Kanunun 17 nci maddesinin I ve III'üncü bendlerine veya 854 Sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin III'üncü bendine veya 5953 Sayılı Kanunun 12 nci maddesinin 1 inci fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olmak,

h- 1475 Sayılı Kanunun 24 üncü maddesine göre toplu isten çıkarma nedeniyle işsiz kalmak,

ı- Hizmet aktinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak, 854 Sayılı Kanunun 7 nci maddesinin II'nci fıkrasında belirtilen hizmet aktinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle, sefer sonunda işsiz kalmak,

ii- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle isten çıkartılmış olmak, 854 Sayılı Kanunun 14 nci maddesinin IV'üncü fıkrasındaki, geminin kayba uğraması, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması nedeniyle hizmet aktinin kendiliğinden bozulması sonucu işsiz kalmak,

iii- Başvuru sırasında, grev, lokavt veya Kanundan doğan ödevler nedeniyle hizmet akti askıya alınmamış olmak,

iiii- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık, malüllük, hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kollarından sürekli veya geçici iş göremezlik geliri ve benzeri ad altında bir ödemeye hak kazanmak için işinden ayrılmamış olmak.



İssizlik Ödenegi Verilmesini Engelleyen Hak Düşürücü Nedenler

Madde 11- İssizlik ödenegi almakta iken;

a- İS ve İSÇİ Bulma Kurumu veya işverence teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın iki kez reddeden,

b- İS ve İSÇİ Bulma Kurumu tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetistirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden, kabul etmesine karşın devam etmeyen veya başarısız olan,

c- İssizlik ödenegi aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı tespit edilen,

d- İS ve İSÇİ Bulma Kurumu tarafından yapılan çağruları zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen,

sigortalı İssizlerin İssizlik ödenekleri derhal kesilir.

Ancak;

1- Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlar ile;

2- Hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle geçici iş göremezlik ödenegi almaya hak kazananların,

İssizlik ödenegi alma süreleri; anılan durumların sona ermesinden sonra devam eder.

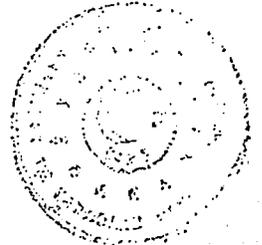
İssizlik Ödenegine Esas Alınacak Günlük Kazanc

Madde 12- İssizlik ödenegine esas alınacak günlük kazancın ve sınırlarının belirlenmesinde 506 Sayılı Kanununun 78 ve 88 nci maddeleri uygulanır.

İssizlik Ödeneginin Miktarı

Madde 13- Günlük İssizlik ödenegi, sigortalının bu ödenege esas olan günlük net kazancının % 55'idir. Ancak, bu miktar o anda geçerli günlük net asgari ücretinin % 50'sinden aşağı olamaz.

İssizlik ödenegi Gelir Vergisinden İstisnadır.



İssizlik Ödeneğinin Korunması

Madde 17- Bu Kanun gereğince verilecek ıssızlık ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez.

DÖRDÜNCÜ KISIM
İSSİZLİK SİGORTASI FONU

Fonun Kuruluşu, Yönetimi ve Denetimi

Madde 18- Bu Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak üzere "İssizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur.

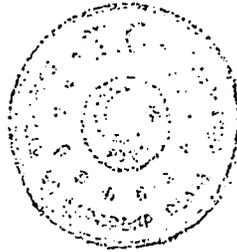
Bu Fon, İis ve İisci Bulma Kurumunun bünyesinde kurulacak bir faire başkanlığı tarafından işletilir ve yönetilir.

Fon Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir.

Fonun Gelirleri ve Giderleri

Madde 19- İssizlik Sigortası Fonunun Gelirleri;

- a- İssizlik sigortası primlerinden,
 - b- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizlerden,
 - c- Diğer gelir ve kazançlardan,
- olusur.



Fonun Giderleri Sunlardır:

- a- Sigortalı işsizlere verilen ödenekler,
- b- Meslek geliştirme, edindirme ve yetistirme eğitim giderleri,
- c- işe yerleştirme giderleri,
- d- Sosyal Sigortalar Kurumunca yerine getirilen hizmetler için yapılacak masraflar.

Bu Fondan ayrıca, iş ve işçi Bulma Kurumunun yönetim giderlerini karşılamak üzere, yıllık prim toplamının % 10 unu geçmemek kaydıyla bir pay ayrılır.

Fonun Mal Varlığı, Vergi, Resim ve Harç Muaflığı

Madde 20- Fondan temin edilen mallar iş ve işçi Bulma Kurumuna aittir. Fonun malları icra ve iflas Kanunu ile Türk Ceza Kanunu bakımından Devlet malı hükmünde olup, alacakları da Devlet alacağı derecesinde ayrıcalıklıdır.

Fon, (iktisadi işletmeleri dışında) damga vergisi haric her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

BESİNCİ KISIM ÇEŞİTLİ HÜKÜMLER

Ücretlerde İndirim veya Kesinti Yapılamayacağı

Madde 21- İsveren, işsizlik sigortasına ilişkin kendi yükümlülükleri nedeniyle, sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamaz.



T. C.
BAŞBAKANLIK
KANUNLAR VE KARARLAR
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

xvii

Sayı : B.02.0.KKG/ 101-631/1855

Ankara

14/4/1995

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bazı kanun ve Bakanlık müzakeresi Bakanlar Kurulu'na 14/4/1995 tarihinde Lemaşlaştırmaları "Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" ile gerekçesi ilişikte gönderilmiştir.

Gereğini arz ederim.



Prof. Dr. Tansu ÇİLLER
Başbakan

- ERİ :
1- Kanun Tasarısı
2- Gerekiye (Genel-Madde)

T. B. M. M. BAŞKANLIĞI	
Komisyon	Sağlık ve Sosyal İşler - Feriye BÖRER
TARİHİ	19-4-1995 1/848
K. M. D.	K. D. B. K.
BAŞKAN	İ. A. Ç. Ç.

Not : Verilecek cevaplarda Daire adının, yazı tarih ve sayısının açıklanması.

Ek 3

T/1599

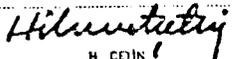
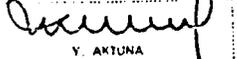
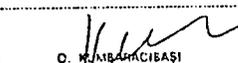
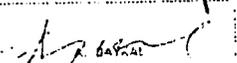
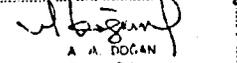
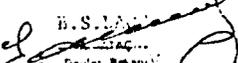
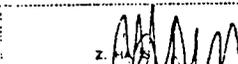
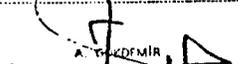
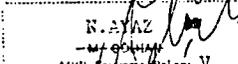
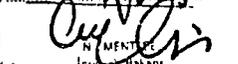
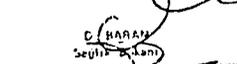
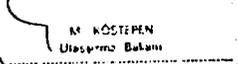
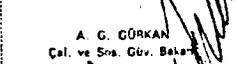
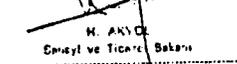
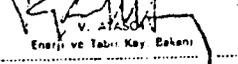
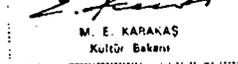
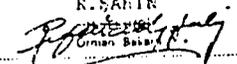
Madde 34- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 35- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Eki



PROF. DR. T. ÇİLLER
BAŞBAKAN

 H. ÇETİN Devlet Bakanı ve Başb. Yrd.	 N. CEVHERİ Devlet Bakanı	 Y. ANTUNA Devlet Bakanı	 A. S. ERŞAN Devlet Bakanı
 D. N. BAHADIR Devlet Bakanı	 S. DAĞ Devlet Bakanı	 A. DAYKAL Devlet Bakanı	 S. KARLIOĞLU Devlet Bakanı
 K. KURT Devlet Bakanı	 A. HACIOĞLU Devlet Bakanı	 A. A. DOĞAN Devlet Bakanı	 B. S. LAÇ Devlet Bakanı
 Z. HACI Devlet Bakanı	 A. K. DEMİR Devlet Bakanı	 S. ENDEM Devlet Bakanı	 A. M. GÜLTAY Devlet Bakanı
 N. ATAZ Millî Eğitim Bakanı V.	 N. MENTEK İçişleri Bakanı	 Y. HACIOĞLU Dışişleri Bakanı	 I. ATILLA Maliye Bakanı
 N. AVAR Millî Eğitim Bakanı	 E. ŞAHİN Bay ve İşleri Bakanı	 D. KARAN Sevkiye Bakanı	 M. KÖSTEREN Ulaştırma Bakanı
 H. ŞAHİN Tarım ve Köylüleri Bakanı	 A. G. GÖKKAN Çal. ve Sos. Güv. Bakanı	 N. AKYÇ Emişl ve Ticaret Bakanı	 V. ŞİŞMAN Enerji ve Tabii Kay. Bakanı
 M. E. KARAN Kültür Bakanı	 I. ÇÖREK Turizm Bakanı	 R. SARIN Orman Bakanı	 R. SARIN Orman Bakanı

Dosya No.

101-631

414

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN
KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA
KANUN TASARISI

BİRİNCİ KISIM

Amaç, Tanımlar, Kuruluş ve Görevler

Amaç

Madde 1- Bu Kanun ile istihdamın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için faaliyetlerde bulunmak üzere, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Tanımlar

Madde 2- Bu Kanunda geçen;

Bakan : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanını,

Bakanlık : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını,

Kurum : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünü,

Genel Kurul : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Genel Kurulunu,

Yönetim Kurulu : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulunu,

ifade eder.

Kuruluş

Madde 3- Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk ve özel bütçeli bir Kamu Kuruluşudur.

Kurum, 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanununa, 2886 Sayılı Devlet ihale Kanununa ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi olmayıp, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir.

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kısa adı "ISKUR" dur.

Kurumun Görevleri

Madde 4- Kurum'un görevleri şunlardır:

a) Genel istihdam politikasının oluşturulmasına katkıda bulunmak,



b) İşçü arz ve talebinin dengeli bir biçimde oluşmasını sağlamak.

c) İş ve meslek analizlerini yapmak, yaptırmak, meslek standartlarının hazırlanmasını yönlendirmek ve meslekler sözlüğünü hazırlamak.

d) Yurtiçi ve yurtdışı iş ve işçü piyasaları hakkında incelemelerde bulunmak, bilgi toplamak.

e) İş piyasasının nitelikli eleman ihtiyacını karşılamak üzere, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi vermek, verdirmek.

f) İşçünün yurtiçinde veya yurtdışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerini sağlamak.

g) Yurtdışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek.

h) Yabancılarla çalışma izni vermek.

ı) Sakatların eski hükümlülerin ve korunmaya muhtaçların istihdamına yardımcı olmak, mesleki rehabilitasyon çalışmaları yapmak.

j) Meslek hayatına girişte, meslek seçimi, meslek ve girişimcilik eğitimi, işe giriş ve meslekte ilerleme konularında danışmanlık yapmak, gençlere, yetişkinlere, sakatlara ve kadınlara yönelik özel istihdam projeleri uygulamak.

k) Uluslararası kuruluşların çalışma ve işçüne ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek. Ülkemizin taraf olduğu ikili ve çok taraflı anlaşma ve sözleşmeleri uygulamak.

l) 1475 Sayılı İş Kanunu, 4046 Sayılı Kanun ve diğer Kanunlarda verilen görevleri yapmak. Kurum, bu görevlerini 1475 Sayılı İş Kanunu kapsamı dışında kalan iş ve işçi isteyenleri de kapsayacak şekilde düzenler ve yürütür.

İKİNCİ KISIM Kurumun Organları

Organlar

Madde 5- Kurum'un Organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurullarıdır.

Kurum ayrıca, görevleri ile ilgili Uzmanlık Kurulları oluşturabilir.



BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Kurul

Genel Kurul

Madde 6- Genel Kurul, Kurum'un en yüksek organıdır. Genel Kurul 20 işçi, 20 işveren ve 20 kamu yönetimi temsilcisi ile onu Bakan tarafından belirlenecek 70 üyeden oluşur.

En çok işçiyi temsil eden işçi sendikaları konfederasyonunun değişik iş kollarından seçeceği yirmi,

Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinden beş Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden beş Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonundan beş ve en çok işvereni temsil eden işveren sendikaları konfederasyonunun değişik iş kollarından seçeceği beş temsilci den,

Bakanlığı temsilen iki, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Orman Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Milli Prodüktivite Merkezini temsilen birer üye ile Üniversitelerarası Kurulca Kurum'un faaliyetleri ile ilgili alanlardan seçilecek iki öğretim üyesinden, oluşur.

Genel Kurul üyeleri üç yıl için görevlendirilirler. Herhangi bir sebeple bu görevleri sona erenlerin yerine kalan süreyi tamamlamak üzere kurumlarınca yeni üye görevlendirilir.

İKİNCİ BÖLÜM

Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu

Madde 7- Yönetim Kurulu, Kurum'un yürütme organı olup, Genel Müdürün başkanlığında altı üyeden oluşur. Yönetim Kurulu Üyelerinden biri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında biri de İŞKUR Genel Müdür Yardımcılarından olmak üzere müşterek kararla atanırlar. Dördü ise ikisi işçi, ikisi de işveren kesiminden



olmak üzere, Genel Kurul tarafından kendi üyeleri arasından veya dışarıdan gizli oyla seçilirler. işçi ve işveren kesimi üyelikleri için ayrıca ikiyeşer yedek üye seçilir.

Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. görev süresi biten üyeler tekrar atanabilirler veya seçilebilirler. Süreleri biten üyeler, yeni üyeler göreve başlayıncaya kadar görevlerine devam ederler. Yönetim Kurulu üyeleri çalışma sürelerine bakılmaksızın atandıkları usulle görevden alınabilir veya azledilebilirler.

Bakanlıkça görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan Yönetim Kurulunun seçimle gelen üyeleri Bakan tarafından geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılabilirler. Bu kişilerin haklarında ceza davası açılması halinde de Bakan tarafından geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılmaları mümkündür. Görevlerinden uzaklaştırılan üyelerin yerlerine, kalan süreyi tamamlamak üzere yedekleri getirilir. Yedeklerle doldurulamayanların yerlerine, yenileri seçilip işe başlayıncaya kadar, görev yapmak üzere Bakanlık tarafından ait oldukları kesimlerden görevlendirme yapılır.

Yönetim Kurulu üyelerinin en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmaları, tümünün Devlet memurluğuna atanabilme şartlarını taşımaları, siyasi parti organlarında görevli bulunmamaları, ekonomi, işletme, sosyal politika veya iş hukuku konularında bilgi ve tecrübe sahibi olmaları, zorunludur.

Yönetim Kurulu, Başkanın daveti üzerine ayda iki defadan az olmamak üzere, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Kararlar çoğunlukla alınır. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Yönetim Kuruluna, Başkanın bulunmaması halinde görevlendireceği Genel Müdür Yardımcısı başkanlık eder.

Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri, her ay 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yönetim Kurulu üyelerine tanınan mali haklardan ayrıca yararlandırılırlar.

Czürsüz olarak toplantıya katılmayan üyelerin ücretlerinden Yönetim Kurulu Yönetmeliğine göre kesinti yapılır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İl İstihdam Kurulları

İl İstihdam Kurulları

Madde 8- İl İstihdam Kurulları, ildeki Valinin veya görevlendireceği yardımcısının başkanlığında;

- a) Genel Müdür tarafından görevlendirilecek bir temsilciden,
 - b) Büyükşehir Belediye Başkanı veya Belediye Başkanı veya konu ile ilgili görevlendirecekleri bir temsilciden,
 - c) Bakanlık ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının ildeki temsilcilerinden,
 - d) Diğer bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının il düzeyindeki temsilcilerinden,
 - e) En çok üyesi bulunan işçi ve işveren sendikalarının beşer temsilcisinden,
 - f) O il'deki faaliyet gösteren meslek odalarının birer temsilcisinden,
 - g) Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği il temsilcisinden,
 - h) Varsa, o ildeki bir Üniversitenin temsilcisinden,
 - i) Gönüllü kuruluşlar temsilcilerinden,
- oluşur.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Genel Müdürlük Teşkilatı

Genel Müdürlük Teşkilatı

Madde 9- Genel Müdürlük Merkez ve Taşra Teşkilatından oluşur.



Merkez Teşkilatı

Madde 10- Kurumun Merkez Teşkilatı ana hizmet birimleri ile denetim, danışma birimleri ve yardımcı birimlerden oluşur.

Genel Müdür

Madde 11- Genel Müdür, Kurumun en üst amiridir. Genel Müdür olarak atanabilmek için, en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş olmak şarttır. Genel Müdür, Genel Kurul ve Yönetim Kurulu kararları ile Kurum mevzuatına göre Kurumun işlerini yürütür. Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar, idari ve adli yargı mercileri ile üçüncü kişilere karşı Kurumu temsil eder.

Genel Müdür Yardımcıları

Madde 12- Teftiş Kurulu Başkanlığı hariç, Kurumun bütün birimlerinin yönetim ve koordinasyonunda Genel Müdüre yardımcı olmak üzere en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş 3 Genel Müdür Yardımcısı müşterek kararla atanırlar.

Ana Hizmet Birimleri

Madde 13- Kurumun ana hizmet birimleri şunlardır:

- a) İş ve Meslek Danışmanlığı Daire Başkanlığı,
- b) İşgücü Yetiştirme Daire Başkanlığı,
- c) Yurtiçi İstihdam Daire Başkanlığı,
- d) Yurtdışı İstihdam ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı,
- e) İş Kaybı Tazminatı Daire Başkanlığı,
- f) İnsan Gücü Planlaması Daire Başkanlığı,



Denetim ve Danışma Birimleri

Madde 14- Kurumun denetim ve danışma birimleri şunlardır;

- a) Teftiş Kurulu Başkanlığı,
- b) Hukuk Müşavirliği,
- c) Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı.

Yardımcı Birimler

Madde 15- Kurumun Yardımcı Birimleri şunlardır;

- a) Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı,
- b) Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı,
- c) Bilgi İşlem Daire Başkanlığı,
- d) İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı,
- e) İdari İşler Daire Başkanlığı,
- f) Savunma Uzmanlığı.

ÜÇÜNCÜ KISIM**Sorumluluk ve Yetkiler****Kurumun Sorumlu Olmadığı Haller**

Madde 16- Kurum, iş ve işçi arayanların isteklerini karşılayamamaktan ve hizmet akti yapılmasına aracılık ettiği hallerde tarafların ileri sürecekleri zarar ve ziyandan hukuken sorumlu değildir.

Yöneticilerin Sorumlulukları

Madde 17- Kurumun merkez ve taşra teşkilatının her kademedeki yöneticileri, yapmakla yükümlü buldukları hizmet ve görevleri, Genel Müdürlük emri ve direktifleri yönünde, mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur.



Yetki Devri

Madde 18- Genel Müdür ve her kademedeki Kurum yöneticileri; sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla, yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler. Ancak, yetki devri, yetkiyi devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz. Genel Müdür, avukat bulunmaması halinde, Kurumun leh ve aleyhine açılmış ve açılacak davalarda ve icra işlerini takipte, icra ve yargı mercileri nezdindeki temsil yetkisini Kurumun o yerdeki en yüksek amirine devredebilir.

DÖRDÜNCÜ KISIM

Personele ilişkin Hükümler ve Mali Hükümler

BİRİNCİ BÖLÜM

Personele ilişkin Hükümler

Personel Rejimi

Madde 19- Kurum personeli hakkında bu Kanun ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Kurum, merkez ve taşra teşkilatında istihdam uzmanı ve istihdam uzman yardımcısı çalıştırabilir.

Kurumda özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren veya uzmanlık gerektiren işlerde T.C. uyruklu ve yabancı uyruklu elemanlar kadro karşılığı aranmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabilir.

Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Kurum personeli Türk Ceza Kanununun 279 uncu maddesine göre memur sayılırlar.

Kurum personeline yılda dört aylık tutarında ikramiye ödenir. Ödeme tarihlerini Yönetim Kurulu belirler.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Personelin Görevlendirilmesi

Madde 20- Genel ve Katma Bütçeli Daireler, Döner Sermayeli Kuruluşlar, Kamu iktisadi Teşebbüsleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde çalışanlar, kurumlarının izni ile Türkiye iş Kurumu'nda sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Bu personel, kurumlarından aylıksız izinli



sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın terfileri süresinde yapılır. Bu şekilde çalıştırılacakların sözleşme ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.

Üniversite öğretim elemanları, uzmanlıklarına uyan işler için, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 38 inci maddesine göre, Kurum Teşkilatında görevlendirilebilirler.

Atama

Madde 21- Özel Kanunlarda yer alan atama hükümleri saklı kalmak kaydıyla Kurumun;

a) 1-4 dereceli kadrolarına Genel Müdürün önerisi üzerine Yönetim Kurulu,

b) Diğer kadrolarına Genel Müdür,

atama yapmaya yetkilidir.

İKİNCİ BÖLÜM

Mali Hükümler

Kurumun Gelirleri

Madde 22- Kurumun gelirleri aşağıda gösterilmiştir.

a) Bakanlık Bütçesine Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne yardım amacıyla konulacak ödenek,

b) Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu gelirlerinden aktarılacak % 3' lük miktar

c) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Gelirlerinden aktarılacak % 3'lük miktar,

d) Geliştirme ve Destekleme Fonu Gelirlerinden aktarılacak % 5'lik miktar,

e) işçi Ücretlerinden Ceza Olarak Kesilen Paralar Fonu gelirlerinden aktarılacak % 10'luk miktar,



f) 1475 Sayılı İş Kanununun 84 üncü maddesine bir hüküm ekleyen 84'üncü maddesine bir hüküm ekleyen 8.5.1985 tarih ve 3199 Sayılı Kanun uyarınca Kurumun görev ve faaliyetleri ile ilgili olarak Kuruma ödenecek masraf karşılıkları,

g) 1475 Sayılı İş Kanununun 21'nci maddesine göre işçi Çalışma ve Kimlik Karnelerinden elde edilecek gelirler,

h) 1475 Sayılı İş Kanununun 98/a-5'inci maddesine göre bu maddeyle ilgili olarak mahalli mal memurluğunca tahsil edilen para cezaları,

i) 1475 Sayılı İş Kanununun 98'inci maddesinin (B) ve (C) bendlerine göre verilen ve mahalli mal memurluğunca tahsil edilen para cezaları ile 105'inci maddesine göre hükmedilen ve Hazinece tahsil edilen para cezaları,

j) Kurumun taşınır ve taşınmazlarının getirdiği gelirler,

k) Kuruma yapılacak bağış ve vasiyetler,

l) Diğer gelirler.

Kuruma aktarılacak "b,c,d,e,f." bendlerindeki miktarlar üçer aylık dönemler halinde o dönemler için tahsil edilen gelirler üzerinden yapılır ve her dönemi takip eden ayın sonuna kadar Kuruma ödenir.

Kurum gelirleriyle ilgili alacaklar 6163 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil edilir.

Bu maddenin (f) ve (g) fıkralarında belirtilen gelirlere ilişkin paraların yatırılması için Kurumca düzenlenecek belgeler icra ve iflas Kanununun 68 inci maddesinde sayılan belgeler hükmündedir.

Kurumun hesap dönemi olarak, takvim yılı esas alınır.

Kurumun yıllık gelirlerinin %1'i Kurum personelini geliştirme, eğitim ve teşvik hizmetlerine karşılık olarak ayrılır. Bu miktarı yarıya kadar artırmaya Kurum Yönetim Kurulu yetkilidir.

Vergi, Resim ve Harç Bağışıklığı

Madde 23- Kurumun 22 nci maddesinde sayılan gelirleri ile bu gelirlerle ilgili olarak yapılan işlemler, Kurumun taşınır ve taşınmaz malları, Kurum hizmetleri ile ilgili olarak ithal



edilecek her türlü araç gereç ve diğer malzemeler, Kurum tarafından açılan ve Kurumun taraf olduğu davalar ve icra kovuşturmaları ile ilamlar ve suretleri, her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

Kuruma gerçek ve tüzel kişilerce yapılacak her türlü bağış ve yardımların tamamı vergi kanunları açısından gider olarak gösterilir.

Kurumun Malları

Madde 24- Kurumun malları, icra ve iflas Kanunu ile Türk Ceza Kanunu bakımından Devlet malı hükmünde olup, alacakları da Devlet alacağı derecesinde imtiyazlıdır. Kurumun malları hakkında İcra ve İflas Kanununun iflasa ilişkin hükümleri uygulanmaz.

BEŞİNCİ KISIM

Çeşitli Hükümler

Yabancı Uyrukluların Çalıştırılması

Madde 25- Türkiye'de yabancı uyruklu işgücünün çalıştırılması izne tabidir. Çalışma izni; kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı dikkate alınarak, Kurum tarafından verilir.

Tanıtım

Madde 26- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu tarafından Kuruma, istihdamı geliştirmek ve işsizliği azaltmak konularında istihdam yaratan kuruluşların duyarlılığını artırmak ve kamuoyunu aydınlatmak amacıyla, ayda bir saati aşmamak üzere radyo ve TV'de ücretsiz yayın hakkı verilir. Ayrıca, diğer özel veya kamu yayın kuruluşlarının ücretsiz yayın imkanlarından da yararlanılabilir.

Kadrolar

Madde 27- Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (3) Sayılı Cetvelinde yer alan ve ekte gösterilen İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğüne ait kadrolar iptal edilmiştir. Ekli cetvelde gösterilen kadrolar 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (3) Sayılı Cetvelinin ilgili bölümüne eklenmek üzere ihdas edilmiştir.



Kadrolara Ait Özel Hükümler

Madde 28- Bu Kanun gereğince "İstihdam Uzmanı" kadrolarına atananlar; 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ıncı maddesinin Ortak Hükümler bölümünün (A) bendinin 11 inci fıkrasında öngörülen bir derece yükselmesinden yararlandırılır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa 9.4.1990 Tarih ve 418 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesiyle eklenen I Sayılı Cetvelin (h) şikkına "İstihdam Uzmanı" unvanı eklenmiştir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 9.4.1990 Tarih ve 418 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesiyle değişik "Zam ve Tazminatlar" başlıklı ek maddesinin "II- Tazminatlar" bölümünün (A/1) ve (F/b) fıkralarına "İstihdam Uzmanı" ve "İstihdam Uzman Yardımcısı" unvanları eklenmiştir.

İnceleme ve Denetleme

Madde 29- Bu Kanun ve 1475 Sayılı İş Kanunu kapsamındaki Kurum faaliyetlerinin yerine getirilmesi ile ilgili olarak Kurumun yetkili memurlarınca yapılacak inceleme, araştırma ve denetim çalışmalarında İş Kanununun 89, 95 ve 106 ncı maddeleri hükümleri uygulanır.

Adli Makamlardan Bilgi İstenmesi ve Kurumun Müdahil Sıfatı

Madde 30- Kurum, bu Kanun ile 1475 Sayılı İş Kanununda belirtilen iş ve işçi bulma aracılığına, işbulma vaadiyle dolandırıcılığa ve diğer suçlara ilişkin olarak adli makamlardan; kovuşturma ile yargılama safahatı ve sonucu hakkında bilgi isteyebilir. Kurum, görev alanına giren suçlardan dolayı Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılan ihbarlar sonucunda kamu davasının açılması ile müdahil sıfatını kazanır.

Özel İşbulma Büroları

Madde 31- işe yerleştirme ve istihdam danışmanlığı faaliyetlerinde bulunmak üzere, özel iş bulma büroları kurulabilir.

Yönetmelikler

Madde 32- Bu Kanun ile ilgili olarak;



a) Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve İl İstihdam Kurullarının görev ve yetkileri, toplanma, çalışma usul ve esasları ile bu kurulların (Yönetim Kurulu üyeleri hariç) üyelerine verilecek yolluk ve ücretlerin miktarı,

b) Uzmanlık Kurullarına seçilecek üyelerin sayısı ve unvanları, toplanma, çalışma usul ve esasları,

c) Kurumun Merkez ve Taşra Teşkilatına ait birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları,

d) Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esasları,

e) Hukuk Müşavirliğinin çalışma usul ve esasları,

f) işgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Merkezlerinin kuruluş ve yönetimi,

g) işgücü yetiştirme ve mesleki rehabilitasyon programlarında elde edilen ürünlerin sergilenmesi ve satışı,

h) Yabancı uyruklu işgücünün çalıştırılmasına ilişkin esaslar,

ı) İstihdam Uzmanlığı ve İstihdam Uzman Yardımcılığına atanma şartları ile bu kadrolara ilişkin usul ve esaslar,

j) Kurumun gelir, gider ve muhasebesi ile bütçe ve bilançosunun düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar,

k) Özel iş bulma bürolarının kuruluş, işleyiş ve denetimine ilişkin usul ve esaslar,

l) Bu Kanun ile diğer Kanun ve Tüzüklerin Kuruma verdiği görevlerin yerine getirilmesine ilişkin diğer konular,

Genel Kurul tarafından onaylanacak yönetmeliklerle düzenlenir.

ALTINCI KISIM

Geçici Hükümler

Geçici Madde 1- Genel Müdürlük Merkez ve Taşra Teşkilatı bu Kanun esaslarına göre yeniden düzenleninceye kadar mevcut kadroların kullanımına devam olunur.



Geçici Madde 2- Bu Kanuna göre kadro ve görev unvanları değişmeyenler yeni kadrolarına hiç bir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılırlar.

Kadro ve görev unvanları değişenler veya kaldırılanlar yeni bir kadroya atanıncaya kadar, her türlü mali ve sosyal hakları saklı kalmak kaydıyla durumlarına uygun işlerde görevlendirilirler. Bunların durumlarına uygun görevlere atanmaları halinde eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü haklarının bu yeni görevlerinde kaldıkları sürece ödenmesine devam olunur.

Geçici Madde 3- Bu Kanuna göre yeniden düzenleme yapıncaya kadar; değişen ya da yeniden kurulan birimlere verilen görevler daha önce bu görevleri yürüten merkez ve taşra teşkilatı tarafından yürütülmeye devam olunur.

Geçici Madde 4- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler yürürlüğe girinceye kadar, mevcut yönetmeliklerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.

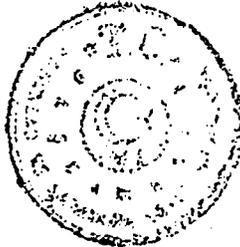
Geçici Madde 5- Bu Kanunda öngörülen yönetmeliklerden 32 nci maddenin (a) ve (c) fıkrasında yer alan yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay, diğerleri ise bir yıl içinde çıkarılır.

Geçici Madde 6- Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihte, "İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü" ne ait taşınır ve taşınmaz mallar ve haklar başka bir işleme gerek kalmaksızın "Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü" ne devredilmiş sayılır.

Geçici Madde 7- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl içinde Kurumda en az beş yıl görev yapmış, ilgili yönetmelikteki şartları haiz olan ve açılacak yeterlik sınavını başaranlar "İstihdam Uzmanı" olarak atanabilirler. Bu şekilde istihdam Uzmanı olanlar da 28'inci maddede öngörülen haklardan yararlanırlar.

Geçici Madde 8- Bu Kanuna göre oluşan Genel Kurul, ilgili yönetmelik yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç altı ay içinde Bakanlık tarafından toplantıya çağrılır.

Geçici Madde 9- Seçimle gelecek Yönetim Kurulu üyeleri göreve başlayıncaya kadar, bu üyeliklere ilgili kesimlerden Bakanlık tarafından görevlendirme yapılır.



YEDİNCİ KISIM

Son Hükümler

Yürürlükten Kaldırılan ve Değiştirilen Hükümler

Madde 33- 4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile ek ve değişikliklerine ait diğer kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır.

1475 Sayılı İş Kanunu ile diğer Kanunlarda yer alan "iş ve işçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü" adı, "Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü" olarak değiştirilmiştir.



TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ MERKEZ TEŞKİLATI

<u>Genel Müdür</u>	<u>Genel Müdür Yrd.</u>	<u>Ana Hizmet Birimleri</u>	<u>Danışma ve Denetim Birimleri</u>	<u>Yardımcı Birimler</u>
Genel Müdür	Genel Müdür Yrd.	1- İş ve Meslek Danışmanlığı Daire Başkanlığı	1- Teftiş Kurulu Başkanlığı	1- Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı
	Genel Müdür Yrd.	2- İşgücü Yetiştirme Daire Başkanlığı	2- Hukuk Müşavirliği	2- Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı
	Genel Müdür Yrd.	3- Yurtdışı İstihdam Daire Başkanlığı	3- Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı	3- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı
		4- Yurtdışı İstihdam ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı		4- İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı
		5- İş Kaybı Tazminatı Daire Başkanlığı		5- İdari İşler Daire Başkanlığı
		6- İşgücü Planlaması Daire Başkanlığı		6- Savunma Uzmanlığı

