

Az gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Sigortası'nın Önemi

Faruk Andaç (Çağ University, Turkey)

The Importance of Unemployment Insurance in Underdeveloped Countries

Abstract

In the absence of unemployment insurance, unemployment descends over like a nightmare on the personnel in business life and constitutes his/her utmost anxiety. Particularly in underdeveloped countries where population increase is rapid whereas speed of industrialization is back, unemployment introduces with itself a good number of adverse effects as well.

On accounts of these reasons there is a substantial need for Unemployment Insurance which is a state-enforced social security in order to meet maintenance and living expenses of the dependant personnel whose active business life has been, due to socio-economic accounts, terminated against their will. Indeed, Unemployment Insurance not only provides fiscal support to the worker but it also guarantees future employment and gains collective bargaining power to the person. By means of an effective job-oriented training and effective operating job-placement system the insurance system also offers a chance of obtaining a new job to the unemployed. In other terms "it provides the power and opportunity to acquire in better conditions a new job with appropriate payment answering to the competency and skill of the unemployed".

Unemployment insurance that is desperately needed to make people live happy under the security of job must be, as it is the case for the rest of other countries as well, established in underdeveloped states as well.

JEL Code: J65

1 Giriş

"İşsizlik Sigortasının mevcut olmadığı bir ülkede işsizlik, bir kabus gibi çalışma hayatındaki ferdin üzerine çökmekte ve onun en başta gelen endişesini teşkil etmektedir"(Ekin, 1971). Özellikle nüfus artışı fazla, sanayileşme hızı yetersiz az gelişmiş ülkelerde işsizlik, pek çok olumsuz etkilerini de beraberinde getirmektedir (Andaç, 2010).

İşsizlik, üretici insan gücü kaynağının israf edilmesine, işgücünün iş göremez veya işe yaramaz duruma gelmesine, dolayısıyla da milli gelir ve üretimin düşmesine, böylece sosyal barışı temelinden sarsmasına neden olmaktadır.

Şüphesiz işsizliği önlemenin en etkin çözüm yolu istihdam kapasitesini artıracak yatırımların artırılmasıdır. Ancak, görülmüştür ki her ülkede hatta gelişmiş ülkelerde bile tam istihdamı sağlamak, işsizliği ortadan kaldırmak mümkün değildir. Buna göre çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın ekonomik nedenlerle uygun bir iş bulamayan işsiz yaşamını devam ettirmesine imkan sağlamak toplumun görevidir (Andaç, 2010).

Bu nedenle kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, devletçe zorunlu olarak kurulmuş sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik kuruluşu olan İşsizlik Sigortası'na büyük bir ihtiyaç vardır. Zira İşsizlik Sigortası, işçiye parasal destek sağlamakla beraber gelecekte çalışma güvencesi vermekte, ferdi iş pazarlığı gücü kazandırmaktadır. İşe dönük etkin bir eğitim ve iyi işleyen işe yerleştirme sistemi ile işsize yeni bir iş bulma imkanını da vermektedir (Andaç, 2010). Diğer bir ifade ile "işsize nitelik ve yeteneğine göre, daha iyi koşullarda uygun ücretle yeni iş elde etme güç ve fırsatını vermektedir" (Maruflu, vd, 1978).

2 İşsizlik Sigortasının Doğuş Nedeni

"İnsan tabiat kanunları gereği doğar yaşar ve ölür. Yaşam süreci içinde yaşamını devam ettirebilmesi için birçok mal ve hizmete ihtiyacı vardır. Bu mal ve hizmetler tabiatla hazır vaziyette değildirler. Bunları belli bazı teknik ve ekonomik usullerle kullanılabilir bir duruma getirmek zorundadır. İnsanların yaşamlarını devam ettirebilmeleri için ihtiyaç duydukları bu mal ve hizmetlerin meydana getirilmesine 'Üretim' diyoruz. Üretimin meydana getirilebilmesi için yapılan faaliyetlere, çabalara, gayretlere ise kısaca 'Çalışma' diyoruz. Diğer bir ifadeyle çalışma, insan gücünün katılımı ile yapılan mal ve hizmet üretimidir." (Andaç, 2008).

Buna göre insanın yaşamını devam ettirebilmesi için mal ve hizmet üretmesi dolayısıyla çalışması gerekir. Eğer bir insan mal ve hizmet üretmiyorsa dolayısıyla çalışmıyor veya çalışmıyorsa yaşamını devam ettirebilmesi zordur, hatta mümkün değildir.

Bu durumda olan kimselere yani mal ve hizmet üretemeyen, çalışmayan kimselere ‘İşsiz’ denilmektedir. İşsiz olan bir kimse, kendini hem faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissine kaptırır hem de kişiyi korkuya sevkeder ve bu korkudan da nefret doğar. Bu konuda William H. Beveridge “İşsizlikten doğan iki kötülük vardır. İlk olarak işsizlik, işsiz kalan kişide faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak ise işsizlik, insanların hayatına korkuyu getirir ve bu korkudan da nefret doğar” ifadesini kullanmıştır (Beveridge, 1945).

Diğer taraftan işsizlik, üretici insan gücü kaynağının israf edilmesine, işgücünün iş göremez veya işe yaramaz duruma gelmesine, dolayısıyla da milli gelir ve üretimin düşmesine, böylece sosyal barışı temelinden sarsmasına neden olmaktadır.

Şüphesiz işsizliği önlemenin en etkin çözüm yolu istihdam kapasitesini artıracak yatırımların artırılmasıdır. Ancak, görülmüştür ki her ülkede hatta gelişmiş ülkelerde bile tam istihdamı sağlamak, işsizliği ortadan kaldırmak mümkün değildir. Buna göre çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın ekonomik nedenlerle uygun bir iş bulamayan işsiz yaşamını devam ettirmesine imkan sağlamak toplumun görevidir (Andaç, 2010).

Bu nedenle kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, devletçe zorunlu olarak kurulmuş sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik kuruluşu olan İşsizlik Sigortası’na büyük bir ihtiyaç vardır. Zira İşsizlik Sigortası, işçiye parasal destek sağlamakla beraber gelecekte çalışma güvencesi vermekte, ferdi iş pazarlığı gücü kazandırmaktadır. İşe dönük etkin bir eğitim ve iyi işleyen işe yerleştirme sistemi ile işsize yeni bir iş bulma imkanını da vermektedir (Andaç, 2010). Diğer bir ifade ile işsizlik sigortası, “işsize nitelik ve yeteneğine göre, daha iyi koşullarda uygun ücretle yeni iş elde etme güç ve fırsatını vermektedir” (Maruflu, vd, 1978).

3 İşsizlik Sigortası Kavramı

“İşsizlik sigortası, hemen herkesin hem fikir olduğu bir kavram özelliğini henüz taşımamaktadır. Zira, işsizlik sigortasının günümüzde gerçek fonksiyonunu yerine getiren bir kuruluş olduğunu söylemek kanımızca biraz iyimserlik olur. Ancak, gerçek fonksiyonun nelerden oluştuğunu belirtmek de oldukça güç bir sorundur. Çeşitli görüşlerle beraber çeşitli uygulamalara rastlamaktayız. Yalnız hemen şunu belirtelim ki, işsizliği önleyen bir faktör olarak anlaşılmalı, aksine işsizlik olayı ortaya çıktıktan sonra, fonksiyonunu yerine getiren sosyal güvenlik aracı olarak düşünülmelidir. Kavram olarak açıklığa kavuşabilmesi için işsizlik sigortasının tanımında bir birliğe kavuşmak ve özelliklerini ortaya koymak gerekecektir.” (Andaç, 1999).

Yapılmış olan bazı tanımlara ve işsizlik sigortasının yerini belirlerken elde ettiğimiz sonuçlara dayanarak kesin olmamakla birlikte bize göre tanımını şu şekilde yapabiliriz: “İşsizlik sigortası, kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta koludur” (Andaç, 1999).

1999 tarih ve 4447 sayılı Türk İşsizlik Sigortası Kanununun 47. maddesine göre ise “İşsizlik sigortası: Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta”dır (Andaç, 2010).

4 İşsizlik Sigortasının Özellikleri

Sosyal sigortaların tüm özelliklerini taşımakla beraber işsizlik sigortasının kendine özgü, sosyal güvenlik kuruluşlarından farklı bazı özellikleri vardır. Bu özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

4.1 İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği

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

Sosyo-ekonomik risk olan işsizlik, sosyal güvenliğin konusu olan diğer mesleki, fizyolojik ve sosyal risklerden farklıdır. Zira işsiz, kendi elinde olmadan çalışma arzu ve yeteneğinde olmasına rağmen sosyal ve ekonomik bir nedenle işsiz kalmış ve geliri kesilmiştir. Tekrar iş bulup çalışma ihtimali, işsizlik süresi uzadıkça zayıflamaktadır. Halbuki, mesleki ve fizyolojik risklerde tekrar aynı işine dönme hakkı saklıdır. Ancak eklemek gerekir ki her işsize de işsizlik sigortası uygulanması mümkün değildir. Kapsamına girecek işsizlerde bazı koşullar aranmaktadır” (Andaç, 2010).

4.2 Zorunluluk Özelliği

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

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

İşsizlik sigortasında zorunluluk olmazsa, işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına düşer. Bu da devlete büyük yük yükler. Zarurete düşmeden bir kimse bunun faydasını anlayamayacağından zorunluluk esası getirilmiştir. İşsizlik sigortasının bu özelliği sayesinde asıl yararı, işsizlik tehlikesinden habersiz olanların da yararlanması sağlanmaktadır. Asıl yardıma muhtaç olan zümre, düşük gelirle çalışan geniş işçi kitleleridir. Bunlar kendi menfaatlerini önceden bilemedikleri için zorunluluk ilkesi getirilmiştir. İşçi çalışmaya başladığı andan itibaren sigortalandır. Hiç bir işçi buna itiraz edemez” (Andaç, 2010).

4.3 Prim Ödeme Özelliği

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

Devletin katkısı ancak bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması halinde görülmektedir. Eğer daha önce bir işte çalışmış, yetersiz prim ödemiş veya hiç prim ödemiş ya da hiç çalışmamış bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması gibi bir uygulama yapılacaksa, devlet bu sırada prim ödeme zorunda kalabilir. Fakat bugün için böyle bir uygulamaya rastlanmamıştır. Ancak, Hindistan’da böyle bir uygulamaya gidilmesi düşünülmüş ise de devlete büyük maddi külfet yükleme yanında diğer bir takım sorunları da beraberinde getireceği anlaşılınca bu düşünceden vazgeçilmiştir (Şahin, 1979).

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

İşçinin prim ödemesi ona bu sigortadan yararlanma hakkını verir. İşsizlik halinde alacağı ödenekler bir haktır. İane, sadaka, yardım değildir. Sosyal yardım kuruluşlarından bu yönü ile ayrılır” (Andaç, 2010).

4.4 Devletçe Kurulma Özelliği

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

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ilkelerini benimsemiş her devlet gibi sosyal güvenlikle ilgili hükümler (İnsan Hakları Beyannamesinin 22. ve 25. Maddeleri hükümlerinde olduğu gibi) 1982 Anayasamızın 60. maddesinde yer almıştır. Sosyal devlet kavramının doğal bir neticesi olan bu madde aynen şöyledir: “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”. Şu halde sosyal güvenlik hakkını sağlamak için sosyal sigorta ve sosyal yardım kuruluşları kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir” (Andaç, 2010).

4.5 Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği

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

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

Bu nedenlerle işsizlik sigortası işsizin kendi gayreti yanında işsize en kısa süre içinde iş bulup, yeniden işe yerleştirmek zorunda kalmaktadır. Bunun için işsizlik sigortası kuruluşları, iş ve işçi bulma kurumları ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdürmek zorundadır. Yine mesleki eğitim kuruluşlarıyla da ilişki içinde bulunmak gerektiğini hissetmektedir” (Andaç, 2010).

5 İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortasının kapsamını şüphesiz bir iş yerinde bağımlı çalışıp da, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturur. Genellikle bağımlı çalışanlar işçilerdir. Bağımsız çalışanlar da (veya çalıştıran) işverenlerdir.

İşçi, üretime genellikle bedeni iş gücü ile katkıda bulunan kimselerdir. Bu günkü anlayışla işçi, kapitalist sanayi düzeninin bir sonucu olup üretim araçları ile çalışan ve hür bir anlaşma ile sermaye sahibine emeğini satarak yaşayan kişidir (Sencer, 1969).

Bağımsız çalışanlar ise, üretim faaliyetini kendi hesabına yürüten sermaye sahibi olanlardır. Kendi mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını yöneten, kullanan ve serbestçe kullanma olanağına sahip kimselerdir. Diğer bir tanımla üretime genellikle sermayeleri ile katkıda bulunan kimselerdir. Bunlar kendi iş güçleriyle birlikte yardımcı iş gücü kullanarak ya da kendileri bizzat üretim faaliyetinin içinde olmayıp iş gücü kiralayarak başka kimselere üretim yaptırırlar. Bağımsız çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına girmezler.

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

6 Sonuç

İnsanların iş güvencesi içinde daha mutlu yaşaması için en çok ihtiyaç duyulan İşsizlik Sigortası her ülkede olduğu gibi özellikle azgelişmiş ülkelerde de kurulmalıdır (Andaç, 1988).

Kaynakça

- ANDAÇ, 1988. **Milliyet Gazetesi**. 8 Nisan 1988.
- ANDAÇ, 1988. **İş Hukuku**, Adalet yayınevi, Ankara.
- ANDAÇ, 1999. **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS yayını, Ankara.
- ANDAÇ, 2010. **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayını, 2. Baskı, Ankara.
- BEVERIDGE, 1945. **Full Employment in a Free Society**, W.W. Norton and Co.Inc. New York.
- EKİN, 1971. **İşsizlik**, İstanbul.
- MARUFLU, vd, 1978. "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması", *DPT yayını*, **1630** (304), p. 15.
- SENCER, 1969. **Türkiye'de İşçi Sınıfı Doğuşu ve Yapısı**, İstanbul.
- ŞAHİN, 1979. "İşsizlik Sigortası Üzerine bir araştırma", *İşgücü Dergisi*, 3, p. 14.