

İŞSİZLİK SİGORTASININ İŞGÜCÜ VE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Mehmet Merve ÖZAYDIN
Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.
Araştırma Görevlisi

I-GENEL OLARAK

İşsizlik sigortası; çalışma istek güç ve durumunda olmasına ve cari ücret düzeyinden çalışmayı kabul etmesine karşın kendi isteği dışında işsiz kalan bireyin bu gelir kaybını belirli bir süre için telafi etmeyi amaçlayan ve primli rejime tabi olan bir sigorta koludur. Dünyada en geç gelişen sigorta kolu olan işsizlik sigortasının diğer sigorta kollarından farkı, insanın çalışma gücünde herhangi bir kayıp olmamasına rağmen kazancını kesen bir tehlike ile ilgili olmasıdır.(Yazgan,1992,s.234) İşsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara ülkemizde 1959 yılında ILO uzmanlarının çalışmaları ile başlanmış,planlar içerisinde yer almasına ve hakkında birçok yasa tasarısı hazırlanmasına karşın bugüne kadar uygulanabilme imkanı olmamıştır. Sosyal siyaset tedbirleri yolunda alınan mesafeler ile hemen hemen tüm sigorta dalları kurulmuş ancak işsizlik sigorta programının kurulabilmesi tüm çabalara rağmen mümkün olmamıştır. Bundaki en önemli etkenlerin, ekonominin yapısından kaynaklanan problemler ve mevzuattaki kıdem tazminatı müessesesinin bu boşluğu doldurması olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim sürekli artan işsizlik,iktisadi gelişme içerisinde gerekli fonların oluşturulamayışı ,diğer sigorta kollarında ve finansmanlarında yaşanan başarısızlıklar,sosyal güvenlik kuruluşlarının iflasın eşiğine gelmesi ve nihayet seçim dönemlerinde seslendirilip sonrasında unutilan politika konularına dahil edilmesi, işsizlik sigortasının bugüne kadar uygulanamamasındaki önemli etkenler olmuşlardır. Öte yandan kıdem tazminatı kurumunun, işverenlerce, yıllardır işsizlik sigortası programının yerine uygulandığına duyulan inanç ve ihbar ve kıdem tazminatlarının toplam maliyetler içerisinde önemli bir yer teşkil etmesi, programın işverenler tarafınca şiddetle reddedilmesine neden olmuştur. Bugün ancak 180 dünya ülkesinden 40 kadarında bu programın uygulanıyor olması, sistemin ciddi, finansal, ekonomik ve örgütsel boyutlarının bulunduğuunun kanıtıdır. (Ekin,1994,s.3)

Ücret; emeği ile geçimini sağlayan işçinin çoğu kez tek gelir kaynağı durumundadır. Çalışanın bu gelirden mahrum kalması, kendisinin, bakmakla yükümlü olduğu kimselerin ve uzun dönemli işsizliklerde bütün toplum yapısının ciddi bir tehdit altında olması anlamına gelmektedir. (Talas,1983,s.14). Sosyal devlet fertlerini kaderleri ile başbaşa bırakmadan toplum içerisinde onurlu bir yaşam sürdürebilmeleri için gerekli ortamı hazırlamak ile yükümlüdür. Anayasamızın ikinci maddesinde sosyal devlet ilkesi yerini alırken, 49. maddesinde yer alan "Devlet çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ortamı yaratmak için gerekli tedbirleri alır." diyerek işsizliği önlemeyi kendisine görev edinmiştir. O halde devletin anayasada belirlediği görevini yerine getirmemesi ile işsiz kalan bireyi bu mücadelesinde kaderi ile baş başa bırakmanın sosyal devlet anlayışı ile uyumsuzluğu açıktır. Sadece bu husus dahi işsizlik sigortasının uygulanmasını zaruri kılmaktadır. Buradan hareketle İşsizlik sigortası neden uygulanmalıdır? sorusuna verilebilecek cevapları bir kaç ana başlık altında toplamak gerekirse;

1- İşsizlik sigortasının uygulanması ile çalışanın ve ailesinin gelir kaybı belirli bir süre ve belirli oranlarda telafi edilerek işsizliğin maddi ve manevi çöküntüleri hem aile hem de toplum için bir ölçüde bertaraf edilir.

2- Programdan işsizlere sağlanacak ödemeler ile satınalma gücünün korunarak üretim-tüketim dengesinin devamlılığı mümkün olacaktır.

3- Taraf olduğumuz anlaşmalar ve sözleşmelerde işsizlik sigortası programının uygulanması gereği sürekli dile getirilerek, maruz kaldığımız uluslararası yaptırımların bir ölçüde önüne geçilmiş olunacaktır.

4- İşsizlik sigortası ile gelir kaybı telafi edilen işçi daha rahat iş arayabilecek ve kendi niteliklerine en uygun bir işte çalışma imkanı bulabilecektir. Bu durumdan hem emek verimliliği hemde iş kalitesi olumlu etkilenecektir.

İdeal bir işsizlik sigortası modelinin tespit edilip uygulanabilmesi her şeyden önce o ülkenin ekonomik yapısının ve özellikle işgücü ve istihdam özelliklerinin çok iyi bilinmesi ile alakalıdır. Emek arz ve talebinin dengede bulunduğu ve emek verimliliğinin en üst düzeyde olduğu bir çalışma hayatı muhakkak ki her toplum için idealdir. Bu ideale ulaşmada sosyal devlet anlayışının da bir sonucu olarak iş piyasalarına devletçe yapılacak müdahaleler zorunlu olmaktadır. Bu müdahaleleri aktif ve pasif iş piyasası tedbirleri olarak ifade ediyoruz. İktisadi alanda işgücü talebini arttırmaya ve işsizliği önlemeye yönelik çalışmaların tümünü aktif iş piyasası tedbirleri içerisinde sayabiliriz. İşgücü hareketliliğinin (mobilité)

sağlanması,mesleki teknik eğitimin verilmesi ve iş ve işçi bulma kurumunun faaliyetleri bu grup içerisinde. Bütün bu aktif iş piyasası tedbirlerine karşılık, iş piyasası düzenlenemiyor ve işsizliğin önüne geçilemiyorsa sosyal devlet ve sosyal siyaset anlayışının da etkisi ile pasif iş piyasası tedbirlerinin uygulanması gereği vardır. Bu tedbirler de belirli bir iktisadi güvence sağlamaya yönelik tedbirlerdir ki en önemlisi işsizlik sigortasıdır. O halde bu anlamları ile aktif iş piyasası politikalarını koruyucu hekimlik tedbirlerine, pasif iş piyasası politikalarını da tedavi edici hekimliğe benzetebiliriz. (Zaim,1997,s.71) Gelişmiş batı ekonomileri incelendiğinde pasif istihdam politikaları genellikle sosyal politika tedbirleri içerisinde yer almış ve uygulanmıştır. Öyle ki Avrupa Birliği ülkeleri içerisinde halen pasif istihdam politikalarına ayrılan pay, aktif istihdam politikalarına ayrılan payın üzerinde seyretmektedir. (OECD,1997)

İşsizlik sigortasının sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için istihdam yapısının ve işgücü piyasalarının özelliklerinin çok iyi bilinmesi gerekliliğini daha önce ifade etmiştik. İşsizlik sigortası uygulamalarını uzun yıllardır başarı ile sürdüren gelişmiş ülkeler ile henüz bu programı uygulayamamış ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin işgücü ve istihdam özellikleri ayrı ayrı değerlendirildiğinde daha sağlıklı bir analiz yapmak ve istihdam-ışsizlik sigortası ilişkisini daha net ortaya koyabilmek mümkün olacaktır.

Gelişmiş ülkelerde istihdamın sanayi ve hizmetler sektörlerinde yoğunlaştığı bilinmektedir. Bu sektörlerin en önemli özelliği ve tarım sektöründen farkı ücretli çalışmanın yaygın olmasıdır. Bunun sonucu olarak Avrupa birliği ülkelerinde ücretlilerin oranı % 85 düzeyindedir. 1950 ' den başlayarak günümüze kadar devam eden dönem içerisinde istihdam da tarımın payı sürekli azalmış 1990 ' lı yıllarda % 8'lerinde gerisinde kalmıştır. Türkiye ve gelişmekte olan ülkeler ise istihdam yapısı bakımından farklı bir durum arz eder. Ülkemizde istihdamda tarımın payı halen yarıya yakındır, üstelik bunun çok önemli bir kesimini de ücretsiz aile işçiliği oluşturmaktadır. Bunun bir sonucu olarak Türkiye'de toplam istihdam içerisinde ücretlilerin oranı %40'larda kalmaktadır. (Koray,1992) İşsizlik sigortası kapsamına aldığı kimseler incelendiğinde hemen hemen hiç bir ülkede tarım kesiminin kapsamda olmadığı görülecektir. Bu sektörde çalışmanın mevsimlik olması ve işsiz kalınma dönemlerinin tam olarak tespit edilmeyişi çalışanların sigorta kapsamı dışında kalmalarını zorunlu kılmaktadır. Ülkemizde kırdan kente göç ile birlikte kayıt dışı sektörde istihdam edilen ve çok büyük rakamlara ulaştığı tahmin edilen bir istihdam türü de mevcuttur. İşsizlik sigortası uygulaması ile bu kesimde çalışmanın daha da artacağı tahmin edilmektedir. Bu nedenle işsizlik sigortası uygulamasından önce bu alanda ciddi bir düzenlemeye gidilmelidir.(Önsal,1993)

II-SİGORTA YAPISI VE MUHTEMEL ETKİLERİ

İşsizlik sigortasının istihdam üzerindeki muhtemel etkilerini incelerken, işsizlik sigortasının yapısını ve yapıdaki her bir ögenin istihdam üzerinde oluşturacağı muhtemel etkilerin neler olabileceğinin analiz edilmesi gereği vardır. İşsizlik sigortasının temel yapı taşları kapsam, ödenek ve primler noktalarında ele aldığımızda her bir ögenin istihdam ve işgücü üzerinde ne tür etkilere sahip olduğunun tespiti, aynı zamanda çalışmamızın da temel amacını oluşturmaktadır.

1-KAPSAM

İşsizlik sigortasını uygulayan ülkelerde, sigortanın kapsamı incelendiğinde, karşımıza çıkan ilk özellik bazı sektörlerin hemen hemen her ülkede kapsam dışı bırakılmış olmasıdır. Tarım, ormancılık , inşaat, turizm sektörlerinde çalışmanın mevsimlik olması, çalışma ve boş kalma niteliğinin tam olarak tespit edilemeyişi, sigorta hizmetlerine kaydolma, primleri toplama ve denetiminde sorunlar yaşanması bu sektörlerde işsizlik sigortası uygulamasını imkansız kılmıştır. Yine tarım sektöründe çalışma karşılığının her zaman ücret şeklinde olmaması, kiracı, ortakçı sistemi ile gelir elde edilmesi,kapsamdaki sınırlamanın bir başka nedenidir. Hizmet sektörü içerisinde eğlence alanları gibi yerlerde de tarım sektöründeki özellikler görülmekte ve bunlarda kapsam dışı kalabilmektedir (Törüner, 1991,s.19) Günümüzde kural olarak kamu kesiminde çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar kapsam dışında tutulmuştur. İşyeri büyüklüğü , bazı mesleklerde işsizlik niteliğinin belirlenemeyişi (sanatçı - din adamı), demografik yapı, yüksek gelir gibi öğelerde kapsamda sınırlamayı gerekli kılan diğer şartlardır.

Ülkemiz için uygulanabilecek bir işsizlik sigortası modelinde tarım sektörünün kapsam dışında bırakılması ciddi sorunları beraberinde getirecektir. İstihdamın yarıya yakınının tarım sektöründe olduğu düşünüldüğünde uygulanacak olan programın istihdam içerisinde tüm bağımlı çalışanları kapsamayacağı açıktır. Gelişmiş ülkelerde bağımlı çalışanların %90-95'inin hatta İsveç için tamamının sigorta kapsamında olduğu(Ekin,1994,s.39) düşünülecek olursa, durumun Türkiye açısından ne kadar vahim olduğu daha iyi anlaşılacaktır. Gelişmiş ülkelerde istihdamda tarımın payının az olması ve bunun yanında modern tarım teknolojisi içinde büyük tarım işletmelerinde ücretli çalışma esas olduğundan, bu kimselerinde kapsama alınabilmesi mümkündür. Kapsamın dar olmasının ülkemiz açısından sağlayacağı tek avantaj, sistemin finansal ve yönetsel boyutunun daha kolay olması ve uygulamada başarı şansının daha yüksek olmasıdır. Nitekim gelişmiş ülkelerde 1980'li yıllarda bağımlı çalışanların % 90- 95' i işsizlik sigortası

kapsamına alınmış ve sistemde ciddi tıkanıklıklar meydana gelmiştir. Bir çok ülke bunun aşılmasında kapsamın daraltılması, ödeneklerin azaltılması ve ödenek sürelerinin kısaltılması gibi önlemleri uygulamak zorunda kalmıştır.

Kapsamdaki daralmanın, istihdamda yapısal değişikliklere neden olması tarımdan sanayi ve hizmetler sektörüne geçişi hızlandırması muhtemeldir. Bu durumda da programın uygulanmasında sağlayacağı başarı ve cömert bir yapıya sahip olması da etkili olacaktır. Mevsimlik özelliklerden dolayı işsizlik sigortası kapsamına katılmayan diğer alanlarda da programa dahil olmak için gerekli yapı değişiklikleri oluşacaktır. Küçük işyerlerinin kapsam dışında bırakılması emek arzının yönünü programın uygulandığı büyük işletmelere çevirme olasılığı yüksektir.

2- ÖDENEKLER

İşsizlik sigortası ödeneklerinin istihdam üzerindeki muhtemel etkileri neler olabilir? Öncelikle işsizlik sigortası ödeneklerinin, programın uygulandığı ülkelerin çoğunda, kişinin işsiz kalmadan önceki geliri ile oranlandığını ve ortalama olarak bu gelirin % 50' si olduğunu ifade etmeliyiz. Ödeneklerin emek arzı üzerinde sabit tek bir etkiye sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Eğer işsizlik sigortası kapsamında çalışanlar, bu ödeneği alabilmek için, işlerinden ayrılıyor, mevsimlik ya da kayıt dışı işlerde çalışarak önceki gelirlerinden daha yüksek bir geliri hedefliyorlar ise bu durumun işsizliği arttırıcı yönde etki yapacağı kesindir. Ancak işsizlik sigortasına hak kazanabilmek amacı ile işgücü piyasalarına girişler artabilir. Ödenek miktarlarının daha fazla olması geçmiş çalışmalar ile orantılı olduğundan işçilerin daha daha yüksek ödenekler için daha uzun süre çalışmalarını muhtemeldir. Bu bir önceki durumun tersine istihdamı arttırıcı bir özellik arzeder.

İşsizlik ödeneğindeki artışlar, işsizlik süresinin uzaması sonucunu getirmektedir. Yapılan ekonometrik araştırmalar da bunu ispatlar niteliktedir. Her mesleğe göre ödenek oranında her % 10 'luk artış, işsizlik süresinde yaklaşık olarak yarım haftalık artışa sebep olmaktadır (Tuna, 1995, s.49). İşsiz kalınan dönemin kişiye temelde iki büyük fayda sağladığı söylenebilir. Bunlardan ilki kişinin boş zaman temin etmesi, diğeri de niteliklerine en uygun işi arayabilme fırsatını kendisine sağlamasıdır. Ancak yapılan araştırmaların tümü ödeneklerdeki artışların kişileri boş zaman tercihine yönelttiği ve bununda işsizlik süresini arttırdığı yönündedir. Başka bir ifade ile işsizlik sigortası ödeneklerinin, istihdam süresinde net kayıplara yol açtığı ve çalışmayı caydırıcı bir özelliğe sahip olduğu söylenebilir. Bu durum, işsizlik

sigortası ödenekleri ile işsizlik süresi arasında güçlü bir pozitif ilişkininde ifadesidir.

Yüksek işsizlik ödeneklerinin iş arama çabalarını kolaylaştırdığı ancak bu ödeneklerin boş zamanı temin edici nitelikte görüldüğünde iş arama eylemi üzerinde olumsuz etkilere sahip olacağı kuvvetle muhtemeldir. Yapılan araştırmalar,yüksek ödeneklerin iş arama sıklığını ve çabasını azalttığı ancak tüm işsizlik dönemi boyunca harcanan çabaların değişmediğini ortaya koymaktadır. İşsizlik sigortası ödeneklerindeki artışların olumsuz etkileri ile ilgili bulgular istihdam hedeflerine ulaşmada işsizlik sigortası modelinin çok iyi tespit edilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ödenek miktarının yanında ödenek süresinin de işsizlik ve işsizlik dönemi üzerindeki etkisi incelemeye değerdir. Araştırmalar işsizlik ödeneği alanların çoğunluğunun ödenek süresinin bitiminden hemen önce yada çok kısa bir süre sonra işe girdiğini ortaya koymaktadır. O halde verilecek ek bir ödenek süresi,işsizlik süresini uzatmaktan başka bir anlam taşımayacaktır.(Tuna,1995,s.56)

Cömert bir işsizlik sigortasından bahsederken kasıt ,kapsamına daha kolay dahil olunulan ,ödenegin yüksek olduğu ve potansiyel ödenek süresinin uzun tutulduğu programı ifade etmektedir. Buraya kadar yapılan açıklamalar daha cömert bir programın ,işsizliği ve işsizlik süresini artırdığı dolayısı ile istihdamı olumsuz yönde etkilediği yönündedir. Ancak emek arzının ,yardımlar arttığında veya programa girme şartları kolaylaştığında değişmeyeceğini varsaymak yanlış olur. Risk cömertçe telafi edildiğinde sigortalı riskli faaliyetlere daha çok katılacaktır. Ancak burada yeter süre ve etkinlikte çalışmayan kimseleri ifade eden gizli işsizlerin durumu farklılık arz eder. Gizli işsizlerin daha cömert bir program karşısında açık işsizliğe dönüşme ihtimali vardır. Bu ve benzeri işçilerin istihdama katılmaları ilerde işsiz kalma ihtimalleri yüksek olduğu için işsizlik oranını artırıcı yönde etki yapabilir.

3-PRİMLER

İşsizlik sigortası yüksek ve uzun süreli işsizlik dönemlerinde yüksek maliyetleri de beraberinde getirecektir. Sigorta fonunun oluşturulması, sistemi uygulayan ülkelerin çoğunda üçlü finansman yolu ile gerçekleşmektedir. Bu işçi ve işverenlerden yapılan prim kesintileri ve sosyal devlet anlayışı ile devletçe yapılan sübvansiyonlar ile işleyen bir finansman şeklidir. İşsizlik sigortası prim kesintileri ile işçinin elini geçen ücret azalırken işveren maliyetleri ise artacaktır. Azalan ücretlerin kişilerin çalışma kararı üzerindeki etkisi iki şekildedir. (Törüner, 1991, s.55) Kişi ya ikame etkisi ile çalışmasını azaltacak veya hiç çalışmayacak yada azalan gelirini artırabilmek için daha fazla çalışma gayreti

gösterecektir. Primlerin ücretler üzerindeki ilk etkisinde işgücüne katılma ve emek arzı azalacak ve işsizlik artma eğilimi gösterecektir. Burada kişi kendi iradesi ile çalışmayı bıraktığından işsizlik sigortasının da devreye girmesi mümkün olmayacaktır. Ancak diğer sigorta kollarında meydana gelen prim artışlarında işsizlik tespit edilememiştir. İşçilerden kesilen primlerin çok yüksek olmayıp %2-3'lerde kalması halinde bu etkinin işsizlik üzerinde şiddetli bir baskı oluşturmayacağını söyleyebiliriz. İşverenlerden kesilen primler işgücü maliyetleri üzerinde ciddi bir artışa neden olur. İşsizlik sigorta programının uygulanmadığı günümüz piyasa şartları içinde dahi, işverenler, toplam maliyetler içerisinde işçilik maliyetlerinin en büyük kalemlerden biri olduğunu savunmakta ve yüksek oranlı primler için endişelerini dile getirmektedirler. (İşveren, 1992) Artan işgücü maliyetleri sonucunda işgücü talebinin azalması sonucu beklenebilir. Ancak işgücü talebindeki bu azalmanın sermaye-yoğun teknolojiler ile ikame edilmesi mümkündür. İşgücü ile sermaye arasındaki bu ikame esnekliğe bağlıdır. İkame esnekliği 1'den küçük ise ki Türkiye'de öyledir, emek talebinde meydana gelecek azalmanın çok şiddetli olmayacağını söylemek mümkündür. Görüldüğü üzere işçi ve işverenlerden yapılan prim kesintileri istihdam üzerinde olumsuz etkilere sahiptir. İşsizlik sigorta programını uygulayan bir çok ülkede, devletin finansmana katkısı, yukarıda saydığımız olumsuzluklardan dolayı, diğer taraflara göre daha ağırlıklıdır.

4-DİĞER ETKİLERİ

İşsizlik sigortasının işgücü piyasaları üzerinde mevcut diğer etkilerine de değinmek gereği vardır. İşsizlik dönemindeki ödeneklerin katkısı ile işe yerleştirmelerdeki etkinliğin artması, orta ve uzun dönemdeki işgücü verimliliğinin artış göstermesi söz konusudur. Bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de işgücü piyasalarındaki sorunlardan biri işgücünün iş ve mesleklere uygun dağılmamış olmasıdır. İşgücünün niteliklerine uygun olmayan yerlerde istihdam edilmenin, verimin ve dolayısıyla üretiminde düşük olmasına sebebiyet vermektedir. İşsizlik sigortası ile kişilerin kendi niteliklerine en uygun işi bulmaları sağlanarak, üretimde ve ücretlerde artış söz konusu olabilmektedir. Programın işgücü devri ve mobilite üzerinde olumlu tesirlere sahip olduğunu söylemek yerinde olur. Kişilerin işsiz kaldıkları dönemlerde gelir kayıplarının önlenmesi, hareket serbestilerini artırarak, kendilerine en uygun işi bulmalarına yardımcı olur.

İşsizlik sigortasının ekonomik yapıyı ve dolayısı ile istihdam üzerindeki diğer bir etkisi gelir düzeyini koruyarak, üretim-tüketim dengesine yapmış olduğu katkıdır. Önceki gelirin ancak ortalama %50'si ödendiği düşünülürse, bunun gelir kaybından doğan likidite daralmalarını ne ölçüde telafi edeceği tartışmalıdır. Yapılan araştırmalar tüketim

harcamalarının düşeceğini göstermektedir. İşsizlik sigortasının gelir ve giderleri birbirine eşit olsa bile,yardım alanlar eski tüketim düzeylerini sürdürmek istediklerinde, tasarruflarını kullanarak veya borçlanma yoluna giderek, toplam talep artış eğilimine girebilir. Ancak bunun önemli bir talep baskısı yaratmayacağı söylenebilir. İşsizlik sigortası gelirin yeniden dağılımı üzerinde de etkili olmaktadır. Çalışanlar, işverenlerin ve devletin oluşturduğu işsizlik fonu gelirlerinden, işsiz kalanlara yardım yapılması gelirin yeniden dağılımına katkıda bulunmaktadır.

III- İŞSİZLİK SİGORTASI VE İSTİHDAM İLİŞKİSİNİN TEORİK YAPISI

İşsizlik sigortası-istihdam ilişkisinin teorik yapısına baktığımızda, iktisat teorisi açısından iki farklı durumun mevcut olduğunu görmekteyiz. (Ekin,1994,s.59) Neo klasik iktisatçılara göre işsizlik sigortası iş piyasalarındaki şeffaflığı ortadan kaldırmakta, emek arz ve talebinin doğal dengelenmesine engel olmaktadır. İşsiz bir kimseye yardım yapılması onun çalışma gayretini olumsuz yönde etkileyecektir. İşsizlik yardımları, boş kalmanın fırsat maliyetini azaltmaktadır. Yardım oranı arttıkça çalışma gayreti azalır,boş zaman tercihleri artacaktır.

Cömert bir işsizlik sigortası,gönüllü işten çıkarmaları teşvik edecek,iş arama maliyeti düştüğü için işsizlik süresi de uzayacaktır. Yine işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde daha düşük ücret düzeylerinden çalışacak işçilerin bu düşüncesini değiştirerek ücretlerin suni olarak yükselmesine neden olacaktır. Bu düşünceler ışığında işsizlik sigortası klasik iktisatçılarda şiddetle reddedilmiştir.

Neo klasik kuramın bu görüşleri şiddetli eleştirilere uğramıştır. Kişinin önceki geliri ile işsizlik süresindeki ödeneklerin aynı kabul edilmesi ve eleştirilerin bu noktada yapılması haksız bulunmuştur. Yine sigortayı hak etmek ve devam edebilmek için gerekli şartlar bulunmakta ve denetim ile sistemin istismarının büyük ölçüde önüne geçilebilmektedir. Ödeneklerin kısa ve uzun dönemdeki etkileri farklıdır. Kısa dönemde yardıma hak kazanmadan sisteme dahil olmak isteyenlerin sayısı çok olabilir. Uzun dönemde düşük gelirinde etkisi ile çalışmamanın cazibesi azalmaktadır. Kişilerde "bir işe yaramaması" hissinin uyanması ve topluma yararlı olma düşüncesi esas işine dönmesini teşvik etmektedir. İşsizlik sigortası ödenekleri ne bireyi tekrar çalıştırmayacak kadar yüksek nede kendisinin ve ailesinin geçimini sıkıntıya sokacak kadar düşük olmalıdır. Ülkenin genel ücret düzeyinin gözönünde tutulup,ödenek miktarlarının buna göre belirlenmesi gereği vardır.

İşsizlik sigortasının emek talebi üzerindeki muhtemel etkilerinden bahsederken kıdem tazminatı kurumunun, işverenlerce işsizlik sigortası

gibi algılandığı ve işsizlik sigortası uygulamasına geçildiğinde kıdem tazminatının kaldırılması gerekliliğini ifade ettiklerini görüyoruz. Kıdem tazminatı en temel anlamı ile işten çıkarma tazminatı hükmü taşımaktadır. Türk iş hukukunda ilk kez 1936 yılında bir çok tartışmalara rağmen yer alan kıdem tazminatının temel özelliğinin, işsizliğe karşı sosyal güvenlik sistemi dışında hukuki bir önlem olduğu iddialarına karşılık, bunun işsizlikle bir ilgisinin bulunmadığı, işten ayrılan kişiye işveren tarafından verilen bir sadakat tazminatı, yıpranma payı ve emeklilik ikramiyesi olduğu ileri sürülmüştür. Avrupa hukuk sistemi içerisinde kıdem tazminatı işsizlik sigortası ile birlikte uygulanmasına karşın kıdem tazminatı oranları bizdeki kadar yüksek değildir. Türkiye'de toplam üretim maliyetleri içerisinde işçilik maliyetlerinin ve bunlar içinde de kıdem ve ihbar tazminatlarının çok yüksek olduğu gözönüne alınacak olunursa, işsizlik sigortasının birlikte uygulanması ile emek talebinde ciddi bir azalmanın ortaya çıkabileceğini söylemek mümkündür. (Başterzi, 1996, s.215)

IV-DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

İşsizlik sigortasının istihdam ve işgücü üzerinde muhtemel etkilerini bu şekilde ifade ettikten ve buraya kadar anlattıklarımız ışığında Türkiye için ideal bir işsizlik sigortası modeline katkı sağlayabilmek için bazı öneri ve düşüncelerimizi ifade etmekte yarar görüyoruz.

Her şeyden önce Türkiye' de işsizliğin yapısal bir problem olduğunun bilinmesi gereği vardır. Bugüne kadar ekonomik politikaların, işsizlik ve istihdam üzerinde olumlu etkiler sağlamadığı açıktır. O halde bu problemlerin üzerinde ciddi istihdam politikaları ile gitme gereği vardır. Aktif ve pasif istihdam politikaları ile bir bütün olarak düşünülmeli ve sosyal devlet olmanın bir koşulu olarak işsizlik sigortası uygulamasına geçilmelidir (Koray, 1992). Sosyal adalet ve sosyal barışın sağlanmasında işsizlik sigortasının çok büyük bir öneme sahip olduğu kesindir. Çağdaş bir toplum olma yolunda işsizlerin kendi başlarına bırakılmaları kabul edilemez. Sosyal huzurun ve sosyal güvenin sağlanmasında işsizlik sigortasının uygulanması gerekliliği vardır.

Türkiye'de istihdamın yapısı, uluslararası rekabet içerisinde ciddi bir handikaptır. Küreselleşme süreci ile birlikte, uluslararası rekabet bilgi teknolojisinde devam etmektedir. Bu ortamda Türkiye'nin toplam istihdamının yarıya yakınının hala tarımda olması, hizmetler sektöründe ciddi bir dağınıklık ve düzensizliğin hakim olması, geleceğe yönelik ümitlerin kırılması sonucunu doğurmaktadır. Kayıt dışı ekonomi olarak ifade edilen marjinal sektörde çalışmanın, işsizlik sigortası uygulaması ile artacağı tahmin edilmektedir. İşsizlik sigortası programına geçilmeden önce bu konuda ciddi ve kapsamlı bir programın yürütülmesi gereği

vardır. İşsizlik sigortası programının idaresi iflasın eşiğinde olan ve mevcut sigorta kollarındaki talebi karşılamayan sosyal sigortalar kurumu yerine, istihdam ile olan ilişkisi bakımından İş ve işçi bulma kurumunun bu programı idare etmesi makuldür. (Sözer,1992). Ancak kurum bu günkü görünümü ile bu fonksiyonları yerine getirmekten uzak görünmektedir. Kurumun işsizlik sigortası sistemini de uygulayabilecek şekilde yeniden yapılanması, etkinleştirilmesi ve istihdam hizmetlerinin yaygınlaştırılması şarttır (Friedrich Ebert Vakfı,1991). Yine kurumun işgücü yetiştirme kurslarının, mesleğe yöneltme ve iş meslek danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi, kendi işini kurma programlarının yaygınlaştırılması ve nitelikli eleman istihdam edebilecek bir anlayışa kavuşturulması şarttır.

Kıdem tazminatı- işsizlik sigortası çelişkisinin ekonomik ve sosyal konseyde tarafların üzerinde mutabık olacağı bir karar ile çözümlendirilmesi gereği vardır. Bu çelişki ortadan kaldırılmadan işsizlik sigortasının uygulanması ve uygulansa dahi başarıya ulaşması mümkün görülmemektedir. İşsizlik sigortasının finansmanında üçlü finansman yöntemi uygulanmalı ancak devletin payı işçi- işveren taraflarına göre daha yüksek olmalıdır. Ülkemizde çağdaşlaşma yolunda gelişmiş batı toplumları arasında yerini almak istemektedir. Başta Avrupa Birliği olmak üzere taraf olduğumuz sözleşme ve antlaşmalar işsizlik sigortası uygulamasının, ileride muhtemel bir birlik içerisinde şart olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak şunu ifade etmemiz gerekir ki; işsizlik sigortası,ekonomik ve sosyal yapı üzerinde olumlu ve olumsuz bir çok etkiye sahiptir. Bu programın uygulanmasındaki temel amaç dışarıdan gelen baskıların hafifletilmesi ya da bir yasağın savılması olmamalıdır. Bütün kurumlar ile etkileşimi iyi tespit edilecek ve ülke şartları gözönünde tutularak hazırlanacak bir işsizlik sigortası modelinin gerekliliğine ve uygulandığında başarıya ulaşacağına ilişkin inancımız tamdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ALPER Yusuf, "İstihdam Problemlerinin çözümünde tarafların sorumlulukları" II. İstihdam Haftası Tebliğleri, Ankara 1992

BAŞTERZİ Süleyman, İşsizlik Sigortası, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No:509, Ankara 1992

EKİN Nusret, İşsizlik Sigortası,Kamu-iş yayınları,Ankara -1994

- FRİEDRİCH Ebert Vakfı,İşsizlik sigortası ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,
İstanbul 1991
- İŞVEREN (1992) " Kıdem Tazminatı Yüğü İkiye katlandı", İşveren Dergisi,
TİSK Yayını, Cilt XXXI, Sayı 1, Ekim 1992
- KORAY Meryem, " Günümüzde İşgücü Piyasalarının Özellikleri ve
istihdam politikaları ", II. İstihdam Haftası Tebliğleri, Ankara 1992
- OECD, Employment Outlook, July 1997
- ÖNSAL Naci, İstihdam, Kamu-iş yayınları, Ankara 1993
- SÖZER Ali Nazım, " Türkiye için Uygulanabilir işsizlik sigortası modeli "
II. İstihdam Haftası Tebliğleri, Ankara 1992
- TALAS Cahit, Sosyal Ekonomi, Ankara 1983
- TÖRÜNER Mete , İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Yayınları,
İstanbul-1991
- TUNA Yılmaz, İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkiler ,
DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara 1995
- YAZGAN Turan, Sosyal Güvenlik, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı,
İstanbul-1992
- ZAIM Sabahaddin , Çalışma Ekonomisi , Filiz Kitabevi, İstanbul 1997

