

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri
Genel Müdürlüğü



**F. ALMANYA’DA İŞSİZLİK SİGORTASINA YÖNELİK
YENİ DÜZENLEME ÖNERİSİ:**

İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

YURTDIŞI İŞÇİ HİZMETLERİ UZMANLIK TEZİ

Hazırlayan
OSMANBEY ŞAHİN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Onur Ender ASLAN

Ankara
Nisan 2014

İçindekiler

İçindekiler.....	i
Tablolar ve Şekiller Listesi	iii
Kısaltmalar Listesi.....	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ALMANYA’DA ZORUNLU İŞSİZLİK SİGORTASI VE REFORM ÖNERİLERİ

1.1 İşsizlik Kavramı	4
1.2 İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Doğuşu	4
1.3 Alman Zorunlu İşsizlik Sigortası Sistemi	6
1.3.1 Bismarck’ın Sosyal Güvenlik Anlayışı ve İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi	6
1.3.2 Alman İşsizlik Sigortasının Temel Yapısı ve Fonksiyonu	14
1.3.2.1 Temel Yapı	14
1.3.2.2 Fonksiyon.....	17
1.3.3 Alman İşsizlik Sigortasının Finansmanı	21
1.3.4 İşsizlik Sigortasından Sağlanan Ödenekler.....	25
1.3.4.1 Aktif Emek Piyasası Politikaları.....	26
1.3.4.2 Pasif Emek Piyasası Politikaları	27
1.4 Uluslararası Alanda Farklı İşsizlik Sigortası Uygulamaları.....	44
1.4.1 Sigortalılık ve Fiili Çalışma Süresi	47
1.4.2 İşsizlik Ödeneğinin Miktarı	48
1.4.3 İşsizlik Ödeneğinin Süresi	49
1.4.4 Amerika Birleşik Devleti’ndeki Durum	49
1.4.5 İngiltere.....	51
1.5 Alman Zorunlu İşsizlik Sigortasının Reform İhtiyacı.....	52

1.6	İşsizlik Sigortasına İlişkin Reform Önerileri	55
1.6.1	İşsizlik Sigortası Sisteminin Değişimine Yönelik Öneriler	56
1.6.2	Zorunlu İşsizlik Sigortası Sisteminin Uyumlaştırılmasına Yönelik Öneriler	58
1.6.3	Mevcut Zorunlu İşsizlik Sigortasını Savunan Görüşler.....	61

İKİNCİ BÖLÜM

ZORUNLU İŞSİZLİK SİGORTASINA BİR ALTERNATİF: İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

2.1	İşsizlik Sigortasının Özelleştirilmesi.....	64
2.1.1	Çalışan Tarafı: İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası.....	65
2.1.1.1	Özel İşsizlik Sigortasının Kavramsal Çerçevesi	67
2.1.2	İşveren Tarafı: İşsizlik Sigortası Fonu.....	81
2.1.2.1	Fonun Finansmanı.....	81
2.1.2.2	Fon Kaynaklarının Kullanımı	82
2.1.3	“Trennsystem”in Denge İhtiyacı	84
2.1.3.1	Çalışanlar İçin Sözleşme Yapma Serbestisi.....	84
2.1.3.2	Özel Sigorta Sözleşmelerinin Yaptırım Gücü	85
2.1.3.3	Sigorta Sunucuları Arasındaki Serbest Rekabet	86
2.1.3.4	İşsizlik Sigortası Fonunun Bağımsızlığı	87
2.1.3.5	Sosyal Yardımın Yapılandırılması: Etkinleştirici Sosyal Yardım	88
2.1.3.6	İki Taraflı Sisteme Geçiş	90
2.2	Özel İşsizlik Sigortasının İki Temel Sorunu	91
2.2.1	İşsizlik Riskinin Sigortalıların Sorunu.....	91
2.2.1.1	<i>Moral Hazard</i> Problemi.....	92
2.2.1.2	<i>Adverse Selektion</i> Sorunu	95
2.2.1.3	Riskin Bağımsızlık Sorunu	96
2.2.1.4	İşsizlik Riski Boyutunun Belirsizliği Sorunu	97
2.2.2	Zorunlu Üyelik Sorunu	97
2.2.2.1	<i>Moral Hazard</i>	98

2.2.2.2 <i>Adverse Selektion</i>	99
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	101
KAYNAKÇA	109

Tablolar ve Şekiller Listesi

Tablo 1	: İşsizlik Ödeneğinin Süresi	13
Tablo 2	: İşsizlik Sigortasının Yapısal Değişimi	15
Tablo 3	: Federal İş Ajansının 2012 Yılına Ait Gelir-Gider Tablosunda İşsizlik Sigortası Rakamları	22
Tablo 4	: Almanya’da 1992 – 2013 Yılları Arasında Uygulanan İşsizlik Sigortası Prim Oranları	25
Tablo 5	: Zorunlu İşsizlik Sigortasının Değişim Süreci	31
Tablo 6	: I. Basamak İşsizlik Parası Hak Ediş Şartları	33
Tablo 7	: Kısa Süreli Sigortalılık Sürelerinde Ödenekler	34
Tablo 8	: Avrupa Ülkelerinin İşsizlik Sigortası Uygulamaları	45
Tablo 9	: 15 AB Ülkesinde Fiili Çalışma ve Sigortalılık Süresi	48
Şekil 1	: İşsizlik Sigortası Gelir-Gider Grafiği -2011	54
Tablo 10	: Sigortalanabilir İşsizliğin Sınıflandırılması	68
Tablo 11	: Bireysel İşsizlik Riskinin Belirlenmesi	70
Şekil 2	: İşsizlik Sigortasında Birincil Otoegrasyon Süreci	73
Şekil 3	: İşsizlik Sigortasında İkincil Otoegrasyon Süreci	74

Kısaltmalar Listesi

ALG I	I. Basamak İşsizlik Parası
ALG II	II. Basamak İşsizlik Parası
AVAG	İşsizlik Sigortası ve İşe Yerleştirme Kanunu
AVG	İstihdam Teşvik Yasası
SGB III	Sosyal Kanun'un 3. Kitabı
Hartz IV	İş Piyasasında Modern Hizmet Kanunu
SVR	Alman Bilirkişi Komisyonu
ILO	International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)

GİRİŞ

Sanayileşme, insanların hayatlarını devam ettirebilmek için emeklerini ortaya koyarak “işçi” rolünü üstlenmeleri ve bunun karşısında sermaye sahiplerinin işçilere ücret ödemeleri ile “işveren” sınıfını oluşturmaları sonucunu doğurmuştur. İşçi için hayatta kalma ve hayatını onurlu bir şekilde devam ettirebilmenin yolu, belirli bir ücret karşılığında emeğini arz etmek olmuştur. Emek arzının gerçekleşmemesi veya gerçekleşmesine rağmen, çeşitli sebeplerden dolayı arza olan talebin ortaya çıkmaması, kişinin işini kaybetmesine ve iktisadi olarak varlığının tehlikeye düşmesine sebep olmaktadır. Bu bakımdan geçici bir süre için dahi olsa işini kaybetmek halkın büyük çoğunluğu için temel bir sosyal risk teşkil etmektedir

Ülkeler, işsizliğin yol açacağı sosyal riski önleyici, geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası, işini kendi iradesi dışında kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir kısmını karşılamak üzere, kendisi ve ailesinin sosyo-ekonomik bakımdan zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir sosyal güvenlik programıdır ve bu bağlamda sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adil ve dengeli bir biçimde paylaşılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir.

20 nci yüzyılın başlarında, 1911 yılından itibaren ilk kez İngiltere’de olmak üzere çoğu gelişmiş ülkede uygulanmaya başlayan işsizlik sigortası, Türkiye’nin gündemine ilk kez 1946 yılında girmiş ve bu konudaki ilk ciddi çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun öncülüğünde 1959 yılında başlanmıştır. Yıllarca işsizlik sigortası ile ilgili olarak çok sayıda girişimde bulunulmuş, bu süre içerisinde 30’a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmış, nihayetinde “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisinde 25.08.1999 tarihinde kabul edilmiş ve böylece işsizlik sigortası ülkemizde yasal bir çerçeve kazanmıştır.

Çalışmanın ana konusunu oluşturan Alman işsizlik sigortasının temelleri ise 1871-1890 yılları arasında görevde bulunan Şansölye (Başbakan) Otto von Bismarck 1881 yılında parlamentoya sunduğu “sosyal program”ı neticesinde atılmıştır. İlk olarak Hastalık Sigortası, ardından İş Kazası ve Yaşlılık Sigortası Kanunları kabul edilmiştir. Sosyal Programın’ın dördüncü temel taşı oluşturan İşsizlik Sigortası ise 1927 yılında kabul edilmiştir ve yürürlüğe girmiştir. Almanya’da yürürlüğe giren İşsizlik Sigortası sosyal yardımlarıda içerdiğinden, Alman sosyal güvenlik hayatında oldukça önemli bir rol üstlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, sistemin nasıl çalıştığını, işsizlik sigortasının istihdama olumlu etkilerini ve çalışan-çalışmayan herkesin sosyal güvenliklerinin karşılanmasında önemli bir enstrüman olduğunu tespit etmek, Türkiye’de uygulanan işsizlik sigortasının gelişimine katkı sağlayacaktır.

Bu uzmanlık tezi çalışmasının amacı, Almanya’nın aktif sosyal politikası çerçevesinde sosyal bütçenin en önemli kalemlerinden birini oluşturan zorunlu işsizlik sigortasını konu edinerek, mevcut işsizlik sigortasının isitsmar edilemesine, amacından uzaklaşmış olduğuna ve işsizliğin azaltılması hedefine olumlu katkı sağlayamamasına ilişkin sorunları ortaya koymaktadır. Bunun ardından zorunlu işsizlik sigortasının Federal İş Ajansı’nın idaresinde değilde özel sigorta sunucuları tarafından yönetilmesinin, yukarıda bahsedilen sorunlara nasıl çözüm sağlayacağı ve sistemin ne tür getirilerinin olacağı gösterilecektir. Tüm bu çıkarımlardan, Türkiye’de uygulanmakta olan işsizlik sigortasının ileride karşılaşılabileceği benzer sorunlara ilişkin çalışanlar için önerilen özel işsizlik sigortası modelinin çözüm getirebileceği vurgulanmış olacaktır. Ayrıca, zorunlu işsizlik sigortasının özelleştirilmesi önerisine yönelik ortaya konulan iki taraflı *trennsystem*’in, işsizliğin azaltılması yolunda sunacağı imkanlar ve isihdama katkısı incelenmek suretiyle, Türkiye’de istihdam piyasasında nasıl etki yaratabileceği konusunda kanun yapıcılara fikir vermesi amaçlanmaktadır.

İki ana bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde işsizlik ve işsizlik sigortasının kavramsal çerçevesi çizildikten sonra, Almanya’da, tüm toplumu kuşatıcı ve sosyal eşitlikçi sosyal devlet anlayışı kapsamında 16 Temmuz 1927

tarihinde çıkarılan ilk işsizlik sigortası kanununun (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung AVAVG*) gerek ulusal gerekse de uluslararası literatürde özellikle Kuzey Amerika ülkelerinde uygulanan işsizlik sigortası uygulamalarıyla bir karşılaştırması yapılacak, işsizliğin 1960'lı yılların sonunda artık konjonktüre bağlı olmayan bir fenomen olduğuna değinilecektir. Buradan hareketle, devletin tekelinde zorunlu prim ödemelerine dayanan, işsizleri çalışmaya yönelik motive etmekten uzak ve işsizliği azaltmada zayıf kalan işsizlik sigortasını rekabet edebilir ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak için bir dizi reform yapılması gerekliliğine ilişkin yazar görüşlerine yer verilecektir.

İkinci bölümde ise, Almanya'da uygulanan zorunlu işsizlik sigortasının özelleştirilmesine yönelik bir model olarak ortaya konulan iki taraflı sistem “*trennsystem*”in, çalışan ve işverene nasıl bir rol yüklediğine ve bu çerçevede iki aktörün rollerini nasıl yerine getireceğine değinilecektir. Buna ek olarak *trennsystem*'in alternatif bir model olma yolunda karşılaşacağı sorunlar ve bunlara getireceği çözüm önerileri sonuçları ile birlikte incelenecektir.

Çalışmanın sonuncu bölümünde ise, Federal İş Ajansı'nın kamu gücü eliyle zorunlu işsizlik sigortası uygulamasını iyi yönetemediği, işsizliğin azaltılması ve iş piyasasına eğitilmiş işgücü sunma fonksiyonunu efektif yerine getiremediği görüşünü savunan neo-liberal düşüncenin ürünü olan özel işsizlik sigortasının avantajlı yanları tanıtılarak, sistemin Türkiye'de de zorunlu işsizlik sigortasının yanında uygulanmasının istihdamı artırıcı etkisine değinilecektir.

Çalışma da, Alman zorunlu işsizlik sigortasının yapısı incelenirken konuyla ilgili Alman mevzuatı ve Federal İş Ajansı raporları incelenmiş, bunun yanında işsizlik sigortasının sorunları ve çözümüne ilişkin ise ulusal ve uluslararası yazar tartışmalarına yer verilmiştir. Dünya genelinde işsizlik sigortası uygulamalarına ilişkin mukayeseli bir çerçeve çizilerek, genelde uygulanan zorunlu işsizlik sigortasına getirilen iki taraflı “*trennsystem*” önerisi örnekleme yapılarak etraflıca incelenmiştir. Bu konuda Glismann ve Schrader gibi yazarların model çalışması referans alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ALMANYA’DA ZORUNLU İŞSİZLİK SİGORTASI VE REFORM ÖNERİLERİ

1.1 İşsizlik Nedir?

İşsizlik kavramının çeşitli tanımları yapılmakla beraber, genellikle 19. yüzyılda işsiz kimse, “kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinmemiş veya geçimsizliği sebebiyle iş bulamamış, boş vakit geçiren haylaz bir insan tipi” (Zaim, 1992, S. 132) iken, günümüzde işsizliğin ülkelerin ekonomik ve yapısal faktörlerinden kaynaklandığı bilinmekte olup, işsizlik tanımları buna göre şekillenmiştir. İşsizlikle ilgili standart tanım çalışmaları çerçevesinde, 1982 yılında Cenevre’de yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Onüçüncü Çalışma İstatistikçileri Konferansı’nda kabul edilen kararda da, üç unsur üzerinde durulmuştur.¹ Uluslararası standartlara göre, ancak bu üç unsuru birlikte taşıyanlar işsiz kabul edilmektedir.

- 1-) İşsiz olma,
- 2-) Halen çalışmaya elverişli bulunma,
- 3-) Bir iş talep etme

1.2 İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Doğuşu

Literatürde işsizlik sigortası ile ilgili çok sayıda tanım yer almakla beraber, genelde kabul gören tanıma göre; İşsizlik sigortası, “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile bireylerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur” (Seyyar, 2005, 148).

¹ Başterzi, Süleyman; İşsizlik Sigortası, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No: 509, Ankara 1996, S. 7

İşsizlik sigortasının doğuşuna ve gelişimine baktığımızda, işsizliğin, toplumda meydana gelen ekonomik, sosyal ve politik yönden olumsuz gelişmelerin etkilerinin azaltılması ihtiyacı sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. Daha teknik bir ifadeyle, işsizlik sigortası ihtiyacı, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzusu ve isteğinde olup da çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur.² İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin, kendi moral yapısında ve ailesinde, ayrıca toplumda yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlanması işsizlik sigortasının en başta gelen amaçlarındandır. Çalışanları bu sosyal riske karşı korumaya yönelik kurulan işsizlik sigortası, ilk olarak 1893 yılında İsviçre’de belediyeler tarafından isteğe bağlı olarak uygulanmaya başlanmış, daha sonraki yıllarda ise tarafların yasal olarak finansmana katılması öngörülmüştür.

Zorunlu karakterdeki ilk işsizlik sigortası, 1911 yılında Llyod George’un Başbakanlığı döneminde Devlet tarafından yasayla İngiltere’de kurulmuştur.³ Birinci Dünya Savaşı'na gelinceye kadar 6 ülkede isteğe bağlı işsizlik sigortaları kurulmuş, 1920’li yıllardan itibaren 11 ülke zorunlu işsizlik sigortası sistemine geçmişti. 1917’de Finlandiya, 1919’da İtalya ve İspanya, 1920’de Avusturya ve Belçika, 1927’de Almanya işsizlik sigortasını uygulamaya koymuşlardır. 1935 yılında Amerika, 1944’de Avustralya, 1947’de Japonya, 1958’de ise Fransa zorunlu işsizlik sigortası sistemini benimsemiştir.⁴

1927’de zorunlu işsizlik sigortasını uygulayan ve Avrupa’da sosyal devlet yapısının en iyi örneklerinden biri kabul edilen F. Almanya’da işsizlik sigortası sisteminin nasıl geliştiği, nasıl bir sosyal güvenlik anlayışına dayandığı ve kanunlaşma sürecinin nasıl işlediği bir sonraki bölümde incelenecektir.

² Mete Törüner, İşsizlik Sigortası, İstanbul, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, 1991, S. 6

³ TİSK; “İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler”, Ankara İnceleme Yayınları, No:7, 2001, S. 7

⁴ Süleyman Başterzi, a.g.e., S. 61

1.3 Alman Zorunlu İşsizlik Sigortası Sistemi

Bir önceki bölümde işsizlik sigortasının ILO tarafından kabul gören tanımına ve taşıdığı unsura yer verilmiş, işsizlik sigortasının tarihi gelişimi ile ortaya çıkış sebeplerine ve zorunlu işsizlik sigortasının hangi Avrupa ülkelerinde uygulandığına değinilmiştir. Bu bölümde ise, çalışmanın asıl konusunu oluşturan, Alman zorunlu işsizlik sigortasına neden ihtiyaç duyulduğu, sosyal güvenlik sistemindeki yeri ve kanunlaşma süreci detaylı bir şekilde incelenecektir.

1.3.1 Bismarck'ın Sosyal Güvenlik Anlayışı ve İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi

Sanayi devrimi öncesi toplumlarda sosyal güvenlik fonksiyonu yardım sandıkları, aile içi transferler ve dinsel nitelikli kurumlar tarafından yerine getiriliyordu. Sanayi devrimi, bu alanda yeni bir bakış açısı getirmiş, söz konusu dönem içinde işçilerin kötü çalışma koşulları, devletlerin sosyal politika alanında da bir takım koruyucu düzenlemeler yapmalarını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda da Bismarck'ın yönetimindeki Alman Krallığı İdaresi, 1873-1878 yılları arasında yaşanan kuruluş krizi nedeniyle uzun bir süre, Almanya'nın doğu tarafından batı tarafına çalışmak üzere gelen hareketli işgücü ve bunların sorunları ile meşgul olmuştur. Artan sosyalist işçi hareketi ve Bismarck'a rakip katolik, liberal ve muhafazakar reformcuların baskıları nedeniyle Bismarck, İngiliz modelini örnek alarak yeni bir temel sosyal bakım sistemi oluşturmaya çalışmıştır. Ancak bu teşebbüsü Krallık Meclisinde taraftar bulamayarak ertelenmek zorunda kalmıştır.⁵

Bismarck'ın kendi kendini yöneten yeni sosyal güvenlik sistem prensibi, işçi ve işveren temsilcilerinin katılımlarıyla sağlık ve malullük sigortalarının meslek sendikalarının katılımıyla da kaza sigortasının temelini oluşturmuştur. Bunun ardından 1883'de Sağlık Sigortası, 1884'de Kaza Sigortası ve 1889'da da Yaşlılık ve

⁵ Sascha Münnich, Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 2010, S. 113

Malüllük Sigortaları, Almanya’da işsizlik sigortası ilk kez politik olarak ele alınmadan hemen önce böylece uygulanmaya konulmuştur.⁶

1920’li yıllarda uygulanan işsizlik yardımı bugünkü işsizlik sigortasının temelini oluşturur ve zamanla prime dayalı bir sistem olarak geliştirilmiştir.⁷ Sağlık, kaza ve emeklilik sigortalarının ardından 1927 yılında İşsizlik Sigortası ve İşe Yerleştirme Kanunu (Arbeitslosenversicherungs-und Arbeitslosenvermittlungsgesetz (AVAVG)), Alman Sosyal Devletinin 4. Sütunu olarak uygulamaya konulmuştur.⁸ O güne kadar ise sadece büyük şehirlerde sendikalar tarafından örgütlenmiş olan ve belediyelerce mali sübvansiyonlarla desteklenen yerel sigortalar mevcuttur. Yoksulluk yardımından vazgeçilmesi ve ülke çapında bir işsizlik sigortasının oluşturulması sayesinde, işsizler, her türlü işi kabul etme zorunluluğundan kurtulmuştur. Alman işverenleri, ülke çapında faaliyet gösteren ve sendikalarca yönetilen bir işsizlik sigortasını çıkarlarına uygun görmemişlerdir. Bunun sonucunda işverenler ve çalışanlarca yönetilen bir işsizlik sigortası talep edilerek, 1927 tarihli işsizlik sigortası devreye girmiştir. Yeni kurulan sigortanın idaresi devletin, işçi sendikalarının ve işverenlerin eliyle gerçekleşmiştir.

İşsizlik sigortasının temel hedefi işsizlik riskini edim ve karşı edim prensibine göre müteselsil olarak güvence altına almaktır.⁹ 1927 tarihli bu Kanun, F.Almanya’nın sosyal güvenlik sistemi içerisinde ilk kapsamlı düzenleme olmuştur. Bu kanunun, işe aracılık ve yerleştirme hizmetinin devletin tekeli altında yürütülmesi, işçi ve işverenlerin aynı oranda İş ve İşçi Bulma Kurumunun finansmanına katkı sağlaması, işsizlik yardımlarının sigorta prensibine göre değil de gelire göre verilmesi, işsizlik yardımının azami ödeme süresinin kanuni olarak belirlenmesi ve işsizlik sigortasına katılımın zorunlu hale getirilmesi gibi unsurları içermekle beraber, bugün de halen geçerliliğini korumaktadır.

⁶ a.g.e., S. 114

⁷ Ulrich Walwei, “Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung”, Aus Politik und Zeitgeschichte, Sayı 27/2009, S.27

⁸ Die Bundesregierung, 80 Jahre Arbeitslosenversicherung, Archiv 2007, F.Almanya 4 Sütunlu bir sosyal güvenlik yapısına sahiptir.

⁹ Martin Wolf, “*Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik*”, Grin Verlag, 2007, S.3-4 ve Die Bundesregierung, 80 Jahre Arbeitslosenversicherung, Archiv 2007, S.12

İşsizlik sigortası işçiler için zorunlu sigorta olarak 1927 yılında ilk uygulanmaya başlandığında, kanunun amacı, konjonktürel durgunluk sebebiyle işten çıkarmalardan etkilenen işçilerin gelirlerinin işsizlik sigortası kapsamında korunmasıydı. Kanunla kurulan “Alman Krallığı İşbulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu” ilk olarak iş arama ve işsizleri destekleme konularını tek çatı altında birleştirmiştir. Böylece meslek danışmanlığı hizmetini sunmuş ve boş iş pozisyonlarını yönetmiştir.¹⁰

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kendi kendine yönetim sistemi tekrar önem kazanmıştı. Buna istinaden, 10 Mart 1952 tarihli yasa ile bugünkü Federal İş Ajansı'nın öncüsü olan “Federal İş Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu”, eski eyaletlerde, yani batı eyaletlerinde faaliyette bulunmak üzere Nürnberg'de kurulmuştur. Federal doğu eyaletlerinde İş Kurumları ancak 1990'da batı Almanya'daki İş Kurumlarının organizasyonu içinde yer alabilmişlerdir. 1945 yılından sonra da gelişme süreci devam etmiştir. 1969 yılına gelindiğinde de adı “Federal İş Bulma Kurumu” ve 2004'de ise “Federal İş Ajansı” olarak değiştirilmiştir.¹¹

Diğer birçok ülkedeki İş Kurumlarından farklı olarak, Federal İş Ajansı'nın merkez teşkilatı ve alt birimleri doğrudan Çalışma Bakanlığı'nın bir birimi ve doğrudan devlet idaresinin bir parçası olmayıp, daha çok hukuki bağımsızlığa sahip dolaylı bir devlet kurumu niteliğindedir. Federal İş Kurumu'nun işe aracılık etme, işsizlik sigortası ile birlikte tüm istihdam teşviklerinden sorumlu olan kurum olduğunun tespit edilmesi ile Alman yasa koyucu temel bir ihtilafı sonuca bağlamıştır.

Federal İş Kurumu'nun oluşum süreci bize açıkça göstermiştir ki, Kurumun yapısı gereği temelde iki farklı amaç hedeflenmektedir: İşe aracılık, yani çalışma iradesinde olan işçilerin emek piyasasına entegrasyonun sağlanmasına yönelik ücret yardımı ve vasıfları artırmaya yönelik yardımların yanı sıra, işsizlik halinde işsizlik parası ve bunun türevi olan kısa süreli çalışma parası, kötü hava koşulları sonucu

¹⁰ Die Bundesregierung, 80 Jahre Arbeitslosenversicherung, Archiv 2007, S. 13

¹¹ a.g.e., S. 15

azalan ücretlerin ikamesine dayanan yardımlar ile iflas parası gibi yardımların ödenmesidir.¹²

Diğer taraftan, Sosyal Kanunun 3. Kitabının (SGB III) 370. maddesine göre istihdam teşvikinde yetkili Federal İş Kurumu'nun öncelikle Alman SGB III'te ifade edilen yasal sorumluluklar için yetkili idari kurumdur. Kanunun değişimiyle birlikte Kurumun yasal sorumluluklarının çevresi genişletilmiştir. Ancak 370. maddede, Federal İş Kurumu'nun yasada ifade edilen görevleri dışında başka görevleri de üstlenebileceği ifade edilmiştir. Federal düzeyde bu durum tüzükler ile eyalet düzeyinde ise idari kararlar ile düzenlenmektedir.¹³

1969 yılında yine Almanya sosyal güvenlik mevzuatı için bir nirengi noktası olan ve oldukça önem arz eden aktif Alman İş Piyasası Politikası çerçevesinde İstihdam Teşvik Yasası (*Arbeitsförderungsgesetz-AFG*) hayata geçirilmiştir.¹⁴

1927 tarihli “İş Bulma ve İşsizlik Sigortası Kanunu” ile benzer olarak İstihdam Teşvik Yasası’da 3 katmanlı destek yardımı temeline sahiptir.

1. İşsizlik Parası
2. İhtiyaca ve gelire binaen belirlenen İşsizlik Yardımı ve
3. Yerel yönetimlerce idare edilen Sosyal Yardım Sistemi.¹⁵

Bu kanundan; işsiz olup iş bulma bürolarında kaydı olanlar ve prim ödemeleri yerine getirmiş olanlar faydalanabilmekteydi. İşsizlik parasından yararlanma süresi işsizlikten önceki çalışma süresine bağlı olarak 11 hafta ile en fazla 45 haftaydı. Bu yardımdan faydalanabilmek içinse son 3 yılın 26 haftası bir edim altında sigortalı çalışılmış olunması gerekiyordu.

¹² Dr. Siegers – Bernd Baron v. Maydell, Organisation Einschlieslich Verwaltung sowie Finanzierung der Deutschen Arbeitsverwaltung, Max-Planck-Institut für ausländisches und internaionales Sozialrecht, Ekim 2000 Münih, S. 39-40

¹³ Dr. Siegers- Bernd Baron v. Maydell, a.g.e. , S. 41

¹⁴ Frank Oschmiansky, “Arbeitslosenversicherung”, Bundeszentrale für politische Bildung, No:262, 2013, S. 1

¹⁵ Peer Rosenthal, Der Wandel der Arbeitslosenversicherung, Wiesbaden, Springer Verlag, 2012, S.143

O yıllarda ekonomin inişli çıkışlı bir seyir içinde olması, işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının zorlaştırılmasına ve işsizlik ödeneklerinin azaltılmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte, kanunda işsizlerin eğitimlerinin artırılmasına ağırlık verilmiş ve kanundan faydalanabilecek işsiz kişi tanımı yeniden yapılmıştır. Buna göre; geçici olarak bir iş ilişkisi içerisinde bulunmayan veya sadece kısa süreli işte çalışan veya küçük çapta kendi nam ve hesabına çalışan kişiler bu tanımın kapsamında değerlendirilmiştir. Buna göre memurlar ve 65 yaşını doldurmuş çalışanlar dışında kalan bütün çalışanlar zorunlu sigorta kapsamında sayılmıştır. 1927 tarihli “İşbulma ve İşsizlik Sigortası Kanunu”ndan farklı olarak İstihdam Teşvik Yasası (AFG) ile işsiz kalan kimseye, kendisine sunulan her işi kabul etme zorunluğu yerine sadece kabul edilebilir işleri sunma prensibi uygulanmıştır.

İşsizlik parasından yararlanılabilmesi içinse son 3 yıllık sürede en az 6 aylık sigortalılık süresi aranmıştır. İstihdam Teşvik Yasasının diğer bir başka özelliği de, modern hizmet anlayışı formunu benimsemesidir. Zira bir çalışan, işsizlik parasını bir sosyal yardım hakkı talebi olarak değil de, kendisine kanunla verilmiş bir hakkın icrasının sağlanması olarak değerlendirmektedir.¹⁶ Diğer bir yenilik ise Kanunun, mesleki becerileri geliştirme imkanını sadece işsizlere sunmaması olup, bu yönüyle de 1 Nisan 1998 tarihli Alman Sosyal Kanunu 3. Kitabı'na yönelik fonksiyonel bir işsizlik sigortası anlayışı için bir temel oluşturmuştur.¹⁷

İstihdam Teşvik Yasası'nın başlığının seçimi tesadüf değildir, zira işlerini kaybeden işçiler için ödenek tahsisi ile yetinilmemektedir. Diğer pek çok ödeneğin yanı sıra, bu yasa, yaygın eğitim faaliyeti, iş olanağı yaratma ve işgücünün yeniden eğitimi konusunda teşvikler sağlamaktadır. Bu yasa, Federal Sosyal Yardım Yasası (BSGH) ile tamamlanmış ve böylece insanlara sadece işsizlik ödeneği yardımıyla değil, yardım olmaksızın tekrar yaşamayı öğretme amacına uygun olarak yeni tedbirlerle donatılmıştır.

¹⁶ Frank Oschmiansky, “Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel”, Aus Politik und Zeitgeschichte, Sayı 27/2009, S. 15

¹⁷ Ulrich Walwei, “Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung”, Aus Politik und Zeitgeschichte, Sayı 27/2009, S. 27

1970 yılından Almanya'nın birleştiği 1990 yılına kadar geçen sürede yoğun işsizliğin etkilerinin azaltılmasına ve işsizliğe karşı daha etkin koruma sağlanmasına yönelik olarak İstihdamı Teşvik Yasasında bir dizi değişikliğe gidilmiştir. Yasanın uyumlaştırılması adı altında sigortalılık süresinde değişiklik yapılmış, işsizlik sigortasından yararlanılabilmesi için son 3 yılda en az 12 aylık sigortalılık süresi şartı getirilmiştir. Yasadan faydalanılabilmesi için gerekli olan işi kabul etme konusunda beklentiler ağırlaştırılmış ve işe hazır olmama veya işi kabul etmeme halinde uygulanacak işsizlik yardımı kesintisinin süresi de 4 haftadan 8 haftaya çıkarılmıştır. İşsizlik maaşı miktarı ise 1970'lerin başında ortalama olarak son alınan net maaşın % 62,5 civarındaydı.¹⁸

1998 yılına gelindiğinde İstihdam Teşviki Yasası bu çerçevedeki politikalar ışığında yeniden tasarlanmış ve “Sosyal Kanun 3. Kitabı”ndaki işsizlik sigortası bölümü tekrar düzenlenmiştir. Bir kişinin işsiz sayılabilmesi için işyerini kaybetmiş olması, işyeri arıyor olması (kendi özel çabalarıyla bir iş arıyor olması esastır) ve sunulacak iş tekliflerine açık, kabiliyetleri ve yeterliliği dahilinde işi kabul etmeye hazır halde bulunması gerekmektedir.¹⁹ Bu kavram tanımı bugün de halen geçerlidir.²⁰ Bu açıdan bakıldığında, 1998 yılında aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik bir paradigma değişikliği olduğu görülmektedir. Bunun sonucunda 2001’de işsizlik parasının ne kadar sigortalılık süresi sonucunda kaç ay verileceği hususu, işsizlik ödeneği alacak kişinin yaşına göre belirlenmeye başlanmıştır. İşsizlik ödeneği artık 45 yaşını tamamlayan işsizlere 32 hafta gibi uzun bir süre verilmeye başlanmıştır. İşsizlik aylığı da, ödeneği alan kişinin çocuklu aile olup olmadığına göre değişiklik gösterecek şekilde en son net maaşın % 60’ı ile % 67’si arasında olmuştur. Ancak bu uygulama, sistemin şeffaflık sorunu, artan işsiz sayısı ve sistemin işsizliğin azaltılması konusunda yetersiz kalması gerekçesiyle eleştirilmiş, bu itibarla sistemin reforme edilmesi için 22 Şubat 2002 tarihinde Hartz-Komisyonu görevlendirilmiştir. Ekonomik ve politik çevrelerden, şirket danışmanlardan, eyalet ve sendika temsilcilerinden oluşan Komisyon, 13 yenilikçi bölüm içeren ve işsizleri

¹⁸ Frank Oschmiansky, a.g.e., S. 16

¹⁹ § 138 SGB III: Arbeitslosigkeit

²⁰ Bundesagentur für Arbeit, “Der Begriff Arbeitslos und Änderungsgeschichte”
İşsizlik sigortası bröşürü, 2012, S. 23

motive edici bir rapor hazırlamıştır. Raporda, çalışanların işsizlikten tekrar çalışma hayatına dahil olmasını hızlandırıcı ve şahsi sorumluluk bilincini artırıcı düzenlemelere değinilmiştir.²¹

2003'te I. Hartz Kanunu yürürlüğe girmiş ve Bölgesel Çalışma Daireleri eliyle uygulamaya koyulmuştur. Bu kanunla işverenler de çeşitli şekilde desteklenmiştir. Bölgesel Çalışma Daireleri özellikle 55 yaş üstü işsizlere istihdam sağlayan ve bunu 4 yıl sürdüren işverenlere, işveren işsizlik sigortası payı muafiyeti getirmiştir. Bunun hemen ardından Ocak 2004'de, "II. Hartz Kanunu" ile birlikte işsizlere ve sosyal yardım alanlara danışmanlık yapmak üzere "İş Bulma ve Yönlendirme Merkezleri" kurulmuştur. Bu şekilde her iki gruba da tek elden hizmet verilmeye başlanmıştır.

Bunlara ek olarak işsizlik ödeneği alanlar iş kurmaya teşvik edilmiş ve 400 Avro'ya kadar gelir vergisinden muaf cüzi çalışma (*Mini-Job*) ve işsizlik ödeneği almaya devam etme imkanına sahip olunmuştur. 55 yaş üstü işsizlere 400 Avro'luk (*Mini-Job*) iş imkanı sunan işverenler ise sosyal sigorta ödemelerinden muaf tutulmuşlardır. Bu durum, kayıtdışı istihdam ile mücadeleye yönelik bir uygulama örneğidir.²²

III. Hartz kanunu ile Çalışma Daireleri müşteri odaklı hizmet veren modern bir yapıya kavuşturulmuş ve adı "Federal İş Ajansı" olarak değiştirilmiştir. Suistimallere karşı daha etkin bir kontrol, sigortalılık ve ödenek bağlanma konusunda standartlar getirilmesi hedeflenmiştir. Buna göre, 55 yaş üstü işsizlerin 18 ay, diğer tüm yaş guruplarının ise 12 ay işsizlik ödeneği alma hakkı doğmuştur.²³

²¹ Torsten Breiding, "Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Beitrag zur Bekämpfung oder Ursache von Arbeitslosigkeit", Münih, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No: 20999/2010, S. 19

²² a.g.e., S. 19-20

²³ Frank Oschmiansky, "Arbeitslosenversicherung, Bundeszentrale für politische Bildung", 2013, S. 2

Tablo 1 : İşsizlik Ödeneğinin Süresi

İşsizlik Parasından Yararlanma Süresi (§ 147 SGB III)		
Sigortalılık Süresi (Ay)	Yaş	Yararlanma Süresi
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50	15
36	55	18
48	58	24

Kaynak: Frank Oschmiansky, Arbeitslosenversicherung, 2013, S. 6

IV. Hartz Kanunu, diğer adıyla “İş Piyasasında Modern Hizmet Kanunu”nun 2005 yılında yürürlüğe girmesiyle, daha önce ayrı ayrı işlevi olan İşsizlik Yardımları ve Sosyal Yardımlar daha şeffaf ve kontrollü bir yönetim sağlanması için tek elde toplanarak, adı “İkinci Basamak İşsizlik Ödeneği (*Arbeitslosengeld II*)” olarak değiştirilmiştir. Bu yardımlar primsiz ödemeler altında tamamen vergilerle finanse edilerek, hak sahiplerinin yoksulluk durumuna göre belirlenmesi prensibi getirilmiştir. Kişi başı verilen ödenek yalnız yaşayanlar için 345 Avro, evli olanlar için 311’er Avro olarak belirlenmiştir.²⁴ I. Basamak İşsizlik Parası (*Arbeitslosengeld I*) alan hak sahipleri, ödenek aldıkları süre tamamlandıktan sonra (en az 6, en fazla 24 ay) bu kez işsizlik ödeneği (*Arbeitslosengeld II*) almaya başlamakta olup, burada bir sınır bulunmamaktadır. Ancak kişi, iş piyasasına hazır bekleme ve iş ajansına kayıt yaptırarak sürekli temas halinde olma gibi şartları yerine getirmelidir.²⁵

Hartz IV Kanunu’nun en önemli özelliklerinden biri de işsizlerin danışmanlığını kimin yapacağı sorusuna cevap bulması olmuştur. Ayrıca, söz konusu Kanun ile işsizlik sigortası ve Federal Devletin sorumluluk alanları açık bir şekilde belirtilmiştir. Buna paralel olarak, daha önce hep yan yana işleyen, ihtiyaç sahiplerine verilen ayni ve nakdi yardımlar, işsizlik yardımı ve sosyal yardımlar

²⁴ Torsten Breiding, a.g.e., S. 20

²⁵ Josef Schmid, “Entwicklung der Arbeitsförderung”, Aus Politik und Zeitgeschichte, Sayı 27, 2009, S. 6

birleştirilerek, tek düze bir Yardım Ödeneği Sistemi (*Arbeitslosengeld II*) uygulanmaya başlanmıştır.²⁶

Bununla birlikte, prim ödeyerek, diğer bir ifadeyle bir karşı edimde bulunarak talep edilen işsizlik ödeneği (parası) yanında hiçbir karşı edimde bulunmadan alınan işsizlik ve sosyal yardımlardan faydalanan hak sahiplerinin sayılarında 2011 yılında artan oranda bir değişiklik görülmüştür. 2011 yılında yaklaşık 5.360.000 kişiye Sosyal Kanunun III. ve II. Kitapları çerçevesinde ücret tamamlayıcı işsizlik ödeneği veya asgari geçim yardımları ödenmiştir. Bu sayının sadece 2.654.000'i kendini İş Ajanslarına işsiz olarak bildirmiş, 2.706.000 kişi de işsizlik ödeneği şartlarını yerine getiremediğinden II. Basamak İşsizlik Parası (*ALG II*) çerçevesinde asgari geçim yardımları almıştır.²⁷

1.3.2 Alman İşsizlik Sigortasının Temel Yapısı ve Fonksiyonu

1.3.2.1 Temel Yapı

Almanya'da işe bağlı olmadan, yeniden işe başlama ve çalışabilecek durumdaki kişilerin sosyal güvenliği ile ilgili iki temel kanun bulunmaktadır.

- Sosyal Kanunun 3. Kitabı (*Sozialgesetzbuch III*)
- Sosyal Kanunun 2. Kitabı ve II. Basamak İşsizlik Parası (*SGB II ve ALG II- 2005'te reforme edilmiştir.*)²⁸

SGB III ve SGB II'den sağlanacak edimimler için Federal İş Ajansı yetkilidir. Ancak, gerek federal hükümetin gerekse eyaletlerin işsizlere yönelik özel teşvik programları -özellikle gençlere ve uzun süreli işsizlere yönelik- uyguladıklarını belirtmek gerekir.²⁹

²⁶ Damian Fichte, "Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung", Berlin, Karl- Bräuer-Institut, 2008 , S. 6-7

²⁷ a.g.e., S. 8

²⁸ 2005 yılında gerçekleştirilen reforma kadar sosyal yardımlar başlığı altında "Federal Sosyal Yardım Kanunu" (BSHG : Bundessozialgesetzbuch) yürürlükteydi.

²⁹ Alexander Gagel ve Bernd Baron v. Maydell, "Personlicher Geltungsbereich des

Tablo 2 : İşsizlik Sigortasının Yapısal Değişimi

3 Basamaklı Sistem 2004'e kadar	2 Basamaklı Sistem 2005'ten sonra
İşsizlik Sigortası (Sosyal Kanunun III. Kitabı) İşsizlik Parası İşsizlik Yardımı	İşsizlik Sigortası (Sosyal Kanunun III. Kitabı) I. Basamak İşsizlik Parası
Asgari Geçim ve Sosyal Koruma (Sosyal Kanunun II. Kitabı) Sosyal Yardım	Asgari Geçim ve Sosyal Koruma (Sosyal Kanunun II. Kitabı) II. Basamak İşsizlik Parası

Kaynak: Özgün çizim

SGB III, büyük ölçüde sigorta prensibine göre sağlanacak işsizlik parası ve ödenen sigorta primlerine istinaden talep edilen diğer nakdi ödemeleri düzenlemektedir. Ancak bu kanun kitabına göre sağlanan yardımlardan sigortalı olmayan işsizler veya işsizlik tehlikesi bulunanlarda faydalanabilmektedir. SGB III sistemi güçlü standardizasyon ve çok sayıdaki teşvik araçlarının toplamı ile şekillenmektedir. İşsizlik sigortası bunun yanında daha az standarda sahip, genellikle maddi olarak daha dar donatılan ve “Temel Güvence Kanunu”nda (*Grundsicherungsgesetz*) belirtilen "Temel Geçim Güvencesi"ni öngörmektedir.³⁰ Yardıma ihtiyaç duyup ta başka bir yerden yardım almayan kişiler bu tür yardım için talepte bulunabilmektedir. Kişinin istihdama tekrar girişini kolaylaştırmaya yönelik olan bu aktif yardım, önceleri ağırlıklı bir anlam taşımasa da, istihdam edilebilir kişiler için günümüzde daha çok merkezi bir yardım niteliğine dönüşmüştür. Bunun bir kısmı doğrudan işin tahsis edilmesiyle bir kısmı ise İş Ajansı ile gerçekleştirilen işbirliğiyle sağlanmaktadır.

Arbeitsförderungsrechts”, Münih, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Ekim 2000, S. 7

³⁰ a.g.e., S. 8

Alman Sosyal Devlet anlayışı, işsizliğin sosyal riskinin işsizlik sigortası eliyle güvence altına alınmasıyla kendini daha net gösterir. Bu anlayış, ileride ortaya çıkabilecek sosyal güvenliğin dışında kalma riskine karşı önceden önlem alma, zararları en aza indirme ve tekrar aktif iş hayatına kazandırma politikasını da desteklemektedir. İşsizliğin sosyal riskini sigorta altına alma oldukça kompleks bir çabadır, zira işsizliğin sebepleri bireysel veya sosyal, talep veya arz göre değişen veya içsel veya dışsal faktörler olabilir, bu yüzden işsizliğin ortaya çıkma olasılığı ve zararın boyutları matematiksel olarak hesaplanamaz.³¹

F. Almanya’da işsizlik sigortası temelde tüm çalışanlar için zorunlu bir sigortadır. Ancak memurlar, serbest meslek sahipleri, müteşebbisler ve kısa zamanlı işlerde çalışanlar için muafiyet sözkonusudur. Diğer bir ifadeyle, bu guruba dahil olanlar isteğe bağlı işsizlik sigortası yaptırabilirler.

SGB III’ ün 25. ve 26. maddelerine göre, bağımlı olarak bir ücret karşılığı çalışanlar (aylık 450 Avro -kısa çalışma- altında gelir getiren işlerde çalışanlar hariç), mesleki rehabilitasyon ya da çalışma hayatının bir parçası olabilmek için yardım alan gençler, gönüllü olarak askeri hizmet görevinde bulunanlar, mecburi olarak kamu yararına çalışmak zorunda olan mahkumlar, dini hizmet veren (manevi) kurumların ilgili yönetmeliğe, tüzüğe göre kayıtlı olmayan üyeleri veya bu gibi kurumların görevini yerine getiren kuruluşlar veya benzer dini kuruluşlarda okul dışı eğitim alanlar, örneğin papazlar, rahipler, din adamları, yapılan ödemelerden yararlananlar yani "ücret yerine geçen ödemeler"den yararlananlar zorunlu işsizlik sigortasının kapsamındadır. Bağımsız çalışanlar, bakıcılar, AB dışında çalışanlar bu zorunlu sigortaya tabi değildir. Ancak bu kişiler Şubat 2006 tarihinden bu yana gönüllü olarak belli şartlar altında işsizlik sigortasına tabi olabilmektedirler.³²

³¹ Peer Rosenthal, Der Wandel der Arbeitslosenversicherung, Wiesbaden, Springer Verlag, 2012, S.144

³² Bu kişilerin 2013 yılı için ücretlerinin % 3’ü oranında aylık prim ödemeleri gerekmektedir. Aylıkların üst sınırı batı Almanya için 2.695 €, doğu Almanya için 2.275 €. Yani 2013 yılında aylık en yüksek batı Almanya 8,09 €, doğu Almanya 6,83 € bakıcılar için, 40,43€ batı ve 34,13 € doğu serbest meslek sahipleri için ve 80,85 € (doğu-batı) yurtdışında çalışanlar için hesaplanan miktarlardır. Bu belirlenen rakamların hepsi sigortalıların kendileri tarafından karşılanır.
<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Vordrucke/A07-Geldleistung/Publikation/V-Alg-Weiterversicherung-Hinweisblatt.pdf>. 22.05.2013

1.3.2.2 Fonksiyon

F.Almanya’da işsizlik sigortası ödemeleri gerek dünya ekonomik krizi sonucu ortaya çıkabilecek etkileri yumuşatmaya, gerekse de sektörel yapı değişiklikleri konusunda bir denge aracı olarak kullanılmaya yarayan bir politika aracı olarak benimsenmektedir. Zira emek piyasası politikaları işgücü arzı ile işgücü talebi arasındaki ilişkiyi yönetme ve bir denge kurma konusunda tek başına başarılı olamamaktadır. Bu sorunu çözerken iş piyasasına denge ayarı sağlayacak işsizlik sigortası kavramı önem kazanmaktadır.

Bu kadar önemli bir denge aracı olan işsizlik sigortası da gerektiği ölçüde ve düzenli olarak finanse edilmelidir. Öncelikle de işini kaybeden çalışanlar maddi olarak desteklenmelidirler ki, ekonominin olumsuz seyrettiği dönemlerde bu sayede talebin aşırı derecede azalmasının önüne geçilmiş olabilsin. Diğer taraftan, mali desteklemeler çalışanların iş aramalarını kolaylaştırmakta ve emek piyasasında bir denge unsuru görevi görmektedir. Burada ücreti ikame eden ödenekler özellikle öne çıkmaktadır. Ancak işsizlik sigortasının nakdi ödeneye dayalı olan bu fonksiyonu, özellikle maaş ikame ödeneklerinin yüksekliği ve uzun süreli olması, işsizlerin statülerinin aynı kalmasına, iş arama isteklerinin olumsuz etkilenmesine, iş arama ve işe yerleşme süresinin ve dolayısıyla da işsizlik süresinin uzamasına sebep olmaktadır.³³ Nakdi yardım fonksiyonu kaynaklı bu sorunlar, işsizlik sigortasının ne kadar “cömert” olması gerektiğinin açıklığa kavuşturulmasını zorunlu kılmaktadır.³⁴

İşsizlik sigortasının konjunktürü koruyucu politika fonksiyonu: İşsizlik sigortasının özellikle konjunktürün kötü olduğu zamanlarda üstlendiği önemli politik fonksiyonlardan bahsetmek gerekir. Bunlar arasında çalışanların gelirlerini güvence altına alma ve bu yolla sosyal barışa katkı sağlama fonksiyonu özellikle vurgulanmaktadır. İşsizlik sigortasının böyle önemli bir fonksiyondan yoksun olması halinde, ağır ekonomik bunalımlarla mücadele etmek güç olacaktır.³⁵ İşsizlik ödeneği

³³ Ulrich Walwei, “Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung: Wie weit soll und darf sozialer Schutz gehen?” WISO Diskurs Kasım 2009, Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 15-16

³⁴ a.g.e., S. 15

³⁵ Jennifer Neubauer, “Bäcker, Gerhard; Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der

bu açıdan ekonomide genel talebin dalgalanmasını önleyici, ekonomik kriz dönemlerinde istem dışı gerçekleşen işsizlik sonucu bozulan makro ve mikro talep azlığını tekrar dengeleyici ve sosyal güvenlik sistemini koruyucu otomatik stabilizatör görevi görmektedir.³⁶

İşsizlik sigortasının sosyal politik fonksiyonu: İşlerinin kaybeden çalışanlar, işsizlik sigortası ile birlikte sosyal güvence altına alınmış olmakta ve hayat standartlarında meydana gelebilecek muhtemel düşüşlerin etkileri en aza indirilmektedir. Dolayısıyla toplum içinde devam eden bir gelir dağılımı sağlanmaktadır.³⁷

Emek piyasası politikası fonksiyonu: İşsizlik ödeneği, iş arama sürecini etkileyici unsur olarak önemli bir görev üstlenmekte ve uzayan iş arama sürecinde maddi güvence sağlamaktadır. Bununla birlikte işsiz kalanlar önlerine çıkan ilk işi kabul etmek zorunda kalmayarak, kabiliyetlerine daha uygun ve mesleki becerilerini artıracakları bir iş aramak için gerekli zamanı kazanmış olacaklardır. Böylece emek arzı ile talebi arasında daha etkin bir buluşmaya (Matching) ve vasıfsız istihdamın önüne geçmeye imkan sağlanmış olur. Ayrıca işsizlik sigortası yardımıyla bireysel ve toplumsal refahın artırılmasına zemin hazırlanır. Diğer taraftan, işsiz kalınmayla birlikte ödenen ve makul bir süreyle sınırlanan işsizlik parası, emek arzı ve talebi arasından bir eşleştirme ve denge kurma özelliği göstermektedir. Zira işsizlik ödeneğinin bu denge ve eşleştirme fonksiyonu, işsizlerin ilk buldukları en iyi işi kabul etme zorunluluğunu ortadan kaldıracak, bu sayede kabiliyetlerine en uygun işi bulma konusunda zaman kazandırmış olacaktır.³⁸

Yapısal politika fonksiyonu: İşsizlik sigortası, çalışanların işsiz kaldıklarında, meslek ve staj kararı vermelerinde acele ve isabetsiz karar verme riskinin azaltılmasında rol oynamaktadır. Zira işsiz kalanlar belirsiz ekonomik ve yapısal değişikliklerden oldukça fazla etkilenebilmekte ve emek piyasasında tercih edilen

Arbeitslosenversicherung“, Berlin, Sozialer Fortschritt, Sayı 52/2003, Duncker & Humbolt Verlag, S.234

³⁶ a.g.e., S. 10

³⁷ a.g.e., S. 235

³⁸ Ulrich Walwei, a.g.e., 2009, S. 15

işkolları ve mesleklerle ilgili yanlış tahminlerde bulunabilmektedir. İşte işsizlik sigortası, bu tür yapısal ve ani ekonomik değişikliklerde, ödenekten faydalanan işsizlerin kendilerini bu değişikliklere karşı daha iyi ayarlamalarına ve adaptasyon sürecini başarıyla atlatmalarına yardımcı olacaktır.³⁹ Bunun yanında, toplumda sosyal barışın tesis edilmesini sağlayıcı ve işsizliğin ücret ve toplu sözleşme sistemi üzerindeki olumsuz etkisini azaltıcı *toplumsal fonksiyondan* da söz edilebilir.

Bölgesel finanse edilen sosyal yardım ödeneklerinin, işsizlikte az etkilenen bir bölgeden daha çok etkilenen başka bir bölgeye kaydırılması işsizlik sigortasının *bölgesel denge politikası fonksiyonun* bir tezahürü olarak görülmektedir.⁴⁰

İşsizlik sigortasının paylaşım politikası fonksiyonu: İşsizlik sigortası, işsizlik sigortası primlerinin çalışanın işsiz kalma riskine göre değil de, sabit oranlı standart aylık alınması yani “iyi riskli” çalışanlarla “kötü riskli” çalışanlar arasında bir dayanışma kurulması, farklı çalışan gruplar arasında sosyal dengenin tesis edilmesini sağlar.⁴¹

Almanya’da I. Basamak İşsizlik Ödeneği sisteminin yapısı emek piyasası aktörlerini de etkileyici bir fonksiyon üstlenmektedir. Bu bağlamda, nakdi işsizlik parası yardımları işçi sendikalarının işverenler karşısında pazarlık gücünü artırmakta ve ücret baskısı yapabilmelerine imkan vermektedir. Ancak, sendikaların emeğin ortaya çıkaracağı katma değerden daha fazla ücret talep etmesi ve baskı yapması iş kayıplarına neden olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında işçi sendikalarının pazarlık gücü ile işsizlik arasında adeta doğru orantılı bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Tersten bakıldığında da işsizlik oranının sendikaların davranışlarını etkilediği de gözden kaçırılmamalıdır.

Öte yandan, işverenler de işsizlik ödenekleri sayesinde artık kapasite durumunda işçi maaşlarının maliyetini işsizlik sigortasına yükleyebilmektedir. Böylece işgücü fazlalığından geçici olarak kurtulabilecek, işletme tam kapasite ile çalışmaya

³⁹ Jennifer Neubauer, 2003, S. 234

⁴⁰ a.g.e.

⁴¹ a.g.e. S. 235

başladığında gerekli olan işgücü yeniden işe alınabilecektir. Bu uygulama ABD’de sık sık başvurulmuş bir yöntemse de, F. Almanya’da iş akdinin feshini güvence altına alan bir kanunun (*Kündigungsschutzrecht*) yürürlükte olması nedeniyle uygulanması oldukça zor görülmektedir.⁴² İşsizlik sigortasının bu fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için sigorta güvenliğinin işsizlik durumunda finanse edilebilir olması gerekmektedir. Bu finansman ya vergilerden, ya da işsizlik sigortasının nakdi kaynaklarından sağlanmaktadır. Almanya örneğinde, işsizler için bu tür cömertçe uygulanan güvenceler ve bunun gereği olarak alınan yüksek işsizlik sigortası primleri, uzun vadede sürdürülebilir bir ekonomik gelişmeyi ve istihdamı olumsuz yönde etkileyecektir.

Genelde işsizlik sigortasının emek piyasası için üstlendiği denge fonksiyonu oldukça hafife alınmaktadır. Oysa işsizlik sigortası, iş arama sürecini ve davranışı etkileme anlamında oldukça etkin ve nispeten düşük maliyetli bir enstrümandır. Bu yüzden yakın zamanda tartışılan emek piyasası reformları bazı yapısal temel değişiklik önerilerini içermektedir: İş Ajansına işsizlik durumunun daha erken bildirilmesi, iş arayan kişi ile İş Ajansı arasında bağlayıcı olarak gerçekleşen ve kişinin iş arama konusunda istekli davranacağını beyan ettiği sözleşme imzalaması (Sosyal Kanunun II. Kitabının 15. Maddesi), işsiz kişiye önerilen kabul edilmesi muhtemel işleri hakkında daha katı kriterler belirlenmesi (keyfi olarak işi geri çevirmenin önüne geçmek için planlanan bir uygulama), II. Basamak İşsizlik Ödeneğinin hayata geçirilmesi ve ödenek süresinin kısaltılması gibi. Bu önlemlerin çalışma motivasyonun ve işsizlerin iş bulması sonucu prim ödemelerinin artmasına ve işsizliğin azaltılmasına katkı sağlayacağı öngörülmektedir. Buna paralel olarak da çalışanların daha fazla sorumluluk bilincine sahip olmaları ve dolayısıyla da işsizlik riskinin önemli bölümünü üstlenmesi beklenmektedir.⁴³

Özet olarak işsizlik sigortası eliyle işsizliğin güvence altına alınması, pozitif dışsal etkileri sebebiyle sigortalı olmayanları da dolaylı olarak etkilemektedir. Yani istenirse de kimse işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılamamaktadır.

⁴² Ulrich Walwei, 2009, S. 16

⁴³ a.g.e., S. 17-18

Burada işsizlik sigortasının yukarıda belirtilen hedeflerin veya fonksiyonların hangilerini tam olarak yerine getireceği konusu değerlendirilecek olursa, işsizlik sigortasının sosyal politik fonksiyonunu sınırlı şekilde yerine getireceği görülecektir. Zira sigortacılık sistemi açısından bakılacak olursa, özellikle konjonktüre bağlı kısa süreli işsizlik halinde işsizlik sigortasından alınacak ödenek, daha önce uzun süre prim ödenmiş ve son aylarda yüksek maaş alınmış olunması şartıyla yeterli seviyede olabilecektir. İşsizlik parasının, ödenen primler ve son alınan aylıklar oranında bağlandığı göz önüne alındığında, sosyal gelir dağılımı işsizlik sigortası yönünden ulaşılması zor bir hedeftir. Bu bağlamda, işsizlik ödemelerinde üç ana temel sorun öne çıkmaktadır.⁴⁴

1. İşsizlerin yaklaşık $\frac{1}{4}$ 'ü hiç işsizlik yardımı alamamaktadır.
2. İşsizlik süresi uzadıkça vergilerle finanse edilen II. Basamak İşsizlik Ödeneğinin önemi artmakta ve faydalanıcılarının sayısı artarken, I. Basamak İşsizlik Parası alanların sayısı azalmaktadır.
3. Gerek I. Basamak İşsizlik Parası gerekse de II. Basamak İşsizlik Yardımları alanların sayısındaki artış, bu ödeneklerin yanında tamamen vergilerle sübvansede edilen yardımların artmasına da sebep olmaktadır. Zira I. Basamak İşsizlik Parası, son alınan ücrete ve aile yapısına (evli, çocuk sayısı vb.) göre belirlendiği için, başta işsizlik ödeneği alanlar çok hızlı bir şekilde genel bütçeden karşılanan sosyal yardımlara muhtaç hale gelmektedir.

1.3.3 Alman İşsizlik Sigortasının Finansmanı

Birinci bölümde de değinildiği üzere, işsizlik sigortası Alman zorunlu sosyal sigorta sisteminin beşinci ayağını oluşturmaktadır. İşsizlik ödeneğinin en öncelikli

⁴⁴ Jennifer Neubauer, 2003, S. 234

görevi, sigorta kapsamında bulunan üyelerine işsizlik halinde azalan gelirlerine finansman dengesi sağlamaktır. Buna ek olarak işsizlik sigortası, sigortalı üyelerin tekrar iş piyasasına kazandırılması çerçevesinde aynı ve nakdi yardım sağlamak zorundadır.⁴⁵

Federal Alman İşsizlik Sigortası sosyal sigortacılığın 4 temelli prensibi üzerine inşa edilmiştir.⁴⁶

- 1- Ödenek Transferi: Prim gelirleri, ortaya çıkan sigorta güvenliği ihtiyacı için kullanılmaktadır. Fon veya sermaye biriktirme hiçbir zaman amaç olamaz.
- 2- Müteselsil Sorumluluk Prensibi: Tüm sigortalılar herhangi bir üyenin işsiz kalması halinde primleri nispetinde birlikte sorumludur.
- 3- Eşdeğerlilik Prensibi: Sigorta kasasına ödenen primler nispetinde hizmet almayı gerektirir.
- 4- Eşit Oranda Prim Katılımı: İşçi ve işverenin aynı oranda sigorta primi ödemesi kuralıdır.

Bu prensipler çerçevesinde işsizlik sigortasını yönetmekle Federal İş Ajansı sorumludur. Federal İş Ajansı prim oranlarını belirlemekte ve bu primler işsizlik sigortasının ana finansman kaynağını oluşturmaktadır. Örneğin, Federal İş Ajansı'nın 2012 yılına ait toplam gelirlerinin yaklaşık % 71'ini işsizlik sigortası primleri oluştururken, aynı yıla ait giderlerin % 54'ü işsizlik sigortası nakdi ödemeleri için yapılmıştır.⁴⁷ İşsizlik sigortasının sigorta prensibini ne ölçüde temsil ettiğini söyleyebilmek için, bu kapsamda sigortalıların ne kadar prim ödeyip ne kadar işsizlik ödeneği (I. Basamak İşsizlik Ödeneği) aldığına bakmak gerekmektedir.

Tablo 3 : Federal İş Ajansının 2012 Yılına Ait Gelir-Gider Tablosunda İşsizlik Sigortası Rakamları

	İşsizlik Sigortası Gelirleri	İşsizlik Sigortası Giderleri
--	-------------------------------------	-------------------------------------

⁴⁵ Damian Fichte, 2007, S. 9

⁴⁶ Breyer, F.; W. Buchholz; Ökonomie des Sozialstaates, Berlin, 2007, S. 2-3

⁴⁷ Sachverständigenrat - Jahresgutachten 2012/13, S.389

	İşçi-İşveren İşsizlik Sigortası Prim Gelirleri	Özel İşsizlik Sigortası Gelirleri	Diğer Gelirler	İşsizlik Sigortası Ödemeleri	Diğer Giderler
	26 milyar Avro	600 milyon Avro	10,8 milyar Avro	18,8 milyar Avro	16 milyar Avro
TOPLAM	37,4 milyar Avro			34,8 milyar Avro	

Kaynak: Özgün çizim, sayısal veriler Federal İş Ajansının 2012 yılı finansal analizlerinden alınmıştır.

Federal İş Ajansı, prim kaynaklarının yanı sıra devlet bütçesinden de kredi olarak finansman kaynağı almakta ve krediyi geriye ödeyemediği durumlarda genel bütçede bu kredi devlet katkısına dönüştürülüyorsa da (Sosyal Kanunlar III. Kitabı, Paragraf: 364), 2006 yılından sonra bu uygulama değişmiştir.⁴⁸ Yeni uygulamaya göre, her yıl genel bütçeden Federal İş Ajansı'na vergi gelirlerinden iş teşvikine katılım adıyla pay aktarılmaya başlanmıştır.⁴⁹

F. Almanya'da "Hartz IV" adıyla bilinen emek piyasasına yönelik kanun çerçevesinde, Federal Devlet ile işsizlik sigortası arasındaki sorumluluk alanları da finansal çerçevede yeniden tanımlanmıştır. Bu kanunun asıl amacı, şimdiye kadar ayrı ayrı yürütülen sosyal yardımlar sistemi (*Fürsorgesystem*) ile işsizlik yardımlarını sürdürülebilir bir koruma sistemi içinde "Temel Sosyal Güvence Kanunu" (*Grundsicherungsgesetz*) olarak birleştirmektir. Yapılan bu reform ile yeni bir yapısal düzenleme ortaya çıkmıştır. Buna göre Federal İş Ajansı, sigorta primleriyle finanse edilen I. Basamak İşsizlik Parası ve daha çok genel bütçeden ayrılan paylar ve vergi gelirlerinden finanse edilen II. Basamak İşsizlik Ödenekleri alanlara hizmet vermekle sorumlu kılınmıştır. Tamamen genel bütçe vergi gelirleriyle finansmanı sağlanan ve primsiz ödemeler şeklinde sınıflandırabileceğimiz II. Basamak İşsizlik Yardımları ise yerel yönetimler ve Federal İş Ajansı tarafından oluşturulan "İş Bulma Merkezleri"nin sorumluluk alanında kalmıştır. İş Bulma Merkezleri (*Jobcenter*) tarafından karşılanan II. Basamak İşsizlik Ödeneği, asgari geçimi sağlama sorumluluğu çerçevesinde Federal Devletin finansal desteğiyle karşılanmaktadır.⁵⁰

⁴⁸ Federal Resmi Gazete I, Sayı 30, 2006, S.1404

⁴⁹ SGB Md.363

⁵⁰ Damian Fichte, 2007, S. 10

İşsizlik parası prensipte sosyal sigorta ödeneği olup, kişinin önceden prim ödemesine bağlı olarak bu haktan sadece prim ödeyenler yararlanabilmektedir. Geçim yardımları ise federal yardımlar olup, devlet tarafından, önceden çalışma ve prim ödeme şartı aranmadan ihtiyaç sahibi herkese sağlanmakta ve toplanan vergiler üzerinden genel bütçeden karşılanmakta olup, bu yönüyle de sosyal sigorta yardımlarından ayrılmaktadır. Özet olarak, toplumu kapsayan tüm işsizlik yardımları Federal devletin sorumluluğunda olup, devlet gelirlerinden finanse edilmektedir. Sigorta prensibine dayanan ve primlerle karşılanan I. Basamak İşsizlik Parası, bu ödeneği almayı hak eden işsizlere danışmanlık hizmeti verilmesi Federal İş Ajansının sorumluluğu altındadır. Federal Devlet'in, İş Ajansına işsizlik yardımlarını dağıtmak görevini de yüklemesiyle, vergi gelirlerinden oluşan sübvansiyonlar Ajansın finansman kaynakları arasına katılmıştır.⁵¹

İşsizlik ödeneğinin finansmanı, sigortalılardan, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlardan ve işverenlerden alınan primler ve devlet desteği ile sağlanmaktadır. Sosyal sigorta kolu olarak işsizlik yardımları için sigortalılar ve işverenler prime esas kazançların yıllık brüt kazançlarından % 1,5 oranında, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlar ise aylık gelir beyanlarının % 3'ü oranında prim ödemektedirler. Merkezi ve yerel hükümetler bu alanda, açıkların kapatılması için destek vermekte ve sosyal yardım olarak işsizlik yardımlarının finansmanını sağlamaktadırlar. İşçi ve işveren primleri eşit orandadır. Bugün itibariyle bu oran prime esas brüt kazancın % 3'ü olup⁵² (SGB III m. 341), bazı yıllarda farklı oranlar uygulanmıştır. 2011 yılından bu yana % 3 olarak uygulanan işsizlik sigortası prim oranı, işçi ve işverenlerden aynı oranda tahsil edilmektedir. % 3 toplam oran olup, bunun yarısı çalışanlardan diğer yarısı ise işverenlerden alınmaktadır. (SGB III m. 346-) Yani işçi ve işverenler % 1,5 oranında işsizlik sigortası primi ödemektedirler.

⁵¹ a.g.e., S. 11

⁵² Prime esas brüt kazancın üst sınırı 2013 yılı için batı eyaletlerinde aylık 5.800 € yani yıllık 69.600 €, doğu eyaletlerinde ise 4.800 €/57.600 € olarak uygulanmaktadır. Bu sınırların üstündeki gelirlerden herhangi bir kesinti yapılmaz. Yani Almanya'da işsizlik sigortası için aylık en fazla 2013 yılı için 168 € kesilebilmektedir.

Tablo 4 : Almanya’da 1992 – 2013 Yılları Arasında Uygulanan İşsizlik Sigortası Prim Oranları⁵³

İşsizlik Sigortası	1992	1993-2006	2007	2008	2009-2010	2011-
Prim Oranı %	6,30	6,50	4,20	3,30	2,80	3,00
İşçi Payı	3,15	3,25	2,10	1,65	1,40	1,50
İşveren Payı	3,15	3,25	2,10	1,65	1,40	1,50

İşsizlik sigortası her sigortalıya çalışırken almış olduğu ücrete ve sigortalılık süresine göre ödenek hakkı vermektedir. Gelir ikame ödeneği eşdeğerlik prensibine göre ödenmekte ve çalışırken kesilen primlere orantılı olarak belirlenmektedir. F. Almanya'da işsizlik sigortasının maaş ikame ödenekleri yanında birde aktif işgücü piyasası politika çerçevesinde sağlanan yardımlar vardır. İşyeri bulma aracılığı ve iş teşviki bunlardan birkaçıdır. Bu hizmetlere karşı sigortalılar belli şartları yerine getirirler bile doğal hak iddia edemezler, zira bu hizmetler sigortalılardan prim alınarak finanse edilmezler.⁵⁴ İşsizlik sigortasından gerek prim ödeme karşılığı, gerekse de primsiz olarak karşılanan yardımlar daha ayrıntılı olarak bir sonraki bölümde incelenecektir.

1.3.4 İşsizlik Sigortasından Sağlanan Ödenekler

F.Almanya’da yürürlüğe giren 1927 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunu ekonomik gelişmelere ve politik yapıya paralel olarak gelişme göstermiş, en önemli gelişmeler de 1969 tarihli İş Teşvik Yasası (*Arbeitsförderungsgesetz-AFG*) ile yaşanmıştır. Bu yasa ile birlikte işsizlik sigortası çerçevesinde verilen hizmetler ve sağlanan ödeneklerde çeşitli artışlar olmuştur. Bunlar arasında mesleki eğitimi destekleme ödenekleri, inşaat işçilerin kışın kısa zamanlı çalışmalarını destekleyici ödenekler, iş ve meslek danışmanlığı ile engelli desteği sayılabilir. Sosyal Kanun III. Kitabında, 2001 ve 2005 yıllarında ki *Hartz IV* değişiklikleri ile emek piyası ve

⁵³ Informationen zur Lohn und Gehaltsabrechnung, İşsizlik sigortası, <http://www.lohn-info.de/arbeitslosenversicherung.html> 30.05.2013

⁵⁴ Bert Rürup, “*Arbeitslosenversicherung: Staatlich, privat oder gemischt?*”, Nürnberg, Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung, Sayı 38/2005, S. 374

sosyal politika içerikli hizmetler göze çarpmaktadır.⁵⁵ Tüm bu düzenlemeler işsizlik sigortasının en temel görevi olan, işsizlik halinde kişinin daha önce sahip olduğu gelir seviyesinin güvence altına alınmasına yöneliktir. Bu görevin etkili olabilmesi için, işsizlik maliyetinin mümkün olan en az seviyeye indirilmesi hedeflenmekte olup, bunun da temel şartı işsizliğin kısa süreli olması ve tekrar işsiz kalma ihtimaline karşı önlem alınmış olmasıdır.

İşsizlik sigortasından sağlanan hizmetlerin, ödeneklerin veya yardımların iki bölüm içinde incelenmesi gerekmektedir. Bu iki bölüm ayrıca Alman emek piyasası politikasını da temsil etmekte olup, bunlar Aktif ve Pasif Emek Piyasası Politikalarıdır.⁵⁶

1.3.4.1 Aktif Emek Piyasası Politikaları

Aktif emek piyasası politikaları, işsizlerin tekrar iş piyasasına girişlerini kolaylaştırıcı ve sürekliliğini sağlayıcı tedbirler ile işsizliği önleyici, iş ve meslek imkanı yaratıcı, iş piyasasına entegrasyonu sağlayıcı bir dizi önlemi kapsamaktadır. Bu amaca yönelik danışmanlık, arabuluculuk, meslek içi eğitim ve geliştirme, istihdam teşvikleri, serbest meslek teşvikleri, engellilerin çalışma hayatına uyumu sağlayıcı eğitim ve istihdam sağlayıcı diğer hizmetler sunulmakta, bu hizmetlerden ise çalışanlar, işverenler ve bu yönde kurulan özel hizmet sunucuları faydalanmaktadır. SGB III’te belirtilen I. Basamak İşsizlik Parası, Kısmi İşsizlik Parası ve İşverenin İflası Halinde Alınan Ödenekler dışında kalan hizmetler bu kapsamdadır. Aktif emek piyasası politikalarının asıl amacı, kullandığı enstrümanlarla işsizlerin ve iş arayanların iş hayatına girmelerine imkan sağlamak ve mevcut durumu iyileştirmektir.⁵⁷

Çalışmamızın kapsamını, işsizlik sigortası ve özellikle de I. Basamak İşsizlik Ödeneği oluşturduğundan ve bu çerçevede ileriki bölümlerde işsizlik sigortasının

⁵⁵ Holger Schäfer, *Privatisierung der Arbeitslosenversicherung*, Deutscher Instituts Verlag, Köln 2006, S. 5-6

⁵⁶ Kerstin Bruckmeier, “Regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung”, Karlsruhe, Karlsruher Institut für Technologie, 2012, S. 9

⁵⁷ a.g.e., S. 14-15

özelleştirilmesi önerisi inceleneceğinden, aktif emek piyasası politikaları çerçevesinde sunulan hizmetler ve alınan ödenekler ayrıntılı incelenmeyecektir.

I. Basamak İşsizlik Parasını kapsamına alan ve bu yönde benzer uygulamaları içeren Pasif Emek Piyasası Politikaları ise işsizliğin neden olduğu maddi kayıpların telafisini, nakdi yardımları ve sosyal dengenin tesisini irdelemektedir. Çalışmanın önemli bölümünü oluşturan Alman işsizlik sigortasının ücreti ikame edici ödenekleri, I. ve II. Basamak İşsizlik Ödenekleri ile sigorta prensibine dayalı nakdi ödenekleri bu bölüm altında daha etraflıca incelenecektir. Bu bölüm ayrıca, Alman sosyal sigorta sisteminde kaynakların kullanımı ve yararlanıcıları açısından en hacimli bölümünü oluşturmaktadır.

1.3.4.2 Pasif Emek Piyasası Politikaları

Pasif emek piyasası politikaları, aktif emek piyasası politikalarının tersine, işsizlik sonucu oluşan gelir kaybının aşılması için sağlanan yardımları kapsamaktadır. Bu kapsamda sağlanan ödenekler, Federal İş Ajansı'nın ve bu bağlamda işsizlik sigortasının en hacimli gider kalemini oluşturmaktadır. Pasif emek piyasası ödenekleri zorunlu prim ödemeleri sonucu elde edilir, miktarı, süresi ve kanuni yararlanıcıları Sosyal Kanun III. Kitabı mevzuatı ile düzenlenmekte ve Federal İş Ajansı tarafından ödenmektedir.⁵⁸ (*SGB III, Madde 116*)

Bu kapsamdaki ödenekler, sigortalılık ve eşdeğerlilik (*Aquivalenzprinzip*) prensibine göre 'hak edilen' ve 'sigorta dışı' ödenekler - ki bunlar devlet gelirleriyle sağlanmaktadır - olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sigorta ve eşdeğerlilik prensipine uygun ödeneklerin şu özellikleri taşıdığı görülmektedir.⁵⁹

- Sigortalı prim öder ve karşısında ödenek alır, arada doğru bir orantı vardır.
- Sigortalı olmayanlar, dolayısıyla prim yatırmayanlar ödenek de alamazlar.
- Sigortalı olanlar ek prim ödemediği sürece, ek ödenek de alamazlar.

⁵⁸ a.g.e., S. 7

⁵⁹ Michael Römer, ve Rolf Borell, Wiesbaden, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Karl-Bräuer- Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., 2002, S. 2

- Farklı bir sosyal sigorta kolunun konusu alanına giren ödenekler de bu sigorta tarafından karşılanır.
- Sigortanın amacı yardım sağlamak değil, karşı edim sorumluluğunu yerine getirmektir.⁶⁰

Yukarıda sayılan sigorta prensibi kriterlerine uymayan ödenekler sigorta primleri harici ödenekler olarak nitelendirilmektedir.⁶¹ Pasif emek piyasası politikaları kapsamında yer alan sigorta primi harici ödeneklere örnek olarak maaş ikame ödenekleri verilebilir. Bu ödenekler, III. Sosyal Kanun Kitabında ayrıntılı yer almaktadır. İşsizlik sigortası denildiğinde en önce bu kısım ödenekler akla gelmektedir.

a) İşsizlik Sigortası Kapsamında Çalışanlara Sağlanan Ödenekler

I. Basamak İşsizlik Ödeneği

Pasif emek politikası kapsamında değerlendirilen ve yararlanıcıları bakımından en kapsayıcı ödenek I. Basamak İşsizlik Parasıdır.⁶² Federal İş Ajansı tarafından 2012 yılı itibarıyla 2.896.985 kayıtlı işsizden sadece 747.555 kişiye 13.823 milyar Avro I. Basamak İşsizlik Parası ödenmiştir. Bu miktar Federal İş Ajansı'nın toplam bütçesinin yaklaşık % 39,7'sini oluşturmuştur. Bu haliyle de işsizlik sigortası ödemelerinde en büyük paya sahiptir.⁶³

Ödenek alma süresi, zorunlu sigorta üyeliğinde bulunulan süreye ve hakkın doğduğu tarihteki yaşa göre belirlenmektedir. İşsizlik parası, bir işçinin çalıştığı süreler içinde işsizlik sigortasına ödemiş olduğu işsizlik sigorta primlerinden doğan ve işsizlik durumunda kullanılan sosyal bir haktır. İşsizlik parasını alabilmek için işsiz kalmış olmak,⁶⁴ İş Ajansı'nda (*Arbeitsagentur*) işsiz olarak kayıtlı olmak,

⁶⁰ a.g.e.

⁶¹ Damian Fichte, 2007, S. 11

⁶² Holger Schäfer, 2006, S. 7

⁶³ Bundesagentur für Arbeit (2013), Arbeitsstatistik 2012, Federal İş Ajansı-Mali Tablolar

⁶⁴ İşsizlik parası alabilmek için işsiz olmak gerekmektedir. Haftada 15 saatin altındaki çalışma durumu da işsizlik olarak sayılmaktadır.

işsizlik süresinin başlamasından önceki son iki yılda en az on iki ay sigortalı bir işte çalışmış olmak⁶⁵ ve 65 yaşını doldurmamış⁶⁶ olmak gibi şartların yerine getirilmiş olması gerekmektedir.

I. Basamak İşsizlik Parasında Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

- a) İşsizlik parası alınan süre içinde, işsiz olan şahsın iş araması ve gerektiğinde bunu İş Ajansı'na kanıtlaması gerekmektedir. Ayrıca, İş Ajansı tarafından gösterilen işler ancak istisnai durumlarda reddedilebilir.⁶⁷ İş Ajansı'nın sunduğu mantıklı iş tekliflerini işsiz kişi kabul etmek zorundadır. Aksi takdirde almakta olduğu işsizlik parası kesilebilmektedir. Bu noktada teklif edilen hangi işin mantıklı iş olduğu sorusu gündeme gelmektedir. Örneğin yalnız yaşayan bir işsize başka şehirde, oturduğu yerden başka bir yerdeki iş teklifi mantıklı iştir. İlgili bu teklife olumlu yanıt vermelidir. Aksi takdirde almakta olduğu yardımlar kesilebilmektedir. İşsizlik parası alınan süre içerisinde haftada 15 saate kadar (serbest mesleklerde 18 saate kadar) çalışma hakkı vardır. Bu işlerden 165 Avroya kadar elde edilen gelir işsizlik parasını etkilememekte, bu rakamı geçen meblağlar ise işsizlik parasından kesilmektedir. İşsizlik parasını almakta olan hak sahiplerinin bazı hususlara da dikkat etmesi gerekmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:⁶⁸
- b) Yanlış ya da eksik bilgi verilmek suretiyle haksız alındığı tespit edilen işsizlik parası geri talep edilir.
- c) İşsizlik parası alınan sürede hastalık ve bakım sigortası primleri Federal İş Ajansı tarafından ödenmeye devam eder.
- d) Yasal emeklilik sigortası primleri de Federal İş Ajansı tarafından ödenmeye devam eder. Eğer bu yasal emeklilik sigortası yerine özel yaşlılık ya da

⁶⁵ Bu süreye "Adaylık Dönemi" (Anwartschaftszeit) denmektedir.

⁶⁶ Bu yaştan sonra emeklilik başlayacağı için 65 yaşından sonra işsizlik ödemesi yapılmamaktadır.

⁶⁷ T.C. Berlin Büyükelçiliği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği, "işsizlik sigortası, www.calisma.de 24.05.2013

⁶⁸ Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit), Merkblatt für Arbeitslosengeld I, S. 4-7

işletme emekli sigortası varsa bu primler de yasal emeklilik primleri oranında İş Ajansına bildirilmesi halinde İş Ajansı tarafından ödenebilmektedir.

- e) İşsizlik sigortasından alınan işsizlik parası vergiden muaftır.
- f) İşsizlik sigortasından alınan işsizlik parasının yetersiz olması durumunda işsizlik yardımı alınabilmektedir (*ALG II*). Bunun için bulunulan yerdeki en yakın İş Ajansı'na başvurmak gerekmektedir.

İşsizlik Parasının Miktarı

Sosyal Sigorta Niteliğindeki İşsizlik Parası: Kapsamdaki kişiler, tam işsizlik uygulaması altında; son iki yıl içerisinde en az 12 ay prim ödemiş olmak, bir istihdam bürosuna kayıtlı olmak ve aktif olarak iş aramak kaydıyla çocuk sahibi iseler net kazançlarının % 67'si, aksi halde % 60'ı oranında, yaşlarına ve çalışma sürelerine bağlı olarak 6 ila 24 ay arasında değişen sürelerde işsizlik parasına hak kazanmaktadır. İş akdini sözleşmeye aykırı olarak veya sebepsiz yere fesheden çalışanın, 12 haftaya kadar bir bekleme süresini geçirmesi gerekebilmektedir. Ayrıca, makul bir işi gerekçesiz olarak reddeden işsiz, aldığı işsizlik parası 12 haftaya kadar askıya alınabilmektedir.⁶⁹

⁶⁹ Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit), Arbeitslosenversicherung, 2013 Voraussetzungen, S. 12

Tablo 5 : Zorunlu İşsizlik Sigortasının Değişim Süreci

	1989	2008	2013
Prim oranı	4,3	3,3	3
İşsizlik parasının miktarı	% 68 / % 63*	% 67 / % 60*	% 67 / % 60*
İşsizlik parası süresi	32	16	24
İşsizlik parası hakkının durdurulması	2 x 12 Hafta: İşsizlik parası, önerilen işin kabul edilmemesi halinde önce 12 hafta, iş kabul edilmeyorsa toplam 24 hafta kesilir. Bu sürenin ardından işsizlik parası talep edilemez.	21 Hafta: İşsizlik parası, önerilen işin kabul edilmemesi halinde önce 12 hafta, iş kabul edilmeyorsa toplam 21 hafta kesilir. Bu sürenin ardından işsizlik parası talep edilemez.	21 Hafta: İşsizlik parası, önerilen işin kabul edilmemesi halinde önce 12 hafta, iş kabul edilmeyorsa toplam 24 hafta kesilir. Bu sürenin ardından işsizlik parası talep edilemez.
Asgari Geçim Ödenegi / Meslek içi eğitimi boyunca sağlanan işsizlik parası	% 73 / % 65* *: Çocuklu çalışanlar için son alınan vergiye tabi brüt maaşın % 73'ü	% 67 / % 65* *: Çocuklu çalışanlar için son alınan vergiye tabi brüt maaşın % 67'si	% 67 / % 65* *: Çocuklu çalışanlar için son alınan vergiye tabi brüt maaşın % 67'si
Geçici işsizlik parası	% 68 / % 63* *: Çocuklu çalışanlar için son alınan vergiye tabi brüt maaşın % 73'ü	% 67 / % 65* *: Çocuklu çalışanlar için son alınan vergiye tabi brüt maaşın % 67'si	% 67 / % 65* *: Çocuklu çalışanlar için son alınan vergiye tabi brüt maaşın % 67'si
50 yaş üstü çalışanlar için işsizlik parası güvencesi	Herhangi ek bir güvence yoktur	2009 yılına kadar ödenek alma güvencesi mevcuttur.	İşsizlik halinde 2 yıl boyunca ödenek güvencesi mevcuttur.

*: çocuklu / çocuksuz

Kaynak: Kay Bourcarde, Institut für Wachstumsstudien 2007 ve Federal İş Ajansı 2013

Çalışan bir kişi, işinin sona ermesine ya da meslek eğitimi yapan birisi, mesleki eğitimin bitmesine 3 ay kala İş Ajansı'na iş aradığını bildirmekle yükümlüdür. Eğer işsiz kalınacağı 3 aydan daha kısa süre içerisinde öğrenilirse, bu durumda en azından işin bitimine 3 gün kala İş Ajansı'na bildirimde bulunulmalıdır.⁷⁰ Zamanında yapılacak bildirim ile kişinin daha kısa süre işsiz kalması, işsizlik süresinin azaltılması ve istihdam piyasasında mümkün olduğunca fazla kalması hedeflenmektedir. Ayrıca bir kişi istihdam piyasasından ne kadar uzun

⁷⁰ Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit), Arbeitslosengeld, 2013, S. 32

süre uzak kalırsa, tekrar istihdam piyasasına dahil olması ve mesleğini icra etmesi o kadar zorlaşmaktadır. Bu nedenlerle İş Ajansı'na zamanında iş arama başvurusunda bulunmak büyük önem taşımaktadır.

Eğer kişi bu sürelerle uymazsa işsizlik parası alabilmek için belli bir süre beklemek zorunda kalmaktadır.⁷¹ Buradan da anlaşılacağı üzere, Alman iş piyasasında asıl amaç çalışanları mümkün olduğunca iş piyasasında tutmak ve işsizliğin ortaya çıkması halinde de en kısa sürede ilgiliyi tekrar istihdama katmaktır.

Bu noktada ülkemizdeki uygulamaya bakacak olursak, bu anlayıştan çok uzak olduğunu söyleyebiliriz. Ülkemizdeki uygulamada kişi işsiz kaldıktan sonra 1 aylık süre içerisinde İş Kurumuna işsizlik ödeneği almak için başvurabilmektedir. Yani kişinin 3 ay sonra işsiz kalacağı belli olsa da ancak kişi fiilen işsiz kaldıktan sonra İş Kurumu devreye girmektedir. Bu da işsiz kalınan süreyi uzatmakta ve dolayısıyla işgücü kaybına sebep olmaktadır.

Almanya'da ki uygulamaya bakıldığında; işsizlik durumunun işsiz tarafından İş Ajansı'na zamanında bildirilmemesi durumunda, işsizlik parasından kesintiler yapılabilir. İşsiz kalan kişi, iş sözleşmesinin feshine dair yazıyı alınca derhal İş Ajansı'na başvurmalıdır. Bu bildiriye yapmakta geciken şahsa ödenecek işsizlik parasından, her gecikme günü için 7 ila 50 Avro arasında bir kesinti yapılabilir. Bu kesinti, aylık işsizlik parası hakkının yüzde 50'sini aşamaz.⁷²

Bazı durumlarda işsizlik parası tamamen ya da kısmen ödenmeyebilmektedir. Mükerrer ödemeleri engelleyebilmek için mesleki rehabilitasyon, hastalık, yaralanma ya da annelik gibi durumlarda yapılan ödemeler söz konusu olduğunda, işsizlik parası tamamen ya da kısmen ödenmeyebilmektedir. Ancak bu dönemde alınacak çocuk yardımı, kira yardımı ve sosyal yardımlar işsizlik parasını etkilememektedir.

⁷¹ Ödeneğin durdurulma süresi (Sperrzeit) işten kendi isteği ile ayrılma, iş akdini fesih etme, İş Ajansının sunduğu işi reddetme, iş eğitimlerine katılmama ya da düzenli katılmama, İş Ajansını bildirimlerine cevap vermeme ve zamanında iş arama başvurusunda bulunmama gibi durumlarda gündeme gelmektedir. Böyle bir durumda kişinin haklı sebepleri yoksa 12 haftaya kadar sürebilecek işsizlik parasından mahrum kalma söz konusu olabilmektedir.

⁷² www.calisma.de, 2013

İşsizlik Parasının Süresi

İşsizlik parasının ödenme süresi, sahsın yaşına ve sigortalı olarak çalıştığı süreye bağlı olarak belirlenmekte⁷³ olup, buna ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 6 : I. Basamak İşsizlik Parası Hak Ediş Şartları

Kim, ne zaman hak eder	Federal İş Ajansı Bürolarına işsiz olarak kaydolun ve gerekli sigorta prim süresini tamamlayanlar																																																	
Prim ödeme şartı	İşsizlikten önce son 2 yılda toplam 12 ay sigortalı olarak çalışmış olmak.																																																	
İşsizlik ödeneği oranı	- Çocuk sahibi olanlar için son alınan net maaşın % 67'si - Çocuğu olmayanlar için son net maaşın % 60'ı																																																	
Ödenek alma süresi	<table><tr><th colspan="2">Sigortalı olarak çalışılan süre</th><th>Doldurulan yaş</th><th colspan="2">İşsizlik parası alma süresi</th></tr><tr><th>ay olarak</th><th>gün olarak</th><th></th><th>ay olarak</th><th>gün olarak</th></tr><tr><td>12</td><td>360</td><td></td><td>6</td><td>180</td></tr><tr><td>16</td><td>480</td><td></td><td>8</td><td>240</td></tr><tr><td>20</td><td>600</td><td></td><td>10</td><td>300</td></tr><tr><td>24</td><td>720</td><td></td><td>12</td><td>360</td></tr><tr><td>30</td><td>900</td><td>50</td><td>15</td><td>450</td></tr><tr><td>36</td><td>1080</td><td>55</td><td>18</td><td>540</td></tr><tr><td>48</td><td>1440</td><td>58</td><td>24</td><td>720</td></tr></table>					Sigortalı olarak çalışılan süre		Doldurulan yaş	İşsizlik parası alma süresi		ay olarak	gün olarak		ay olarak	gün olarak	12	360		6	180	16	480		8	240	20	600		10	300	24	720		12	360	30	900	50	15	450	36	1080	55	18	540	48	1440	58	24	720
Sigortalı olarak çalışılan süre		Doldurulan yaş	İşsizlik parası alma süresi																																															
ay olarak	gün olarak		ay olarak	gün olarak																																														
12	360		6	180																																														
16	480		8	240																																														
20	600		10	300																																														
24	720		12	360																																														
30	900	50	15	450																																														
36	1080	55	18	540																																														
48	1440	58	24	720																																														

Kaynak: Sosyal Kanun Kitabı III. Mad. 117-134

⁷³ 1 Ocak 2008 tarihi itibarıyla yeni hukuki düzenlemeler yürürlüğe girmiş, bu düzenlemelere göre başka şartlar yanında işsizlik parası alma hakkı süresi uzatılmıştır. Şimdiye kadar en fazla 18 ay olan aylık alma süresi aşamalı olarak 24 aya kadar uzatılmıştır. Uzatılan bu süre bulunan yaş ve hak elde etmeden önceki son beş yıl içinde kazanılmış sigortalılık süreleri hesaba katılarak oluşturulur.

Ayrıca Almanya'daki işsizlik sigortası uygulamasında kısa süreli adaylık dönemi (bir hakkı elde edebilmek için beklenen süre / *kurze Anwartschaftszeit*) için şartlar yerine getiriliyorsa, son 2 yıl içerisinde ne kadar süre işsizlik sigortası primi ödendiğine bağlı olarak işsizlik parası alınabilir. Buna ilişkin tabloda aşağıdadır.

Tablo 7 : Kısa Süreli Sigortalılık Sürelerinde Ödenekler

Sigortalı olarak çalışılan süre (ay)	Ay/gün olarak
6	3 / 90
8	4 / 120
10	5 / 150

Kısmi İşsizlik Ödeneği

İki veya daha fazla işte aynı anda çalışan işçiler, bu işlerinden birini kaybetmeleri halinde kısmi süreli işsizlik parası talep edebilmektedirler (*SGB III. Md. 162*). Devam eden iş ilişkisi doğal olarak geçici süreli bir iş olmayıp, işsiz kalınmasından önceki son 2 yıl içerisinde en az 12 ay çalışılmış olunması gerekmektedir. Kısmi süreli işsizlik parası en fazla 6 ay süre ile ödenmektedir.

Kısa Çalışma Ödeneği

Başlangıçta bu ödenek maaş ikame ödeneği fonksiyonunu yerine getirdiğinden, sigorta nispetinde alınan ödenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira sigortalılar veya prim ödeyenler bu haklarını sigorta prensibi gereği kullanabilmektedirler. Ancak yakından incelendiğinde, bu ödenekten üretim ve inşaat iş kollarında çalışanlar daha fazla faydalanabilmektedir. Daha çok bu branşlarda faaliyet gösteren işverenler ve çalışanlar, bu ödenekten ek başka bir prim demeden faydalanabildiklerinden, kısa çalışma ödeneği de sigortalılık prensibinin dışına çıkmaktadır. Bu yüzden sigorta harici ödenek olarak sınıflandırılmalıdır.⁷⁴

⁷⁴ Michael Römer ve Rolf Borell, 2002, S. 9-10

Bir işletme yapısal veya konjktürel nedenlerden dolayı mali sıkıntıya düştüğünde, ilk akla gelen, çalışanların işine son vermek olmaktadır.⁷⁵ Bu duruma engel olmak için Sosyal Kanunun 3. Kitabı, özellikle konjktürel dalgalanmalar, işletmeler için geçici kapasite sorunlarına sebep oluyor ise kısa süreli çalışma parasının ödenmesini öngörmüştür (*SGB III, Md. 95 ve 101*). Bu durumda işveren, çalışanlarını geçici olarak daha kısa çalıştırabilir ve işgörenler de bunun karşılığında ücretlerinde meydana gelen kayıpların telafi edilmesi için İş Ajansından kısa süreli çalışma parası alırlar. Bu düşüncenin arkasında, işsizliğin engellenmesi ve böylelikle I. Basamak İşsizlik Parasının ödenmesinin ardından ortaya çıkacak daha ağır maliyetin önüne geçilmesi hedeflenmektedir.⁷⁶ Buna göre hak sahiplerine, son alınan net maaşın % 67'si (çocuklu çalışan) veya % 60'ı ödenek olarak verilmektedir.

İnşaat Sektöründe Kış Sezonu Ödeneği (*SGB III, Md. 101*)

Kısa çalışma ödeneğinde olduğu gibi bu ödenek çeşidinden de tüm sigortalılar faydalanmaktadır. Sadece kış sezonu için ek bir yardım öngören bu ödenek için ek bir prim yatırılmasına gerek yoktur. Bu yönüyle de prim harici ödenek sınıfına girmektedir.⁷⁷ Kış aylarında inşaat sektörüne sağlanan destek önemli bir durumu ortaya koymaktadır. Teknolojinin hızlı olarak gelişmesine rağmen yine de hava koşulları nedeniyle kış aylarında çalışılmak mümkün olmayabilir. İşverenlerin daha önceleri yaptıkları gibi işçilerini bu nedenden dolayı işten çıkarmalarına engel olmak amacıyla inşaat sektöründe hizmet ilişkisini devam ettirmek amacıyla ücretlere özel bir destek sağlanmaktadır. Ödeneğe hak kazanılabilmesi için bazı özel koşulların yerine getirilmiş olunması gerekmektedir. İşsizlik ödeneği sağlamadan önce, çalışılmış yaz aylarında kişiye ait "ön-çalışma" bulunması gerekir. Yasa bu konunun toplu sözleşmeler ile belirlenmesini ve çalışma süresi hesabı olarak adlandırılan düzenlemenin bulunmasını öngörmektedir. Kişi, belirlenen çalışma süresine sahip olması halinde ancak İş Ajansı tarafından

⁷⁵ SGB III, 'ün 170.Maddesine göre işletme kapasitesinin en az % 10 azalması ve bu durumdan çalışanların en az 1/3'ü etkilenmiş olması şartı bulunmaktadır.

⁷⁶ Jürgen Kruse, Massnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III, Münih, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Ekim 2000, S. 115

⁷⁷ Michael Römer ve Rolf Borell, 2002, S. 10

desteklenmektedir. 31 Ekim 2013 tarihinde yapılan değişik ile ödenek 12 ay olarak belirlenmiştir.⁷⁸

İflas Eden Firma Çalışanlarına Sağlanan Ödemeler (*Insolvenzgeld*)

İflasını açıklamış bir şirket çalışanı hak edişlerini alamadığında kendisine İş Ajansı Büroları tarafından sağlanan ödeneklerdir. Bu fon, işverenler tarafından prim ödeme yolu ile finanse edilmektedir. Prim ödenmiş olunması şartı olmadan tüm çalışanlar, stajyer öğrenciler veya meslek eğitimi alanlar bu ödenekten faydalanabilmektedir.⁷⁹ (*SGB III. Md. 165-169*)

İşe Başlayacaklar İçin Sağlanan Danışma ve Aracılık Ödeneği

Bu ödenekten sadece sigortalılar değil, sigortasız kişilerde faydalanabilmektedir. Bu yanıyla da sigorta harici ödenek sınıfına girmektedir, zira sigorta prensibine göre sağlanmamaktadır. Genelde devletin sorumlu olduğu sosyal güvenlik alanına girdiği için toplanan vergi gelirlerinden finanse edilmektedir.⁸⁰

Mesleki Eğitimi Destekleme Ödeneği

Meslek eğitimi sürecinde bulunan gençlere ve genç yetişkinlere sağlanan, vergi gelirlerinden finanse edilen ve sigortalı olsun veya olmasın herkesin hak sahibi olabileceği ödeneklerdir.⁸¹ Mesleki eğitim yasada sadece bir edinim olarak belirlenmemiş, hatta meşru bir talep hakkı olarak düzenlenmiştir. Bu, yasada öngörülen koşulların gerçekleşmesi halinde öngörülen edinimlerin yerine getirilme zorunluluğunun bulunduğu anlamına gelmektedir.

Mesleki eğitim, bir işyerinde veya serbest olarak, uygulanabilirliği var ve ilgili yasa tarafından resmi olarak kabul edilmiş ise desteklenmektedir. Yasa,

⁷⁸ Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit), Winterausfallgeld-Voraussetzungen 2013

⁷⁹ Holger Schäfer, 2006, S. 8

⁸⁰ Michael Römer ve Rolf Borell, 2002, S. 11

⁸¹ a.g.e., S. 12

özörlölere yönelik eğitimde bu derecede katkı değildir. Burada mesleki eğitim sözleşmesinin imzalanması gerekmektedir. Esas itibariyle sadece ilk meslek eğitimi desteklenmektedir. Ancak ilk mesleki eğitim haklı bir neden ile sona erdirilmiş ise, yeniden bir destek söz konusu olabilir. Eğer eğitim kısmen veya tamamen yurtdışında gerçekleşecekse, bu durumda da desteklenmektedir. Ayrıntılarına burada giremeyeceğimiz koşulların yanında, eğitim için gerekli araçların var olması koşulu da aranmaktadır. Destek, temelde tüm eğitim süresince sağlanmaktadır. Destek kapsamında mesleki eğitim yardımı götürü olarak ödenmekte, ayrıca ulaşım, eğitim malzemeleri masrafları ve çocuk bakım maliyeti gibi diğer masraflar da karşılanmaktadır (*SGB III. Md. 74*).

Meslek Becerileri Geliştirme Ödeneği

Federal İş Ajansı kaynaklarından sağlanacak olan ileri eğitime yönelik desteklerle ilgili esas amaç, kişinin başarılı bir şekilde işgücü piyasasına girmesinin sağlanmasıdır. Bundan dolayı mevcut bir işsizliği sona erdirmek için, önlemin alınması zorunludur. İleri eğitim ile ilgili zorunlu halin ortaya çıkması, kişinin işsiz kalma tehlikesi ile karşı karşıya kalmasıdır.⁸²

Doğal olarak ileri eğitim için zorunlu hal, kişinin o ana kadar bir mesleki eğitimi tamamlamış olması halinde ortaya çıkmaktadır. İleri eğitim teşvikinden yararlanmanın önkoşulu kişinin daha önceden çalışmış olmasıdır. Bu ise, kişinin çerçeve süresi kapsamında, 3 yıl zarfında en az 12 ay sigortaya tabi olarak çalıştığını kanıtlaması veya diğer nedenlerden dolayı sigortaya bağılı bulunması (*SGB III Md. 81-87*) anlamındadır. İşsizlik parası ve sonradan verilen işsizlik yardımı için gerekli koşulları yerine getirmiş olanlar ve talepte bulunan kişiler de bu teşvikten yararlanabilirler.⁸³

Mesleki becerileri geliştirme eğitimi ile birlikte, masraflar ve ücreti telafi edici ödeme niteliğinde olan geçim parası edinim olarak ödenmektedir. İleri eğitim ile

⁸² Jürgen Kruse, 2000, S. 109

⁸³ a.g.e., S. 110

ilgili masraflar arasında eğitim masrafı, ulaşım, konaklama veya çocuk bakım masrafları da dahildir.

İstihdama Giriş Yönelik Ödenekler

Yasa, işgörenlere bir işe girmelerine yardımcı olunması için bir dizi edininim öngörmektedir. Bunlar arasında bir işe müracaat etmek için sağlanan yardımlar "doğrudan başvuru" (özgeçmiş yazma vd.) sayılabilir. Bazen, işsiz kimsenin yaşamış olduğu bölgede iş arzı sorunu yaşanabilir. Kişi, işsizlik halini farklı bir bölgede çalışmak suretiyle sona erdirmek isterse, bu durumda İş Ajansı taşınma veya ulaşım masraflarını (yeni işinden ailesinin yanına gelebilmesi için ilk dönem masrafları) üstlenmekte ve kişinin karar vermesi daha kolay olmaktadır.⁸⁴

İstihdama Geçiş Sürecinde Sağlanan Ödenekler

Esas itibariyle SGB III'te öngörülen hükümler önceden bir istihdam ilişkisi içinde bulunulmuş, yani bağımlı olarak çalışan ve bunu yeniden yapmak isteyenlere yöneliktir. Ancak son yıllarda giderek artan bir şekilde serbest çalışmanın teşvik edilmesi ile işsizliğin sona erdirilebileceği sonucuna varılmıştır. Bundan dolayı SGB III'ün 57. maddesi, serbest bir işin kurulması aşamasının ilk 6 ayında alınacak olan işsizlik parası tutarında geçiş parası olarak adlandırılan bir desteğin sağlanmasını ön görmektedir. Azami 6 aylık süre zarfında ayrıca sosyal sigorta primleri ödenmekte ve böylelikle kişinin başarısız olması halinde dezavantajlı duruma düşmesi engellenmektedir. Bu edininimin suistimal edilmesini engellemek amacıyla, planlanan serbest girişimin başarılı olabileceği hususunun bağımsız uzmanlarca onaylanması gerekmektedir.⁸⁵

Engellilerin Meslek Edinmelerine Yönelik Ödenekler

İstihdamı teşvik alanında dezavantajlı belirli bir grup bulunmaktadır. Bu gruba uzun süreli işsizler, yaşlı işgücü ve de özürllüler dahildir. 2001 yılının ikinci

⁸⁴ Federal İş Ajansı, Merkblatt für Arbeitslosenversicherung

⁸⁵ Bundesagentur für Arbeit, Merkblatt ve Hilfe für Existenzgründung

yarısında Sosyal Yasa Kitabına yeni bir bölüm, SGB IX eklenmiştir. Bu bölüm engellilerin mesleki ve tıbbi rehabilitasyonunu (önceden SGB'nin farklı kitaplarında dağınık olarak bulunurken, şimdi sistematik olarak düzenlenmiştir) ve engellilerin istihdamlarına yönelik iş hukuku hükümlerini düzenlemektedir. Bundan dolayı birçok hüküm SGB III'den çıkartılarak, SGB IX'de yer bulmuştur.⁸⁶

Önceden olduğu gibi, mesleki teşvik önlemlerine iştirak eden engellilere geçimlerini temin edebilmeleri için daha yüksek bir edinin sağlanmaktadır. Bu alanda dikkat edilmesi gereken husus, dezavantajlı bu gurubun istihdam edilmeleri nedeniyle, aslında işverenler tarafından desteklenmiş olunmaları ve de yetkili kurum tarafından da destek görmeleri sebebiyle paralel bir desteğin söz konusu olduğudur.

Engellilerin İstihdamına Yönelik Ödenekler (*Übergangsgeld*)

Bu ödenek engelli insanların iş hayatına katılımını teşvik edici bir edimdir. Hak sahibi bu çerçevede herhangi bir mesleki eğitim almaya başlarsa, kendisine bu ödenek sağlanmaktadır. Bu durumda son 3 yıl içinde 12 ay prim ödeme şartı aranmakta, ancak bazı özel durumlarda istisnalar görülmektedir.⁸⁷ (*SGB III Md. 45-52*).

Bir istihdam ilişkisi sona erer veya işsiz kimse yeni bir iş bulamaz ise, işgücü piyasasında günün koşulları ile uyum sağlayan vasıf derecesinin artırılmasına yönelik tedbirler alınır. Bu tarz vasıf derecesinin yükseltilmesine yönelik tedbirler arasında, geçimi temin edici ve çalışma hayatına geçişte destekleyici rol oynayan geçiş parası ödenmektedir. Mesleki eğitim veya ileri mesleki eğitime iştirak eden özürllüler için geçiş parasının miktarı özel bir istihdam teşvikine katılmalarından dolayı bir miktar daha yüksek olmaktadır. Önlemin sonunda işsizlik durumu devam ederse, geçiş parasının miktarı azaltılarak bir süre için daha ödenmeye devam edilmektedir⁸⁸ (*SGB III Md. 51/4*).

⁸⁶ Jürgen Kruse, 2000, S. 111-112

⁸⁷ a.g.e., S. 112

⁸⁸ Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit), Übergangsgeld-Finanzielle Leistungen

Geciş parası için sağlanması gereken ön koşullar büyük ölçüde aynıdır.⁸⁹ Son 2 yıl içinde 12 ay sigortalılık süresi ve ileri mesleki eğitime, meslek içi eğitime veya mesleğe hazırlık eğitimlerinden birine devamlılık şartları aranmaktadır. 2 yıllık prim ödeme süresi mesleklerine geri dönenler (özürlüler) için geçerli değildir. 12 aylık süreyi bir sınırlandırma olmadan tamamlamış olmaları ve böylelikle teşvikten yararlanmaları mümkündür.

b) İşsizlik Sigortası Kapsamında İşverenlere Sağlanan Yardımlar

Deneme Süreli İstihdam İçin Yapılan Ödemeler (*Eingliederungszuschuss*)

Belirli bir teşvik sağlandıktan sonra, ancak işgücü piyasasına intibak edebilecek işgörenleri istihdam edecek (süresiz olarak) işverenlere belirli bir destek sağlanmaktadır. Böylece işverenin, işe aldığı işgörenden normalde beklediği verimi ilk başta sağlayamaması durumunda meydana gelecek finansal kayıpların ortadan kaldırılması sağlanmaktadır. Bir kişi ilgili işverende daha önceden çalışmış olsa dahi -ancak bu süre 3 aydan fazla olamaz veya işgören sigortaya tabi olarak çalışmamıştır- bu teşvikten yararlanabilir.⁹⁰ Teşvik, toplu sözleşme ile belirlenen çalışanlara aylık ödenmesi ve bunun üzerinden sigorta primlerinin karşılanması şeklinde olmaktadır.

Aşağıdaki hallerde yardım sağlanması öngörülmektedir:⁹¹

- a) İşverenin öncelikle işçi adayı için bir işe alışma ve işi öğrenme süreci hazırlamış ve bunu uyguluyor olması gerekmektedir. Bu süreç, aday çalışanın iş hayatına bu şekilde alışarak tekrar geri dönmesini kolaylaştıracaktır. Çalışanın işe alışma sürecinde ortaya çıkacak giderlerinin azami % 30'u, 6 aylık bir süre için uyum teşviki çerçevesinde işsizlik sigortası tarafından (Federal İş Ajansı) sağlanmaktadır. Eğer çalışan uzun bir işsizlik döneminden

⁸⁹ Jürgen Kruse, 2000, S. 113

⁹⁰ a.g.e., S. 116

⁹¹ a.g.e., S. 117

sonra tekrar mesleğine geri dönen bir kimse ise, ödenek talebinde bulunma hakkı bulunmaktadır.

- b) İşe aracılık yoluyla çalışanın mesleğe ve iş hayatına tekrar kazandırılması daha zor olan hallerde (uzun süreli işsiz, engelli) uyum yardımı sağlanmaktadır. Bu yardım masrafların azamî % 50'si kadar olup, yine azami 12 aylık bir süre için sağlanmaktadır.
- c) Bir işveren, en az 6 ay işsiz olan yaşlı bir işgöreni (50 yaşını tamamlamış) istihdam ederse, masrafların % 50'sine kadar azami 24 ay süreli bir uyum yardımı sağlanmaktadır.

c) Yeni Kurulan İşletmelere Sağlanan İstihdam Artırıcı Yardımlar

Bir işletmenin yeni kurulma sürecinde istihdam edeceği çalışanlara yönelik sağlanan teşvikler, aktif istihdam teşviki ve ekonominin teşvik edilmesine yönelik sağlanan teşviklerin birleşimi niteliğindedir. Kuruluş aşamasında bulunan bir işletme (bu serbest olarak faaliyete başladığının ilk 2 yılıdır) en az 3 ay işsiz kalmış bir işgöreni Federal İş Ajansı'ndan teşvik edilme koşuluyla istihdam ederse -aynı zamanda ancak iki kişi için geçerlidir- bu işletmeye düzenli ücretin ve sigorta primlerinin ödemesi için yardımda bulunmaktadır. Yardımın miktarı masrafların azami % 50'si kadar olup, en fazla 12 aylık bir süre için sağlanmaktadır.⁹²

d) İşsizlik Sigortası Kapsamında İstihdama Katkı Sağlayan Kuruluşlara / Yetkili Kurumlara İlişkin Ödenekler

Yetkili Kurum Tanımı

SGB III'ün 21. maddesine göre, istihdam teşvikine yönelik önlemleri kendileri uygulayan veya üçüncü kişilere uygulatan özel veya tüzel kişilerdir.

⁹² a.g.e., S. 117

Bundan dolayı SGB III'e göre bir işverenin de yetkili kurum olarak görev alması mümkündür. Ancak, adi şirket ile kollektif şirketin hukuki ehliyetlerinin yeterli olmaması nedeniyle yetkili kurum olmayacakları eleştirisi de öne sürülmüştür.⁹³

İstihdam Yaratma Ödenekleri

Uzun süreli işsizler veya son 12 ay içinde en az 6 ay işsiz olarak kendilerini kayıt ettirmiş olan işsizler ile Federal İş Ajansından işsizlik parası veya mesleki eğitim ödeneği almak için gerekli olan önkoşulları yerine getirmiş olanlar, istihdam yaratma önlemleri kapsamına dahil edilebilirler. Bu durumda yetkili kurum/kuruluş ile Federal İş Ajansı bir hizmet sözleşmesi imzalamakta ve istihdamı artırıcı hizmetleri karşılığında söz konusu kuruluş yardım almaktadır. Ancak bu sağlanan iş imkanlarının kamu yararına yönelik bir iş olması gerekmektedir. Bu durumun, bu şekilde düzenlenmesinin nedeni kamusal olarak sağlanan bu teşvik ile özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerle haksız rekabetin önlenmesi ve mevcut işlerin tehlikeye girmesinin engellenmesidir. Bir işin sonuçları kamu yararına oluyorsa, bu kamusal bir iştir.⁹⁴

İstihdamın sürekliliği için gerekli şartların iyileştirilmesi, nitelikleri ve özel durumları itibarıyla istihdama kazandırılması güç olan kişiler için istihdam edilme olanaklarının sağlanması ve sosyal altyapı veya sosyal çevre yararına yönelik faaliyetlerin geliştirilmesi özellikle birtakım teşvikler bulunmaktadır.

Teşvikin sağlanmasında kamu kuruluşlarına oranla, özel kuruluşlara öncülük verilmektedir. Teşvik şu şekilde gerçekleşmektedir: İlk olarak kabul edilebilir bir ücret tespit edilmektedir. Dikkate alınabilecek ücret olarak tespit edilen bu ücret için kural olarak yüzde 30 ila 70 arasında bir yardım sağlanmaktadır. Özel durumlarda ise bu yardımın miktarı yüzde 90 ile 100 de olabilmektedir. Kural olarak teşvikin süresi en fazla 12 aydır. Meslek eğitimi içinde bulunan veya deneme süresiyle çalışan aday

⁹³ a.g.e., S. 118

⁹⁴ a.g.e., S. 119-120

süresiz olarak işe alındığında, yetkili kurum ile Federal İş Ajansı arasındaki sözleşme fesih edilebilir.⁹⁵

F. Almanya’da sigorta primi ödenmiş olmasına, sigortalılık süresine ve yaşa göre sağlanan ve çalışmamızın asıl konusunu teşkil eden işsizlik sigortası ödeneklerinin yanı sıra işsizlik yardımları da sosyal güvenlik sistemi içerisinde oldukça önem taşımaktadır. Tüm bu yardımlar işsizlik yardımları ve sosyal yardımlar kategorisinde sınıflandırılmıştı. Ancak 2005 tarihli “Hartz Reformu Yasası”ndan sonra yardımlar tek elde birleştirilerek “II. Basamak İşsizlik Parası” adını almıştır. Çalışmanın burasında asgari geçimin sağlanmasına yönelik sağlanan bu ödenekten kısaca bahsedilecektir.

II. Basamak İşsizlik Parası (Arbeitslosengeld II veya Hartz IV)

Genelde “Hartz IV” olarak tanımlanan II. Basamak İşsizlik Ödeneği, işsizlik parası hakkı doğmamış, işsizlere mağduriyet durumunda verilen bir devlet yardımıdır.

II.Basamak İşsizlik Ödeneği, 15-65 yaşları arasında bulunupta işsiz kalanlar tarafından yazılı olarak İş Ajansına talepte bulunulması halinde verilmektedir. Bu ödenek için, muhtaç durumda ama sağlık açısından çalışabilir durumda olma, Almanya’da ikame ve I.Basamak İşsizlik Parası (Arbeitslosengeld I) alma hakkı bulunmama gibi şartları aranmaktadır. Bu şartları taşıyanlara, özel durumları dikkate alınarak (örneğin hane halkı sayısı, hamilelik, engellilik, çocuk sahibi olup olmama) yardımlar yapılmaktadır.

Öte yandan, Alman Sosyal Kanunu II. Kitabı’nın (SGB II) 28. maddesi, çalışamaz durumda olanlarla ilgili yardım miktarını, ailedeki çocuklardan 14 yaşına kadar olanlar için temel yardım miktarının % 60’ı, 15 ve üzeri yaştakiler için ise bu

⁹⁵ a.g.e., S. 118

miktarın % 80'i olarak belirlemiştir.⁹⁶ Engelli ve yürüyemez durumda olan kişilere, ayrıca temel yardım miktarının yüzde 17'si oranında ilave yardım yapılmaktadır.

“Mağduriyet” işsizlik yardımı alabilme şartlarından ilki olduğundan, başvuru sahiplerinin servetleri hakkında İş Ajansına ayrıntılı bilgi vermesi gerekmektedir. Yüksek miktarda servet veya malvarlığı, işsizlik yardımının alınmasına engel olabilir. Ancak belirli meblağlar bu durumdan muaf tutulmuştur. Muafiyet hakkını geçen servet veya malvarlığı, işsizlik yardımı alma hakkına engel teşkil etmektedir. Bu durumda öncelikle, günlük geçim için muafiyetin üzerindeki mal varlığının harcanması gerekmektedir.⁹⁷

1.4 Uluslararası Alanda Farklı İşsizlik Sigortası Uygulamaları

İşsizlik sigortası, gelişmiş ülkelerde sadece işsizliğin güvence altına alındığı bir model olmanın yanında zengin bir geleneğin de göstergesidir. Bu yüzden tüm dünyada benzer yönde şekillenen işsizlik sigortası sistemlerini görmek mümkündür.⁹⁸ Dünya genelinde ülkelerin nüfusunun yaklaşık % 53'ü (65 ülke), bu ülkelerde uygulanmakta olan zorunlu işsizlik sigortası kapsamında bulunmaktadır. Ödenekler önceden işçi, işveren ve her iki tarafın katılımıyla yatırılan primlerle finanse edilmektedir. Dışsal bir etkenle işsiz kalma (kendi isteği dışında), ödenek hakkı elde etme hususunda temel şartlardandır.⁹⁹ İncelenen ülkeler hemen hemen aynı coğrafyada yer aldığından, temel yapıda benzerlikler bulunmaktadır.¹⁰⁰ OECD, Batı ve Doğu Avrupa ülkelerinde işsizlik sigortası temel prensiplerinde benzerlikler gösterse de, alınan işsizlik ödeneklerinin miktarında daha önce alınan maaş oranlarına istinaden (% 40 - % 75 net aylığın) farklılıklar arz etmektedir.¹⁰¹

⁹⁶ Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit), Temel Güvence Hakkında Güvence Broşürü, 2013, S. 24

⁹⁷ a.g.e., S. 26

⁹⁸ Eva Katharina Sarter, “Sozialleistungen für Arbeitslose und die Anrechnung von Partnereinkommen in Europa”, Berlin, Working Paper No: 4, 2007, S. 4

⁹⁹ a.g.e., S. 3-4

¹⁰⁰ Frank Oschmiansky, 2013, S. 5

¹⁰¹ Eva Katharina Sarter, 2007, S. 4

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

Aşağıdaki tabloda Avrupa ülkelerinin büyük bir bölümünde işsizlik sigortasının zorunlu prim ödeme esasına dayandığı, işsizlik parası ödeme sürelerinin farklılık göstermesine rağmen, asgari geçim yardımlarının genelde sınırsız olarak sağlandığı görülmektedir.

Tablo 8 : Avrupa Ülkelerinin İşsizlik Sigortası Uygulamaları

	Almanya	Avusturya	Fransa	İngiltere	İtalya	Yunanistan	İsveç	Finlandiya
Sigorta sistemi	Zorunlu işsizlik sigortası	Zorunlu işsizlik sigortası	Zorunlu işsizlik sigortası	Zorunlu işsizlik sigortası	Zorunlu işsizlik sigortası	Zorunlu işsizlik sigortası	Zorunlu işsizlik sigortası	2 Ayaklı Sosyal Güvenlik Sistemi - Temel işsizlik parası - Gelire göre belirlenen işsizlik parası
I. Basamak Ödenekler								
Ödenek Süresi	6 ay ile 24 ay (58 yaş üstü işsizler de geçerli) arasında	4 ile 13 ay arasında (sigortalılık süresine ve yaşa göre değişir)	4 ile 36 ay arasında (sigortalılık süresine ve yaşa göre değişir)	Yaklaşık 6 ay (182 gün)	7 ay (210 gün)	5 ile 12 ay arasında (çalışılan süreye göre değişir)	10 ay (300 gün) (18 yaşın altında çocuğu olan 450 gün)	16,5 ay (500 gün)
Ödenek Miktarı	Aylık Net kazancın % 67* / % 60 *: çocuklu	Günlük net kazancın % 55'i (evli olanlara ek ödenek)	Brüt aylığın % 57,4'ü veya % 40,4'ü ve günlük 11,4 Avro	Yaşa bağlı olarak haftalık 57 ile 72 Avro	50 yaş altı için: son 3 aylık ücret ortalamasının ilk 6 ay için % 60'ı sonraki 2 ay için % 50'si	İşçiler için günlük ücretin % 40'ı Sözleşmeli kamu görevlileri için % 50'si	Brüt maaşın ilk 200 gün % 80'i Sonraki 100 gün için % 70'i	Temel işsizlik parası: günlük 25,63 Avro Gelire bağlı işsizlik parası: 25,63 Avro + ek maaş farkı ödeneği

Temel Sosyal Güvence								
Ödenek Süresi	Sınırsız	Sınırsız	Dayanışma yardımı: 6 ay Bekleme yardımı: 1 yıl	sınırsız	Sosyal yardım mevcut değil	12 ay	Genelde 10 ay 20 aya uzatılabilir	sınırsız
Ödenek Miktarı	II. Basamak İşsizlik Parası: 384 Avro + ek çocuk yardımı	İşsizlik parasının % 92'si	Dayanışma yardımı: günlük 15,4 € Bekleme yardımı: günlük 10,67 €	Haftalık 113 Avro (18 yaş üstü evliler için)		Yaklaşık 400 Avro	Günlük 33 Avro	Aylık geliri 848 Avro'dan az kazanan evliler için günlük 25,63 Avro
Asgari Geçim Yardımı Uygulaması								
Yardımanın adı ve şekli	Sosyal yardım veya II.Basamak İşsizlik Parası	Sosyal yardım	Dayanışma yardımı	Geliri az olanlara ek yardım	Asgari geçim yardımı	-	Sosyal yardım	Sosyal yardım
Yardımanın Süresi	Sınırsız	Sınırsız	3 ay ile 1 yıl arası	Sınırsız	Sınırsız	-	Sınırsız	Sınırsız (son çare)

Kaynak: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialkompass EUROPA-Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich, Mart 2012

Kamu Emek Piyasası Politikaları içinde yer alan işsizlik sigortası genelde vergi gelirlerinden, sosyal sigorta primlerinden veya her ikisinden aynı anda finanse edilmektedir. Bunun istisnası İsveç, Danimarka ve Finlandiya gibi İskandinav ülkeleridir. Bu ülkelerde işsizlik sigortası isteğe bağlı olarak, sendikaların organize ettiği fonlar ve bu fonların devlet tarafından desteklenmesi ile finanse edilmektedir¹⁰² (*Genter Sistem*).

Dünya genelinde yaygın işsizliği güvence altına alan bu sistemlerin temel yapılarında mantıksal farklılıklar bulunmakta olup, bu farklılıklar işsizliğin güvence altına alınması ve işe alma politikaları alanlarında daha da belirginleşmektedir. Bu çerçevede, Fransa, Hollanda ve Avusturya'daki işsizlik sigortaları, F. Almanya'da primlerle finanse edilen işsizlik sigortası konseptine benzer nitelikte olsada, Fransa'da ödenen işçi payı sigorta primleri Almanya'ya göre bir hayli yüksektir.

¹⁰² Frank Oschmiansky, 2013, S. 6

İtalya'da ise sadece işverenler işsizlik sigortasına prim ödemekte ve primlerin miktarı iş kollarına göre farklılık göstermektedir. İsviçre'de ve Danimarka'da ise işsizlik sigortası gelir vergilerinde ayrılan paylarla sübvansé edilmektedir.

Finlandiya'daki sosyal güvenlik sistemi iki kısımlıdır. Birinci kısım temel işsizlik parası olup, vergilerden ve isteğe bağı sigorta güvencesi olmayan çalışanlardan alınan primlerden finanse edilmektedir. Gelire göre belirlenen işsizlik parası ise çalışanlardan ve müteşebbislerden isteğe bağı olarak alınan primlerden ve genel vergi gelirlerinden finanse edilmektedir. İsveç'teki işsizlik sigortası da aynı Finlandiya'daki sistemde olduğı gibi finanse edilmektedir. Fransa, Belçika, Finlandiya ve Avusturya'da alınan işsizlik ödeneğı Almanya'daki sosyal sigorta sisteminde olduğı gibi son alınan maaşın miktarına göre belirlenmektedir.¹⁰³

1.4.1 Sigortalılık ve Fiili Çalışma Süresi

Hatırlanacağı üzere, F. Almanya'da işsizlik ödeneğini hak edebilmek için başvuru tarihinden önce son 2 yıl içerisinde 12 aylık fiili çalışma süresi şartının yerine getirilmesi gerekmekte olup, bu en önemli şarttır. Avrupa Birliğı'ne üye ülkelerde ise farklı uygulamalar mevcuttur. Şöyleki; İspanya'da ve Danimarka'da nispeten daha uzun bekleme süresi sözkonusudur. İspanya'da gerekli görülen sigortalılık süresi oldukça uzun olduğundan, çalışanların yaklaşık üçte biri süreli işlerde çalışmak-zorunda kalmaktadır.

Bazı ülkelerde, gerekli şartlar yerine getirilmiş olsa da, bekleme süresi öngörölmüş olabileceğinden, işsizlik parası ilk günden hemen ödenmemektedir. Örneğın, bekleme süreleri İsviçre ve İsveç'te 5 gün, Fransa ve Finlandiya'da 7 gün, İtalya'da 8 gün ve İngiltere'de 3 gündür. F. Almanya, Hollanda, Avusturya ve Danimarka'da ise bekleme süresi bulunmamakta olup, işsizlik parasının ödenmesine hemen başlanmaktadır.¹⁰⁴ Aşağıdaki tabloda ülkelere göre işsizlik ödeneğinin hak edilebilmesi için gerekli fiili çalışma ve sigortalılık sürelerine yer verilmiştir.

¹⁰³ a.g.e., S. 6

¹⁰⁴ a.g.e.,

Tablo 9: 15 AB Ülkesinde Fiili Çalışma ve Sigortalılık Süresi

15 AB Ülkesinde Fiili Çalışma ve Sigortalılık Süreleri (2011)		
Ülke	Aktif Çalışma Süresi (Ay)	Sigortalılık Süresi (Ay)
Belçika	15,6	27
Danimarka	12	36
Almanya	12	24
Finlandiya	8,5	28
Fransa	4	28
Yunanistan	6,7	24
İngiltere	6	24
İrlanda	9,7	12
İtalya	12	24
Lüksemburg	6	12
Hollanda	6	9
Avusturya	12	24
Portekiz	15	24
İsveç	6	6
İspanya	12	72
Kaynak: Dietz, M. u.a. 2012; Venn, Danielle (2012)		

1.4.2 İşsizlik Ödeneğinin Miktarı

Avrupa'daki birçok ülkede işsizlik parası en son alınan aylığın belli bir yüzdesi olarak ödenmektedir. Bu oran Almanya'da en son alınan net maaşın % 60'ı veya çocuklu çalışanlar için % 67'sidir. İsviçre'de bu oran % 70 ve çocuklular için % 80 iken, Avusturya'da en son alınan net aylığın % 55'inin yanında bir de çocuklular için ek ödenek mevcuttur. Danimarka'da oran biraz daha yüksek olup, net maaşın % 90'ı işsizlik aylığı olarak ödenmektedir. Ancak alınabilecek en yüksek işsizlik parası haftalık 456 Avro ile sınırlandırılmıştır. İsveç'te işsizlik parası net maaşın % 80'i, Fransa'da ise son alınan en yüksek maaşın % 57'si ve en düşük maaşın % 75'i olarak ödenmektedir. İtalya'da çalışanlar son alınan 3 aylığın ortalamasının ilk 6 ay için % 50'si nispetinde, 7. aydan sonra ise azalarak % 40 oranında işsizlik ödeneği

almaktadırlar. Finlandiya'da durum oldukça farklıdır, zira az geliri olanlar için sabit günlük oran belirlenerek bu orana ek olarak günlük kazanılan saat ücretinin % 45'i nispetinde işsizlik maaşı bağlanmaktadır. İnşaat çalışanları içinse daha cazip oranlar söz konusudur.¹⁰⁵

Tüm ülkelerde aktif iş arama faaliyetinde bulunma, işsizlik parasını hak edebilmenin şartlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, istihdama katılım sürecinde İş Ajansı tarafından kendilerine tayin edilen danışmanlar ile sürekli irtibatla bulunma, çalışmaya hazır olma ve iş tekliflerinin geri çevirmeme bu faaliyetler arasında sayılmaktadır. Bu faaliyetlerde bulunmayanlar için hemen hemen her ülkede işsizlik parasının ve süresinin azaltılması veya tamamen kesilmesi şeklinde mali yaptırımlar bulunmaktadır.¹⁰⁶

1.4.3 İşsizlik Ödeneğinin Süresi

Danimarka, gerek işsizlik parasının miktarında gerekse de süresinde en iyi şartları sunan ülke görünümündedir. Zira, işsizlik parası 4 yıl boyunca ödenebilmektedir. Avusturya'da ise ödenek süresi sigortalılık süresine ve yaşa göre 20 ile 52 hafta arasında değişmektedir. Bu sistem Fransa'da da benzerlik göstermekte olup, ödenek süresi 7 ile 36 hafta arasında değişmektedir. İsveç'te işsizlik parası 350 ile 450 gün arasında ödenmektedir. İtalya'da ise 50 yaş üstü hak sahipleri 300 gün, diğerleri ise 210 gün ödeme alabilmektedirler. İsviçre'de ise 55 yaş üstü hak sahipleri 520 gün ödenek alırken, diğerleri 400 gün boyunca işsizlik maaşından faydalanabilmektedirler. Hollanda'da ise ancak 6 aylık bir süre için işsizlik ödeneği alınabilmektedir.¹⁰⁷

1.4.4 Amerika Birleşik Devletindeki Durum

Amerika Birleşik Devletleri'nde F. Almanya'dakine benzer bir 'İşten Çıkarılmalara Karşı Güvence Kanunu' bulunmamakta olup, genel olarak bireysel iş

¹⁰⁵ a.g.e., S. 7-8

¹⁰⁶ a.g.e., S. 6

¹⁰⁷ a.g.e.

sözleşmelerindeki süreler dikkate alınmaktadır. İşsizliği güvence altına alan ve buna temel oluşturan Federal Kanun 1935 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu temel çerçeve kanunu tüm eyaletlere işsizlik sigortası düzenleme talimatı ve yetkisi vermektedir.¹⁰⁸

Birleşik Devletlerde işsizlik sigortasının finansmanı sadece işverenler tarafından karşılanmaktadır. İşverenler Federal Devletin işsizlik sigortası kasasına “*Federal Unemployment Tax*”-(FUTA) vergilendirilecek gelirden % 6,2 pay aktarmaktadır.¹⁰⁹

Amerikan İşsizlik Sigorta Sistemi bir geri besleme döngüsü içinde çalışmaktadır. Sık işçi çıkaran işverenler daha fazla vergi ödeyerek cezalandırılırken, bu davranışta bulunmayan işverenler vergi indirimiyle mükafatlandırılmaktadır.¹¹⁰ Mükafatlandırma olarak değerlendirilen vergi indirimleri eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. İşsizlik parası hak sahipleri, bütün eyaletleri kapsayan uygulama çerçevesinde son 52 haftada elde ettikleri ücretlerin % 50’sini ödenek olarak almakta olup, bu ödenek en fazla 26 haftalık bir süre için sağlanmaktadır.¹¹¹

Birleşik Devletlerde işsizlik sigorta prim miktarları her yılın sonunda bir sonraki yıl için yeniden belirlenmektedir. Belirlenen prim oranlarının her eyalet için aynı olmadığı daha önce de belirtilmişti. Tüm çalışanlar için işsizlik sigortası prim ödenmesi kanuni bir zorunluluktur. Ancak Alaska, New Jersey ve Pensilvanya’da çalışanlar da işsizlik sigortası primi ödemektedirler. Vaşington’da işverenler brüt aylık ücretin % 1,6’sı ile % 7’si arasında işsizlik sigortası primi ödemektedirler.

F.Almanya’da ve diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi işsizlik sigortasından, kendi arzusu olmadan sözleşmesi fesh edilenler faydalanabilmektedir. İşine son verilen ve işsizlik sigortası kapsamında bulunan kişiler çalışmaya hazır olduklarını, devamlı surette haftada en az 2 iş görüşmesi yapmak suretiyle belgelemek zorundadırlar. Ancak birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi bekleme süresi olmadan

¹⁰⁸ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, “Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung”, Kiel, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier No:1032, 2001, S. 3-4

¹⁰⁹ a.g.e., S. 4

¹¹⁰ a.g.e., S. 9

¹¹¹ a.g.e., S. 10

iş feshi gerçekleşmesinin ardından hemen işsizlik ödeneğine hak kazanırlar. Bunun yanında yine belirli bir sigortalılık ve prim ödeme süresi de aranmamaktadır.¹¹²

Diğer taraftan, Avrupa ülkeleri işsizlik parasının ödenme süresi bakımından Amerika ve İngiltere'ye göre daha elverişlidir. Örneğin; 40 yaşında bir kişi Danimarka'da 48 ay, Almanya'da 12 ay işsizlik parası alabilirken, Birleşik Devletlerde sadece 6 ay bu ödenekten faydalanabilmektedir. Yine Almanya ve Fransa'da işsizlik parası son alınan net maaşın % 60' ı veya % 57'si iken, Birleşik Devletlerde bu oran brüt maaşın % 50'sidir. Özetle, Avrupa ülkelerinde, Birleşik Devletlerden farklı olarak daha esnek, daha destekleyici ve daha uzun süreli sağlanan işsizlik sigortası ödenekleri, iş arayanlara kendilerine sunulan her işi kabul etme baskısını ortadan kaldırmaktadır. Bunun sonucunda da istihdama tekrar dahil olmak isteyen işsizler, kabiliyetlerine daha uygun iş bulma ve bunun neticesinde daha uzun istihdamda kalma şansı bulmaktadır.¹¹³

1.4.5 İngiltere

İngiltere, 1911 yılında dünyada işsizlik sigortası uygulamasını başlatan ilk ülke olmuştur. Şu an yürürlükte olan mevzuat ise 1995 tarihli “İş Arayanlar Yasası”dır. Diğer Avrupa ülkelerinde uygulanan sistemden bir hayli farklı bir işsizlik sigortası mevcuttur. İşsizlik sonucu gelir kaybının güvence altına alınması Ulusal Sigortaya (*National Insurance*) ödenen primlerle sağlanmaktadır. Ulusal sigorta sadece işsizlik sigortasının finansmanını değil, aynı zamanda da yaşlılık ve sağlık sigortalarını da finanse etmektedir.¹¹⁴

İngiltere'de bağımlı çalışanların yanı sıra, F. Almanya'daki uygulamanın aksine, yanında işçi çalıştırmayan bağımsız çalışanlar da zorunlu işsizlik sigortası kapsamındadır. Sigorta primleri 6 sınıfa ayrılarak, çalışanın statüsüne göre ödeyeceği prim miktarı belirlenmektedir. İşsizlik parası hak edebilmek için, 18 ile 65 (kadınlarda 60) yaş aralığında bulunma, işsizlik hali veya haftalık 16 saatin altındaki

¹¹² Torsten Breiding, 2010, S. 23

¹¹³ a.g.e., S. 24-25

¹¹⁴ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2001, S. 11

kısa süreli çalışma, çalışabilecek durumda olma, çalışmaya hazır ve aktif iş arıyor olma gibi bir takım şartlar aranmaktadır.¹¹⁵

F.Almanya’da olduğu gibi İngiltere’de de işsizlik yardımlarında herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Zira bu yardımlar işsizlikle karşı karşıya kalanların asgari geçim standartlarını sağlayacak yegane ödenektir. Amerika’da uygulanan işsizlik sigortasında “experience rating” kavramı ön plana çıkmakta ve bu prensip Amerika’yı diğer Avrupa ülkelerinden ayıran temel özelliklerin başında gelmektedir. Bu kavram çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

1.5 Alman Zorunlu İşsizlik Sigortasının Reform İhtiyacı

Alman iktisadi ve idari ilimler literatüründe, zorunlu işsizlik sigortasının kurumsal yapısıyla ve ekonomik etkileriyle ilgili yapılan analizler göstermiştir ki, Alman işsizlik sigortası sistemi bu haliyle işsizliğin ortadan kaldırılmasında etkili olamamaktadır. Mevcut sistemle ilgili memnuniyetsizliğin dile getirildiği reform önerilerinin radikal olmadıkları söylenebilir. İşsizliğin ortadan kaldırılmasına veya azaltılmasına yönelik etkili yöntemleri içeren oldukça az reform önerisi mevcuttur. Çünkü bu yönde getirilecek öneriler, ekonomik ve sosyal hayatı dengeleyici politik araçlardan biri olan belirsizliklere karşı alınabilecek bireysel önlemleri de kapsamalıdır. Bu da sigorta teoreminde sistemsel değişiklikleri de zaruri kılmaktadır. Ancak tüm sigorta sistemlerinin büyük çoğunlukla kamu idarelerinin tekelinde olduğunu düşünecek olursak, bu alanda atılabilecek adımların da radikal ve cesur olması gerekecektir.¹¹⁶

Bu bölümde Alman işsizlik sigortası sistemiyle ilgili yapısal değişiklikleri içeren alternatif model önerilerini incelemeye geçmeden önce, zorunlu işsizlik sigortasının sorunlarına değinilecektir.

¹¹⁵ Eva Katharina Sarter, 2007, S. 6

¹¹⁶ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2001, S. 1

Alman zorunlu işsizlik sigortasının işçi ve işveren tarafından ödenen primlerle finanse edildiğini ve işsizlik durumunda çalışana, ödenen sigorta primleri çerçevesinde I. Basamak İşsizlik Parası Ödeneği sağlandığını belirtmiştim. Ancak sigorta kapsamında prim karşılığı sağlanan ve süreli olan (en fazla 18 ay) bu ödeneğin yanında, ödenen primler haricinde ve süresiz olarak sağlanan II. Basamak İşsizlik Parası Ödeneği de bulunmaktadır. Tamamen Almanya'nın sosyal devlet özelliğinin gereği olarak Federal İş Ajansı tarafından ve sigortalıların primleri de kullanılarak sağlanan bu primsiz yardımlar ve ödenekler, iş dünyasında ve yazarlar arasında eleştiri ve tartışma konusudur.¹¹⁷

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2011 yılında işsizlik sigortası kapsamında sağlanan yardımlardan en fazla payı alan primsiz ödemeler, yani sosyal yardımlar olmuştur. Bu ödenekler, sigorta prensibine aykırı olarak işsizlik sigortasının primlere dayanması gerekliliği ilkesini zedelemekle beraber, Federal Devletin sosyal güvenlik bütçesinin en hacimli kalemini de oluşturmaktadır. Bu bütçe tamamen vergi gelirlerinden karşılanmakta olup, bu itibarla F.Almanya'da politik arenada ve kamuoyunda sürekli olarak tartışılmaktadır. Bunun sebebi, primsiz ödemelerin en güzel örneğini oluşturan sosyal yardımların, Federal İş Ajansı eliyle ödenmesi ve “*edim-karşı edim*” (*Aquivalenzprinzip*) prensibinin işlerliğinin yitirilmesine sebep olması ve bunun zorunlu işsizlik sigortasının kurumsal yapısının sürdürülebilirliğine zarar vermesidir.

¹¹⁷ Jennifer Neubauer ve Gerhard Bäcker, 2005, S. 235

Şekil 1 : İşsizlik Sigortası Gelir-Gider Grafiği -2011



Kaynak: Dr. Rudolf Martens / Paritätische Forschungsstelle, Berlin 10-2012

İşsizlik sigortasından sağlanan ödenekler oldukça fazla çeşitlilik göstermektedir. Ödeneklerin çok çeşitli olması, işsizliğin objektif olarak değerlendirilebilmesini zorlaştırmaktadır. İşsiz kalma riski ve bu riskin süresi, hastalık, yaşlılık veya kaza risklerine göre bireysel etki edilebilir yapıdadır (moral hazard). Bu yüzden de kanuni yararlanıcıları tespit etmek oldukça zordur. Öte yandan hem iş arzı hemde iş talebi boyutlarında belirsiz ve asimetrik bilgi paylaşımı söz konusudur. Gerek emek piyasası koşulları, gerekse yukarıda belirtilen koşullar çerçevesinde iş talebinde bulunacak adayların başka yardımcı enstrümanlar olmadan eşleştirilebilmeleri mümkün gözükmemektedir.¹¹⁸

İş talebinde bulunacak adayların davranışlarını kontrol edecek, onlara iş piyasasının hacmi, muhtemel eğilimler ve belirsizlikler hakkında bilgi temin edebilecek bir mekanizmanın eksikliği göze çarpmaktadır. Bunların yanında işsizlik sigortasının kendi uygulamaları da eleştirilmektedir. Örneğin, işsiz kalan bir kimse, işsizlik ödeneğinden ancak son 2 yıl içinde 12 ay (kısa zamanlı işlerde 6 ay) sigortalı çalışmış olmak, İş Ajansı'na bunu bildirmiş ve kendini kayıt ettirmiş olmak, emek piyasasına heran hazır olup önerilecek makul işleri kabul etmek gibi şartları yerine

¹¹⁸ a.g.e., S. 235

getirebildiğinde faydalanabilmektedir. Buna uygun davranmayan işsizlerin ödenekleri belli oranda kesilmekte, dondurulmakta veya kişi tamamen ödenekten men edilebilmektedir. Bu sebeplerle işsizler, sonuçları ağır olan bu uygulamalara maruz kalmamak için kendilerine sunulan, gelecek vadetmeyen veya kabiliyetlerine uygun olmayan birçok işi kabul etmek zorunda kalmaktadırlar. Bu da zorunlu işsizlik sigortası uygulamalarının meslek koruyucu özelliğini yerine getirmediğini, gelir kaybına uğrayan çalışanın önceki gelirini ikame etmediğini göstermektedir.¹¹⁹

İşsizlik sigortasının şartlarının her geçen yıl adım adım zorlaştırılmış olması, sigortacılık prensibine uygun olmayan sigorta dışı işsizlik yardımlarının artması (II. Basamak İşsizlik Parası, mesleki becerileri artırmaya yönelik eğitim yardımları vb.) ve gelir vergilerinin sık sık sigorta sisteminin finansmanı için kullanılması, sosyal güvenliğin önemli bölümünü oluşturan işsizlik sigortası sisteminin reforme edilmesini gerekli kılmaktadır.¹²⁰

1.6 İşsizlik Sigortasına İlişkin Reform Önerileri

Alman işsizlik sigortası ile ilgili kayda değer ilk reform önerileri 1970'lerde işsizliğin artmasından sonra getirilmiş ve işsizliğin büyük oranda konjontürel olmadığı, kendiliğinden yine azaldığı sonucuna varılmıştır. Artan işsizlik ve bunun işsizlik sigortasında yol açtığı mali yükü, reformistleri uzun süreli işsizliğin ve buna bağlı olarak ortaya çıkan maliyetin azaltılması ile ilgili düşünmeye sevketmiştir. Özellikle Almanya'nın birleşmesinden sonra bu yönde araştırmalar ve ampirik çalışmalar hız kazanmış, artık birçok yazar bu konuyu yakından incelemeye koyulmuştur. Ancak bu dönemde reformla alakalı birçok tartışma yazısı ekonometrik temellere dayalı ifadelerlerden uzak olmuştur. Çünkü İş Ajansı'nın mevcut enformasyon politikasının zayıf olması, işsizlik sigortası ve emek piyasası ile ilgili sağlam sayısal verilerin teminini zorlaştırmıştır.

¹¹⁹ a.g.e., S. 234

¹²⁰ a.g.e., S. 235

Bu bölümde Alman işsizlik sigortası reformuna ilişkin literatür 3 grupta incelencektir. Birinci grup sistemin tamamen değişime yönelik radikal çözüm önerilerini sunarken, ikinci grup mevcut işsizlik sigortası sisteminin yeni emek piyasası durumuna uyumunun sağlanması yönünde stratejiler geliştirilmesini savunmaktadır. Üçüncü grup ise mevcut zorunlu işsizlik sigortası sisteminin en iyisi olduğu konusunda birleşmiştir.¹²¹

1.6.1 İşsizlik Sigortası Sisteminin Değişimine Yönelik Öneriler

Sistemin tamamen değişmesi, devletin tekelleştirdiği ve sigortacılık prensibine uygun olmayan işsizlik sigortasından, serbest piyasa şartlarında organize olmuş ve tamamen prim-edim prensibine dayalı işleyen isteğe bağlı sigortaya geçiş anlamına gelmektedir. Sistemin tamamen değişmesi görüşünü, özel bir araştırma şirketi olan ASU (1984), “Üçlü Geçiş” sistem önerisiyle Hamburg Ticaret Odası (2002) ve Breyer et. al. (2004) temsil etmektedir.¹²² Hamburg Ticaret Odası, işsizlik parası yerine işveren tarafından işten çıkarılan çalışana bir tazminat ödenmesini önermektedir. İşin feshi ile ilgili kanuni düzenleme korunmakla birlikte, işten ayrılan kimse, işsizlik parası talebinde bulunma yerine her çalıştığı yıl için brüt aylık oranında tazminat talep edebilecektir. Çalışan kişi işten ayrıldıktan sonra alacağı tazminat dışında iş hukukundan kaynaklanan, sözleşmenin feshi ile doğacak diğer haklardan vazgeçmiş olur. Ticaret Odasına göre bu sistem değişikliği, iki taraf için de avantajlı şartlar öngörmektedir.¹²³

ASU şirketi zorunlu işsizlik sigortasının tamamen kaldırılmasını, bunu isteğe bağlı serbest piyasa çözümleriyle ikame edilmesi gerektiğini önermektedir. Çalışanlar, çalışma hayatları boyunca yapacakları tasarruflarla kuracakları yardım organizasyonları ve özel sigorta kuruluşları ile işsiz kaldıklarında, mesleki

¹²¹ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, Heidelberg, Privatisierung der Arbeitslosenversicherung, Springer Verlag, 2005, 123

¹²² a.g.e., S. 125

¹²³ Heide Pfarr ve Nadine Zeibig, “Abfindung statt Kündigungsschutz?” WSI Mitteilungen Sayı 8/2006, S. 420

eğitimlerini geliştirme faaliyetleri yapabilirler. Özel sigorta sayesinde daha mobil, istihdamı destekleyici bir etki beklenmektedir.¹²⁴

Diğer taraftan Breyer'in bu alandaki önerisi bilim çevrelerince daha çok kabul görmüştür. Breyer, sigortanın zorunlu olmaması gerektiğinin yanında çalışanların tasarruflarıyla oluşturulacak ve gelir riskinin güvence altına alınmasını hedefleyen bir modeli önermektedir.

Zorunlu sigorta sistemini korumak kaydıyla farklı bir görüş sunan Berchem ve Berthold (2002), işçi ve işvereni motive ederek işsizlikten korumayı sağlamak üzere mevcut işsizlik sigortasının finansman yapısının değiştirilmesini önermektedir. Buna ek olarak sendikaların da işsizlik sigortasının finansmanına ortak edilmesi öngörülse, önerilen sistemin ayrıntıları, işleyişi ve muhtemel sosyoekonomik etkileri hakkında hiçbir yazar görüşü bulunmamaktadır.¹²⁵

Benzer şekilde, Engelhard ve Geue (1998) zorunlu işsizlik sigortasının mali ve yapısal sorumluluklarının büyük bölümünün kamu idaresinde özel organizasyonlara, özellikle de sendikalara devredilmesi gerektiğini önermektedir. Yazarlar, işsizlik sigortasının bu şekilde özelleştirilmesiyle işverenlerin istihdam yaratıcı toplu sözleşmeler yapmaya daha istekli olacağını vurgulamış ve sigortanın özelleşmesiyle bu eğilimi artacağını belirtmişlerdir. Ancak bu uygulamanın olumsuz yanlarının da üzerinde durulması gerekmektedir. Zira işsizlik sigortası ve ödenekler kamu idaresi kontrolü dışında kalarak, sadece sendikalarca yönetileceğinden, monopol bir yapı ortaya çıkabilir.¹²⁶ Böylece de serbest piyasa koşullarının oluşması güçleşebilir.

Yazarların eleştirildiği diğer bir konuda da, işsizlik sigortası harcamalarının ve mali yapısının daha efektif yönetilmesi sorununun yazarlarca göz ardı edilmesidir. Konjktürün olumlu ve emek arzının da artan eğilimli olduğu dönemlerde işsizlik riskinin düşük olmasına bağlı olarak, çalışanların işsizlik sigortasına isteğe bağlı

¹²⁴ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 125

¹²⁵ a.g.e., S. 126

¹²⁶ a.g.e.

prim ödemesi ihtimalinin düşük olacağı açıktır. Bunun neticesinde ödenen primler az olacaktır. Burada akla gelen soru, sendikalarca organize edilmiş işsizlik sigortasının azalan primler neticesinde asli görevini yerine getirip getiremeyeceğidir.¹²⁷

1.6.2 Zorunlu İşsizlik Sigortası Sisteminin Uyumlaştırılmasına Yönelik Öneriler

Bu görüşü savunanların öne çıkardığı en önemli nokta, Alman işsizlik sigortasının iyileştirilmesi hedefinde sigortacılık tekniği anlayışının da dikkate alınmasıdır. Bu noktada ortaya konulan öneriler, sistemin tamamen değişikliği ile uyumlaştırılması arasında kalmaktadır. Berthold (2000), Eeckhoff ve Milleker (2000) gibi yazarlar zorunlu işsizlik sigortası çerçevesinde riske göre farklı sigorta primi uygulamasını savunmaktadırlar. Yazarlar, ayrıca zorunlu prim ödemelerinin asgari ölçüde, sosyal yardım düzeyi temel alınarak belirlenmesi gerektiğini belirtmektedirler.¹²⁸

Sigortalıların farklı oranlarda, risklerine göre belirlenen primler doğrultusunda sigortalı olması ve bunun hem sigortalı hem de sigorta şirketi için şeffaflık oluşturmaları, önerinin mevcut sisteme oranla daha avantajlı olduğunu göstermektedir. Çünkü bu sistem sigortacılık prensibinin kuralı olan edim-karşı edim anlayışını öne çıkarmakta, primsiz ödemeleri ortadan kaldırarak sistemin daha basit olmasına imkan vermektedir. Ancak sistemin dezavantajları da yok değildir. Zira F. Almanya'nın sosyal bir devlet olması nedeniyle sosyal ve işsizlik yardımlarının sistemden tamamen çıkarılması ve toplumda kabul görmesi oldukça zor gözükmektedir.¹²⁹

Öte yandan F. Almanya'da bu alanda çalışma yapan iki Komisyonun önerileri de oldukça konuşulmuştur. Bunlardan biri sosyal güvenlik alanındaki sorularla

¹²⁷ Jennifer Eeckhoff ve D.F. Milleker, “Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen”, Bad Homburg, Kleine Handbibliothek 31. Frankfurter Institut, 2000, S. 38

¹²⁸ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 127

¹²⁹ a.g.e., S. 127

ilgilenen Herzog Komisyonu (2003), diğeri ise emek piyasında reform yapılmasını savunan Hartz Komisyonu'dur (2002). Ne var ki, her iki Komisyon da tartışmalara yenilikçi bir boyut katmamıştır. Herzog Komisyonu sosyal politika alanında da sık sık dile getirilen ödeneklerin kısılmasını savunmaktadır. Özellikle sigorta prensibine uygun olmayan ödeneklerin zorunlu işsizlik sigortasından ayrılması gerektiği ve İş Ajansı kapsamından çıkarılması gerektiğini vurgulamıştır. Hartz Komisyonu ise çalışanların mobilitelerinin artırılması gerektiğini savunmaktadır. Buna göre; iş değiştiren çalışanların gelir kayıpları işsizlik sigortası tarafından telafi edilmelidir. Bu anlamda, Komisyon daha çok İş Ajansı'nın aracılık görevinin iyileştirilmesini ve Kurumun finansmanında sivil toplum kuruluşları ile eyatlerin de katkıda bulunmasını öngörmektedir.¹³⁰

Sell (2003) ve Alman Bilirkişi Komisyonu (SVR), kamu idaresinin tekelinde zorunlu işsizlik sigortasının devam etmesi gerektiğini, ancak işsizlik parasının azalan oranla verilmesini önermiştir. SVR bir adım daha ileri giderek, işsizlik ödeneklerinin Birleşik Devletler'deki modele benzer “experience rating” yoluyla risk sınıflarına göre verilmesi gerektiğini açıklamıştır. İşsizlik riski ile ödenen prim arasında bir ilişki olduğu ve sistemin efektif işleyişi için buna göre ödenekler sağlanması gerektiğini belirtmiştir.

Amerika'da uygulanan “*experience rating*” model örneği, işverenlerin istihdam maliyetlerinin işsizlik sigortası tarafından taşınmasının engellenmesi için düşünülmüştür.¹³¹ Buna göre; işsizlik sigortası işveren payı, araç sigortalarında olduğu gibi risk sınıflarına ayrılmakta ve prim miktarları işverenin işten çıkarma faaliyetlerinin sıklığına göre belirlenmektedir. Dolayısıyla, sıkça işçi çıkaran işveren fazla, daha seyrek işçi çıkaran işveren ise az prim ödeyecektir. Sistemde, yüksek prim riski işveren tarafına taşındığı için, işverenler çalışanların mesleki yeterliliklerinin artırılmasına daha çok önem vererek, işten ayrılışların önüne geçmeyi çalışırlar. Bu da istihdamın artmasına imkan sağlamış olmaktadır.¹³² Ancak sistemin işletmeler açısından olumsuz etkileri de göz ardı edilmemelidir. Zira işten

¹³⁰ a.g.e., S. 128

¹³¹ a.g.e., S. 129

¹³² Ulrich Walwei, 2009, S. 31-32

çıkarmalar sonucu artan işveren sigorta prim miktarları, müteşebbislerin mali krizlerinin artmasına sebep olabilir. Özellikle yeni teknolojiler alanında faaliyette bulunan şirketler için etki daha da büyük olacaktır. Sistem belki işten çıkarmaların önüne geçer gibi gözükse de, yeni işe alımların olumsuz etkilenmesi meuhemel gözükmemektedir.¹³³

Mevcut işsizlik sigortasının revize edilmesini savunan Kronberg Çalışma Grubu da Hamburg Ticaret Odası gibi, çalışanın sözleşmenin feshinden korunma hakkını kullanmamak üzere işverenle anlaşması ve işten çıkarılma halinde ise tazminat hakketmesi üzerine kurulu bir sistemi öne çıkarmaktadır.

Bir diğer yazar Genesko'da (1999) Amerikan modeli olan “*experience rating*”i önermektedir. Buradaki asıl hedef işten çıkarılmaların azaltılması değil de, şirketler arasında işsizlik parası ödemeleri alanında bir denge sağlamaktır. Genelde bu yönde görüş bildiren yazarlar, işsizlik parasının hiçbir şekilde vergi gelirlerinden karşılanmaması gerektiğini, onun yerine kişisel işsizlik riskine göre belirlenen ve tüm çalışma hayatı aktörlerinin katılımıyla sağlanan sigorta primlerinden oluşmasını öngörmektedirler. Tüm öneriler işsizlik sigortasının daha etkin kullanılması gerektiğine vurgu yapmakta, ancak finansal kaynakların nasıl sağlanacağı konusunda radikal çözümler sunamamaktadır. Genel itibariyle de zorunlu işsizlik sigortasının uzun vadede tamamen ortadan kaldırılması gündeme gelmemiştir.¹³⁴

Zorunlu işsizlik sigortasının değişen emek piyasası koşullarına uyumlaştırılmasını savunan diğer bir yazar olan Günther Schmid, sigorta güvencesinin çalışanların veya işsiz kalanların istihdama kabiliyetlerinin artırılması için kullanılması gerektiğini düşünmektedir. Emek piyasası politikalarının ve bu alanda hizmet veren enstitülerin çalışma hayatı sürecinde ortaya çıkabilecek risklerin azaltılmasına yönelik çalışmaları gerektiğini vurgulamakta ve bu alanda bir dizi önlemden bahsedilmektedir. Örneğin, mesleki eğitimin ve becerileri geliştirme eğitimi, hayat boyu öğrenme faaliyetleri, doğum yapan kadınların iş hayatına tekrar

¹³³ a.g.e., S. 33

¹³⁴ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 129-130

dönüşlerini kolaylaştırma, esnek çalışmayı güvence altına alma, işsiz olup istihdama katılmak isteyenlere etkin danışmanlık ve yönlendirme hizmeti sunma ve kısaca işsizlik sigortasını, geçici iş ifa edenlerin desteklenmesi ve ücretlerine ek yardımlar sağlanması yönünde değiştirme gibi faaliyetler, Schmid'in önerileri arasında yer almaktadır. Ancak tüm bu istihdamı destekleyici ve işsizlik sigortasının yelpazesini genişletici faaliyetler kamu idaresine mali ek yük getirebilir. Ayrıca bu politikaları yönlendirecek ve yerinden hizmet verecek organizasyon kurma sorunu da ortaya çıkabilir.¹³⁵

1.6.3 Mevcut Zorunlu İşsizlik Sigortasını Savunan Görüşler

Alman literatüründe mevcut işsizlik sigortası sistemini bu haliyle savunan Rürup (1990) ve Hartmann (1998) dışında pek fazla yazar bulunmamaktadır. Onların çalışmaları da ampirik destekli değildir. Hartmann herkes için eşit oranda -işçi ve işveren- prim ödenmesinin gerekliliğini ve bunun da kamu idaresinin monopolünde yönetilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu anlamda işsizlik sigortasının serbest piyasa eliyle idare edilemeyeceğini düşünmektedir. Yazarlar, özellikle işsizlik sigortasının finansmanına vurgu yaparak, işsizlik riskinin sigorta edilebilir bir ürün olmadığını, bu yüzden riskin toplumun her kesimi tarafından üstlenilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Adaletli gelir dağılımının sağlanması için devletin işsizlik sigortası üzerindeki kontrolünün önemli olduğu da ayrıca belirtilmektedir. Ekonomik gelişmelerin çalışma hayatında risklere yol açabileceği ve bu sebeple devletin zorunlu işsizlik sigortası uygulamasının toplam ekonomik büyümeyi olumlu etkileceği varsayılmaktadır. Yazarlara göre, işsizlik sigortasının serbest piyasada faaliyet gösteren organizasyonlar veya enstitülere bırakılması halinde bunlar, maliyetleri düşürmek için mevcut riskleri yüksek prim oranları ile karşılamak isteyeceklerdir.¹³⁶ Böylece, yüksek işsizlik sigortası primleri ödemek zorunda kalan işletmelerin üretimlerinin düşmesi ve genel ekonomik büyümenin olumsuz etkilenmesi sonucu

¹³⁵ Günther Schmid, Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, S. 30-34

¹³⁶ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 130

ortaya çıkabilir. Ancak yazarların savundukları tezlerde, kamu idaresinin tekelinde işleyen zorunlu işsizlik sigortasının neden daha az maliyetli olduğuna veya devletin ekonomik gelişmeleri doğru yorumlayamaması sonucunda yanlış işsizlik sigortası stratejilerinin doğabileceğine değinilmemiştir.¹³⁷

İşsizlik sigortası ile ilgili Alman ekonomi bilimi literatüründe görüş bildiren yazarların büyük çoğunluğunun şu anki haliyle zorunlu işsizlik sigortasından memnun olmadıkları görülmektedir. Çünkü zorunlu işsizlik sigortası, işsizliğin azaltılması hedefine veya önlenmesine yönelik etkili enstrümanlar içermemekte, bu yüzden de yazarlarca etkisiz olarak değerlendirilmektedir. Çalışmada görüşleri incelenen ve burada yer verilmeyen yazarların önemli bir bölümü ise, sistemde yapılacak radikal değişikliklerin işsizlikle mücadelede yeterli olacağını düşünmektedir.¹³⁸

Alman emek piyasasına ilişkin bilimsel tartışmalarda, sistem değişikliği veya sistemin revize edilmesi önerilerinin ağırlık kazandığı görülmektedir. Özellikle zorunlu işsizlik sigortasının kaldırılması gerektiği açıkça tartışılmaktadır. 1980’lerde olduğu gibi özel işsizlik sigortası tekniği çerçevesinde riske bağlı prim ödeme, sigorta ödenekleri arasında seçim yapabilme ve risk sınıflandırılması, buna göre prim oranı belirleme gibi konular tartışılmaktadır. Bahsedilen tartışmalar ve mevcut görüşlerle, çalışmanın ikinci bölümünde incelenecek olan zorunlu işsizlik sigortasının özelleştirilmesi ve tanıtılacak “iki taraflı sistem” (trennsystem) arasında yakın benzerlikler bulunmaktadır. Bunun bir göstergesi de, birçok yazarca önerilen işveren primlerinin sınıflandırılmasına yönelik “experience rating” modeli anlayışının “trennsystem” de yer almasıdır. Ancak, sistemin sadece revize edilmesine yönelik getirilen önerilerin uygulanabilirlik sorununa, bu çalışmada temsil edilen “iki taraflı sistem” konseptinde değinilecektir.

¹³⁷ a.g.e., S. 131

¹³⁸ a.g.e.

İKİNCİ BÖLÜM

ZORUNLU İŞSİZLİK SİGORTASINA BİR ALTERNATİF: İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Çalışmanın birinci bölümünde Almanya'da çalışma ekonomisi literatüründe zorunlu işsizlik sigortasının sorunları ve bu sorunların çözümüne ilişkin yazarların ortaya koymuş oldukları öneriler tanıtılmaya çalışılmıştı.

F. Almanya'da işsizlik sigortasının sosyal bir devletin gereği olduğu ve bireyin yaşam hakkının kullanılmasının vazgeçilmez bir enstrüman olduğu vurgulanmış, ancak buna bağlı olarak suistimallere açık olması ve Federal Devlet bütçesinin sosyal güvenlik sistemi için ayrılan payında büyük bir oran teşkil etmesi de eleştirileri beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, mevcut zorunlu işsizlik sisteminin iyileştirilmesine yönelik gerek politik gerekse de bilim çevrelerinde reform tartışmaları gündeme gelmektedir. Sistemin reforme edilmesine yönelik önerilerin ise radikal değişiklikler içermeye yerine, daha çok sistemin revize edilmesi veya ekonominin durumuna bağlı olarak uyumlaştırılmasına yönelik olduğu belirtilmişti. Özellikle işsizlik sigortası ve işsizlik parası uygulamaları ile pasif emek piyasası politikalarının, işsizlik oranının azaltılması, işe yerleştirmelerin artırılması veya daha uzun süre iş hayatında kalınabilmesi hususlarında beklenen etkiyi gösteremediği düşünülmektedir.¹³⁹ Bunun sebebi, mevcut zorunlu işsizlik sigortası uygulamasının devamı şartıyla, işsizlik sigortası ödemelerinin yeniden gözden geçirilmesi ve sadece belli değişiklikler yapılması düşüncesi idi. Bu değişiklik önerilerine, işsizlik parası ödeneğinin en fazla 12 ay ile sınırlandırılması, ödenek alabilme ve ödeneğin devamına ilişkin şartların ağırlaştırılması ve ödenek alabilme hakkının aktif emek piyasası uygulamalarına zorunlu katılım şartına bağlanması örnek olarak verilebilmektedir.¹⁴⁰

¹³⁹ Jennifer Neubauer ve Gerhard Bäcker, 2003, S.233

¹⁴⁰ a.g.e., S. 234

Ekonomi çevrelerinde bu konuda neo-klasik yazarların da oldukça derin tartışmalar yaratan görüşleri de önem taşımaktadır. Bu yazarlara göre, işsizlik sigortasının reformu için mikro ölçekli önlemler yerine daha radikal ve etkili sistem değişikliği politikalarına ihtiyaç vardır. Bir zamanlar Almanya’da sağlık sigortasında yaşanan sistem değişikliğine benzer, birçok bağımsız özel sigorta sunucusunun rekabet içinde olacağı, özgür ve bireye uygun sigorta sözleşmesi yapma imkanının bulunacağı, sigorta primlerinin sahip olunan risk derecesine göre belirlendiği ve istenilen sigorta tipinin seçilebildiği bir yapı değişikliği önerilmektedir. Bu özellikler ışığında zorunlu işsizlik sigortasının tamamen reforme edilerek yerine özel kuruluşlar eliyle yürütülen ve işsizlere daha yüksek bir motivasyon sağlayacağı belirtilen özel işsizlik sigortası uygulamasının başlatılması gerektiği savunulmaktadır.¹⁴¹

2.1 İşsizlik Sigortasının Özelleştirilmesi

Çalışmanın bu bölümünde, işsizlik durumunda meydana gelecek gelir kaybı riskinin özel sigorta sistemi eliyle güvence altına alınmasının etkin olup olamayacağı ve bunun nasıl sağlanacağı üzerinde durulacaktır. Özel işsizlik sigortasının, gerek sigorta sunucuları gerekse de iş talebinde bulunanlar için etkili bir teşvik mekanizması yaratıp yaratmadığı ve bununla birlikte sistemin tamamının daha az maliyetli olduğu konusu araştırılacaktır. Aslında müşterileri için rekabet eden ve serbest piyasa koşullarının kurallarına göre faaliyette bulunacak işsizlik sigortası sunucularının, işsizlik sigortasının devlet eliyle yönetildiği sisteme bir alternatif olup olamayacağı önerisi hiç de yeni değildir. Çünkü işsizlik sigortası halka açık bir ürün özelliklerini üzerinde barındırmaktadır. Bu nedenle serbest piyasada işlem görecektir işsizlik sigortasından her birey maximum seviyede faydalanmaya çalışacaktır. Buna karşın sigorta sunucuları da talep artışını kontrol altında tutmaya çalışacaklardır.¹⁴²

Özel işsizlik sigortası sisteminin temel sorununu oluşturan alan, bilgiye ulaşımıdır. Bilgi sorunu, emeğini sunanların risk profillerini gösteren bir model ve bu

¹⁴¹ Holger Schäfer, 2006, S. 59

¹⁴² Hans H. Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 19

modele göre şekillenen bireysel sigorta prim ödeme sistemi aracılığıyla aşılmaya çalışılacaktır.

Teşvik edici işsizlik sigortası sistemi, işveren tarafının ve işsizlik sigortası fonunun da sisteme dahil edilmesi ile ancak tamamlanmış olmaktadır. Bu fonun, işverenlerin daha çok iş yaratmasını ve sigorta sistemi mali yapısının dayanıklılığını teşvik edeceği düşünülmektedir.¹⁴³ Birinci bölümde de belirtildiği üzere, işsizlik sigortası sisteminin çalışanlar için yapılan düzenlemeleri ve işsizlik sigortası fonu uygulamasını kapsamaları sebebiyle “ayırıştırıcı sistem” olarak adlandırılacaktır. Bu sistem geri besleme mekanizmasını içerdiği için maliyeti azaltıcı etki yaratmaktadır. Ayrıca ayırıştırıcı sistemin iki tarafı da (çalışan ve işverenler için kurulmuş fon) teşvik mekanizmasının çalışmasını engelleyebilecek karşılıklı etkileşimden kaçınmak için organizasyonel olarak birbirinden ayrı olarak faaliyet göstermek zorundadır.

2.1.1 Çalışan Tarafı: İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası

Tüm sigortalar, sigorta konusu hasar ortaya çıktığında -çalışanın işsiz kalması gibi- sigortalı müşterilerinin hasarını daha önce ödenen sigorta primleri çerçevesinde finanse etmektedir. İşsizlik sigortasında da sigortacılık anlayışı aynı şekilde bir formül geliştirmiştir. Buna göre;

İşsizlik sigortası gideri,¹⁴⁴ T: Sigortalı sayısı ile ortalama işsiz kalma olasılığı ve kişi başına düşen işsizlik parasının çarpımı ile bulunmaktadır.

İşsizlik sigortası geliri: E: Sigortalı sayısı ile kişi başı alınan prim miktarının çarpımından oluşmaktadır. Bu eşitlikten yola çıkarak, dönemsel olarak alınan prim

¹⁴³ a.g.e., S. 19

¹⁴⁴ Eşitlikte geçerli olan formül:

T = E, buradan
T = V . y'. ALG ve
E = V. PR
Tanım: T: Sigorta ödemeleri
E: Sigorta gelirleri
V: Sigortalı sayısı
Y: ortalama işsiz kalma olasılığı
ALG: Kişi başı işsizlik parası
PR: Kişi başı alınan prim miktarı

miktarının o dönemde ödenen işsizlik parasına bölünmesiyle işsiz kalma oranı bulunmaktadır.

$$Y = \frac{PR}{ALG}$$

İşsizlerin sayısı arttığında ($y \uparrow$); denge, işsizlik sigortası gider tarafında olan işsizlik parasının ($ALG \downarrow$) indirilmesiyle veya yeni sigortalı bulunması suretiyle sigorta primi geliri artırılmasıyla ($PR \uparrow$) sağlanmaktadır.¹⁴⁵

Sistemin asıl hedefi, sigorta kapsamındaki üyelerine yeni kalifikasyonlar kazandırarak ve mobilitelerini artırarak ileride işsiz kalınması halinde ortaya çıkabilecek olumsuzluklardan kaçınmaları için onları teşvik etmek, bu sayede de işsiz kalma olasılığını azaltmaktır. Bu önlemler uzun vadeli program gerektirmekte ve tüm sigortalılar sözleşme şartnamesinde bu maddeleri kabul etmektedirler. Bu önlemlere rağmen işsizlik bildirim sayısının -sigortacılık açısından hasar bildirimi-artması, işsizlik parasının azaltılmasına, sigorta prim miktarlarının artırılmasına veya sigorta şirketinin boçlarının artmasına sebep olur. Ancak işsizlik parası ve prim miktarlarında yapılacak değişiklikler kısa sürede sonuç vermekten uzaktır. Bu durumda giderleri artan sigorta şirketi borçlanma yoluna gidecektir. Sigorta için diğer bir çözüm ise bu türlü beklenmedik gider dalgalanmalarında bunu karşılamak üzere rezerve ayırmaktır. Sigorta bütçesinin;¹⁴⁶

T = E Giderler, gelirlere eşit olacak ise; borçlanma (D) ve dalgalanmalara karşı ayrılan rezerv (SR) dikkate alınarak aşağıdaki eşitlik sağlanır;

$$y = \frac{PR}{ALG} + \frac{D-SR}{V \cdot ALG}$$

Kısaca; sigorta primi gelirleri ile ödenen işsizlik parası arasındaki oran, ya borçlanma ya da ödemelerdeki dalgalanmalar için ayrılan rezerve yoluyla bulunan

¹⁴⁵ a.g.e., S. 20

¹⁴⁶ a.g.e., S. 21

marjinal faktör etkisiyle işsiz kalma olasılığına eşitlenmektedir. Bu durumda yeni oluşacak eşitlikte;

- (1) $T' = V \cdot y \cdot ALG + SR$ (Rezerve) dalgalanmalar için ayrılacak rezerve eklenmektedir veya
- (2) $E' = V \cdot PR + D$ (Borçlanma) gelirler bölümüne borçlanma yoluyla kaynak aktarılır.

Özet olarak, y' işsizlik oranı olarak kabul edilecek olunursa, işsizlik sigortası primleri ile işsizlik parası arasındaki oransal ilişkide, borçlanma halinde oran azalacak, rezerv ayrılması halinde ise oran artacaktır.¹⁴⁷

2.1.1.1 Özel İşsizlik Sigortasının Kavramsal Çerçevesi

İşsiz Kalma Olasılığı ve Bireysel Riskin Bulunması

İşsizlik sigortası, bağımlı çalışanları işsiz kalma riskine ve işsizlik halinde ortaya çıkacak iş kaybı maliyetine karşı sigortalıdır. Buna karşı sigortalılardan alınan işsizlik sigortası primleri ise işsiz kalma olasılığına ve işsiz kalınması halinde taahhüt edilen ödemelere bağlı olarak değişmektedir. İşsiz kalma olasılığı ise işsizliğin mevcut birçok çeşidiyle yakından ilişkilidir. İşsizlik riskinin sigortalıların işsizliğin çeşidine göre değişkenlik göstermekte olup, ortaya çıkacak zarar daha önceden etki edilebilir durumdadır. Bu yüzden, kim kusurlu olarak işsiz kalırsa, ortaya çıkacak maliyetleri, diğer bir ifadeyle gelir kaybını karşılayacak bir sigorta bulamayacaktır. Buna mukabil, işletmenin olumsuz şartlarından veya iflasından dolayı ortaya çıkan işsizlik durumu sigortalıların ve maliyetler üstlenilebilir.¹⁴⁸

¹⁴⁷ a.g.e., S. 22

¹⁴⁸ a.g.e.

Tablo 10'da işsiz kalmaya sebep olan faktörler etraflıca görülmektedir. Bu tabloya göre, işsizlik çalışanın iradesinin dışında bir sebebe dayanıyorsa, bu kişilerin işsizlikleri sigortalanabilir olarak değerlendirilmektedir.¹⁴⁹

Tablo 10 : Sigortalanabilir İşsizliğin Sınıflandırılması

I. Sigortalının kendisinden kaynaklanmayan işsizliğe (hasara) yol açan sebepler
1. Genel ekonomik sebepler, örneğin,
- Konjonktürel dalgalanmalar
- Piyasa yapısındaki değişim
2. İşverenlere ilişkin sebepler, örneğin
- Başarısız şirket yönetimi
- Yeni organizasyon yapısı
3. Emek piyasasına ilişkin sebepler, örneğin
- Ücret anlaşmaları
- Dolaylı işçilik giderleri
- Grev ve geçici iş bırakma
4. Kamu müdahalesi, örneğin
- Vergi artırımı
- Dolaylı işçilik maliyetleri
- Ticari engeller
- Yüksek faiz ve dalgalı kur
II. Sigortalının kendinden kaynaklanan işsizliğe yol açan sebepler
1. İradi dışı gerçekleşen işsizlik, örneğin
- Nitelik eksikliği
2. Sigortalının da iradesinde etkisiyle gerçekleşen işsizlik, örneğin
- Mobilite eksikliği
- Kalifikasyonu artırmada isteksiz davranma
3. Tamamen çalışanın iradesi ile gerçekleşen işsizlik, örneğin
- Çalışmak istememek
- İşyerinde iş ahlakına aykırı davranışlar

Kaynak: Hans H Glismann ve Klaus Schrader, *Privatisierung der Arbeitslosenversicherung*, Heidelberg, Springer Verlag, 2005, S. 130

¹⁴⁹ a.g.e., S.23

Tablonun ikinci bölümü bireysel risk faktörleri ile ilgili olup, bunlar sigortalıların kendi iradeleri dahilinde etki edilebilir risklerdir. Bu riskler sigortalılık tekniğine göre sigortalanamayacak işsizlik grubuna dahil edilmelidir. Zira burada çalışan, işsiz kalma riskini azaltabilmekte veya riski önleyebilecek önlemleri alabilmektedir. Diğer taraftan, memurlar ve kamu kurumlarında sözleşmeli olarak çalışanlar da özel işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmalıdırlar, çünkü memurlar sadece kendi iradeleri ile yani şahsi kusurları sebebiyle işsiz kalma riskini doğururlar.

Tablo 10'un 1. bölümünde sayılan, çalışanın kendi kusurundan kaynaklanmayan işsizlik sebepleri çeşitli işsizlik olasılıklarına işaret etmektedir. Örneğin bir iş kolu olan tekstil alanında pazar darlığından veya genel bir sektörel krizden, krizin ilk ortaya çıktığı bölgede o iş kolunda çalışanlar etkilenmektedir. Dolayısıyla bu bölgede ve sektörde çalışanların işsiz kalma olasılığı daha yüksek olarak tespit edilmektedir. Bu yüzden işsiz kalma olasılığı kalifikasyon yapısı veya bölgesel özellikler ile yakından ilişkilidir. Özel işsizlik sigortası sisteminde meslek gurubuna ve coğrafi bölgeye göre işsizlik sigortası prim oranları belirlenmektedir. Bunun yanında, tablo 11'e göre sigorta primleri konjonktüre ve sezona bağlı dalgalanmalardan etkilenen iş kollarında (İnşaat sektörü, gastronomi, uluslararası ulaştırma ve taşımacılık), özel işletmelerde toplu sözleşmelerle yapılan işlerde, devlet desteği ve sübvansiyonları altındaki iş kollarında (Maden, tarım ve tekstil) ve faiz dalgalanmalarından özellikle etkilenen iş kollarında (İnşaat iş kolu) ortalamanın üzerinde olacaktır.¹⁵⁰

Yukarıda sayılan iş kolları daha yüksek düzeyde işsizlik riski taşımaktadır. Bu şekilde yüksek risk emareleri taşıyan iş kollarında işsizlik sigortası için ödenecek sigorta primleri, yapılacak işsiz sayıları ile ilgili istatistikler yardımıyla belirlenmektedir. Tablo11, sistemin nasıl uygulandığının bir örneğini göstermektedir. Örnekte sigortalının kişiye özgü reel risk¹⁵¹ profilinin çıkarılması için bir hesaplama yapılmaktadır. Bunun için kullanılan matris yönteminde yatay başlıkta genel risk

¹⁵⁰ a.g.e., S.24

¹⁵¹ “reel” risk burada, parasal faktörlerle belirlenemeyen anlamına gelmektedir.

sınıflandırılması yapılırken, matrisin sütununda ise işsizliğe karşı belirlenen kişisel riskler yer almaktadır. Sigorta kuruluşu tarafından hazırlanacak ve işsizlik sigortası yaptırmak isteyen müşterinin (çalışanın veya iş arayan kişinin) işsizliğe karşı bireysel risk unsurlarını içeren bu örnek matriste, dikey ekseninde toplam 4 genel risk sınıflandırılmasının yanında, matrisin diğer yatay bloğunda kişisel unsurlar bulunmaktadır. Her sigorta şirketi burada yer alan sınıflandırmaları değiştirebilir, azaltabilir veya farklı risk unsuru belirleyebilir.¹⁵²

Tablo 11 : Bireysel İşsizlik Riskinin Belirlenmesi

Kişisel Özellikler	Genel Özellikler – Risk Sınıflandırması				Genel Unsurların Ortalama Değeri
	İş Kolu	Kalifikasyon	Bölge/Yerleşim Yeri	Meslek	
	pi3	Pj3	Pk2	Pm1	
1.Tecrübe Endikatörü					
a) Son 5 yılda işsizlik süresi	pz3	0,25	0,5	0,75	0,44
b) Son 5 yılda işe devamsızlık süresi	pr3	0,25	0,5	0,75	0,44
c) Son 5 yılda elde edilen kalifikasyon artırıcı önlemler	pq2	0,5	1,0	1,5	0,88
2.Yapısal Endikatör					
a) Yaş	pa1	0,75	1,5	2,25	1,31
b) Mevcut özel sigortalar	ps2				0,88
3.Sözleşme koşullarını şartsız kabul etme ve taahhüt verme					
a) Çalışılacak bölge konusunda mobilite derecesi	pn2	0,5	1,0	1,5	0,88
b) Mesleki mobilite	po1	0,75	1,5	2,25	1,31
c) Talep edilen işsizlik aylığı miktarı (% olarak)	pv1	0,75	1,5	2,25	1,31
Kişisel Unsurların Ortalama Değeri	0,53	0,53	1,06	1,60	0,93

Kaynak: Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus; a.g.e., S.26-27

¹⁵² a.g.e., S. 25

Tabloya göre, her unsur için 3 risk sınıflandırılması yapılmıştır ve işsizlik sonucu ortaya çıkacak maliyetleri, p_1 ortalamasının üstünde, p_3 ortalamasının altında ve p_2 ise ortalama bir değer olarak temsil etmektedir. $p_1 > p_2 > p_3$ olmak üzere $p_1 = 1,5$, $p_2 = 1$, $p_3 = 0,5$ değerlerine göre p_2 ortalama değeri göstermekte ve ortalama bir işsizlik riskinde özel işsizlik sigortası için ödenmesi gereken ortalama sigorta prim miktarını belirlemektedir.¹⁵³

Tablo 11'deki örnek bir sigortalıya ait değerler özetlenecek olursa, bu sigortalı sahip olduğu kişisel özellikler ve genel unsurların kombinasyonu sonucu, ortalama özel işsizlik sigortası prim miktarının % 93'ünü ödemek suretiyle işsizlik halinde ortalama işsizlik parası almaya hak kazanacaktır. Yine örneğe göre, ödenebilecek en düşük sigorta prim miktarı ortalama prim miktarının % 25'i iken, en yüksek prim miktarı ise ortalama primin % 225'i olacaktır.¹⁵⁴

İşsizlik Parası ve Sigorta Primi

Özel -diğer bir ifadeyle isteğe bağlı- işsizlik sigortası sisteminde ödenecek işsizlik parası ile sigorta priminin belirlenmesinde, talep edilecek işsizlik parası miktarı ve şekli ile sigortalının taşıdığı risk faktörleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.¹⁵⁵

Ayrıca, işsizlik sigortası sisteminde primlerle karşılanan ve belli bir relasyon içerisinde ödenen işsizlik parasının yanında, F. Alman devletinin asgari geçimi sağlayacak sosyal yardımlarını ikame edecek bir temel geçim sigortası bulunmaktadır. Trafik sigortasında olduğu gibi, kazalara karşı korunmak amacıyla her araç sahibi kaza sigortası yaptırmak zorundadır. Bunun yanında, isteyen kısmi veya tam kasko seçeneklerini de sözleşmeye ekleyebilir. Özel işsizlik sigortasında da buna benzer bir sistem planlanmıştır ve her çalışan asgari prim ödemek suretiyle temel geçim sigortası yaptırmak zorundadır. Buna göre, işsizlik halinde alınacak

¹⁵³ a.g.e., S. 25

¹⁵⁴ a.g.e., S. 26

¹⁵⁵ Özel işsizlik sigortası yapısının riske göre belirlenen prim miktarları ile şekillendiğini belirten yazarlar arasında Beenstock ve Brasse(1986), Blake ve Beenstock(1988) ve Pury et al. (1995) de bulunmaktadır.

temel geçim ödeneği F. Alman devletinin ödediği azami sosyal yardımdan az olmamalıdır. Çünkü bunun aksi durumunda sosyal yardım daha cazip duruma gelecek ve bu yardımı almaya razı olanlar özel sigorta yaptırmaktan kaçınacaktır. Devlet de bu durumda özel sigorta çözümüne destek vermeyecektir.¹⁵⁶

2.1.1.2 Bireysel Sigorta Sözleşmelerinde Geri Besleme Mekanizması

İşsizlik sigortasının maliyetinin minimize edilebilmesi için, işsizliğin azaltılması veya önlenmesi için çalışan piyasa aktörlerinin çabaları ile işsizlik seviyesi arasında pozitif bir geri besleme bulunmalıdır. Çalışan için bu ilişki “otoregrasyon”, işveren için ise “*experience rating*”¹⁵⁷ olarak adlandırılmaktadır.

Birincil Otoegrasyon Modeli

Sigortacılık tekniğine göre, otoregrasyon hasarın sıklık derecesi ile sigortalının bütçesi arasındaki karşılıklı etkileşimi ifade etmektedir. Özel işsizlik sigortasında ise hasar “işsiz kalma” anlamına gelmektedir. Şekil 2’de sigortaya bildirilen her işsizlik, t 1 zaman periyodu noktasında sigortalının tekrar bir işe girmesi durumunda bütçesini yüksek sigorta prim miktarı ödemesi sebebiyle olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuz durum, maliyet açısından sigortalının riske girmesini anlamsız kılmaktadır. Ancak, sigortalı eski finansal yapısına tekrar ulaşmak için risk alabilir ve başarılı olduğu yani bir işe girebildiği sürece, ödenen yüksek miktardaki sigorta primlerin olumsuz etkisi azalır. T 2 periyodunda yeniden işe giren sigortalının

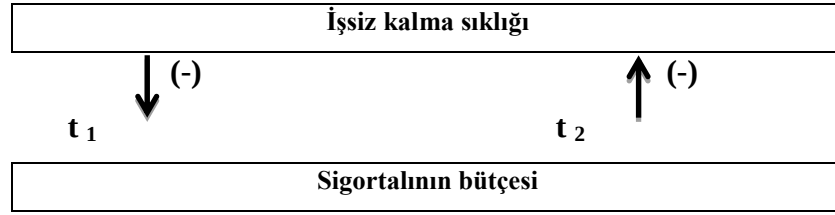
¹⁵⁶ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S.30

¹⁵⁷ a.g.e., S. 31

Tanım: İşverenlerin tümü, işsizlik sigortası fonuna aynı oranda belirlenen toplam ücretten bir payı işsizlik sigortası katkısı olarak sağlayacaklardır. Bir hesap döneminin sonunda işsizliğin yaratılmasına ortalamanın altında sebep olan işverenin hesabına, fona ödediği katkı payı alacak olarak kaydedilecektir. Diğer bir ifadeyle, hesap dönemi sonunda bir işveren işçi çıkarmadığı takdirde, ödediği sigorta katkı payını “toplam ücret vergisi” geri almış olacaktır. Buna ek olarak işveren, işsizliğin azaltılmasına yönelik sergileyeceği olumlu davranış neticesinde sadece ödediği katkı payını geri almakla kalmayacak, yeni işe alımlar gerçekleştirmesi halinde de fondan net prim ödemesi olarak ödüllendirilecektir. Bu Amerikan “*experience rating*” sisteminin temel prensibidir.

bütçe durumu iyileşecek ve bu durum, çalışanı işsizlikten kaçınarak eskiden ödediği düşük prim seviyesine ulaşmak için teşvik edecektir.¹⁵⁸

Şekil 2 : İşsizlik Sigortasında Birincil Otoregrasyon Süreci



Kaynak: Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus; a.g.e., S. 32

İkincil Otoregrasyon Modeli

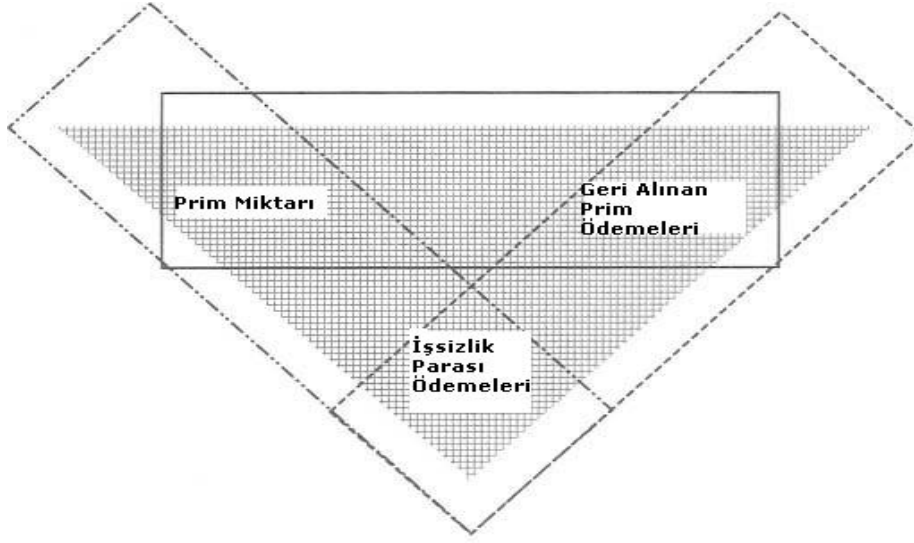
Birincil otoregrasyon süreci reel etki alanı (işsizlik kalma sıklığı) ile parasal etki alanı (sigortalının bütçesi) arasındaki ilişkiyi açıklarken, ikincil otoregrasyon sadece parasal sektörü yani sigortalının bütçesinin süreçteki işlevini açıklamaya çalışmaktadır.

Özel işsizlik sigortası, sigorta kapsamında hasar sıklığını (işsiz kalma sıklığı) etkilemek için başka değişkenlere de sahiptir: Geri ödeme taahhüdü bunlardan birisidir. Bu sözleşmede, belli bir dönem ödenen sigorta primlerinin bir bölümünün sözleşme gereği her yıl toplamı alınmakta ve bu miktar faizlendirilerek sözleşme sonunda -bu genellikle çalışanın çalışma hayatından ayrıldığı zamandır- sigortalıya geri ödenenerek sigortalının motive edilmesi sağlanmaktadır. Çünkü toplamı alınan ve üzerine faiz geliri eklenen bu primlerden sözleşme süresi içerisinde işsiz kalınması sonucu sigortalı tarafından talep edilen işsizlik parası miktarı düşülmektedir.

¹⁵⁸ a.g.e.

Bu sistemin amacı sigortalıyı, çalışma hayatında uzun süre kalma ve işsiz kalmaktan kaçınma konusunda motive etmektir. Bunun ödülü de sigorta tarafından elde edilecek faizlendirilmiş geri ödeme olacaktır.¹⁵⁹

Şekil 3 : İşsizlik Sigortasında İkincil Otoregrasyon Süreci



Kaynak: Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus; a.g.e., S. 32

Şekil 3'te otoregrasyon model ilişkisinin parasal etki alanı anlatılmaktadır. Ortadaki üçgen sigorta prim miktarı, geri ödenen primlerin miktarı ve işsizlik parası ödemeleri gibi bileşenlerden meydana gelmekte, bu da sigortalının işsizlik sigortası ile ilişkisine bağlı olarak sahip olduğu bütçesini göstermektedir. Sigortalının bütçesi 3 bileşenden oluşmaktadır;¹⁶⁰ birincisi sigortalının işsizken aldığı işsizlik parasının neticesi olarak tekrar iş hayatına dahil olma sürecinde ödeyeceği primlerin artacağını gösteren fonksiyonel risk bileşeni, ikincisi ise sözleşme gereği çalışma hayatı sonunda süreç içerisinde elde edilen bireysel işsizlik parası ödemeleri düşüldükten sonra geri ödenen primleri içeren kavramsal dengeleştirme bileşenidir. Üçüncü bileşen ise çalışırken ödenen primlerle çalışma hayatı sonundaki prim iadesi arasındaki ilişkiyi açıklayan fonksiyonel tasarruf bileşenidir. Buna göre; çalışırken ne

¹⁵⁹ a.g.e., S.32

¹⁶⁰ a.g.e., S.33

kadar yüksek prim ödenirse, sürecin sonunda alınabilecek potansiyel prim iadesi de o kadar yüksek olacaktır. Ancak asıl dikkat edilmesi gereken husus, ikincil otoregrasyondur; zira sigortalıya ait bireysel risk ne kadar yüksek tahmin edilirse, ödeyeceği prim miktarı da aynı derecede yüksek olur.

Buradan sonuçla, yüksek bireysel risk beraberinde yüksek prim ödemelerini ve bu da yüksek prim iadesini getirmektedir. Bunun sigorta sistemi için anlamı; yüksek riskli durumlarda, ileride elde edilecek prim iadesi sebebiyle sigortalı, işsizlik riskinin meydana gelmemesi için büyük hassasiyet göstermektedir.¹⁶¹

İşsizlik Parası, Sigorta Prim Miktarı ve Prim İadesi

Özel işsizlik sigortası sisteminde, her birey sınıflandırıldığı risk gurubuna göre sigorta primi ödemekte, sigorta kuruluşu bu primlerle faiz getirisi olan ihtiyatlar (sermaye rezervi) ayırmakta ve ayrılan bu ihtiyatlar, işsizlik durumunda işsizlik parası olarak veya sözleşme sonunda prim iadesi olarak dağıtılmaktadır. Özetle, yüksek miktarda ödenen sigorta primleri daha fazla miktarda rezerv ayrılması ve sözleşme sonunda daha yüksek prim iadesi ile dengelenmiş olmaktadır. Ayrıca, kişinin sahip olduğu risk derecesinde olumlu yöndeki bir gelişme, örneğin işkolu değiştirme veya daha istikrarlı bir iş bulması, sözleşme sonunda yüksek prim iadesini de beraberinde getirmektedir.¹⁶²

2.1.1.3 Çalışanlar İçin İşsizliği Azaltmaya Yönelik Teşvikler

İşsizliğe yol açan sebepler genellikle çalışanın kişisel özelliklerinden veya işverenden kaynaklanmaktadır. Şayet işsizlik sigortası işsizliği azaltmayı hedefliyorsa, bu iki iş piyasası aktörünü harekete geçirmek suretiyle başarabilir. Tablo 4 sadece çalışanlara yönelik teşvik sisteminine bir örnektir ve sistem burada daha etraflıca anlatılacaktır.

¹⁶¹ a.g.e.

¹⁶² a.g.e., S. 33-34

İşsizlikten Önce

İşsizlik sigortası, işsizliğin maliyetine vurgu yapmak ve ortaya koymak suretiyle işsizliği azaltmak üzere teşvik edici olmalıdır. Zira düşük işsizlik riski düşük miktarda ödenen sigorta primini ve ileride sigortalıya ödenecek prim iadesini beraberinde getirecektir. İşsizlik riski çalışanın kendisi tarafından kontrol edilebilir. İşsizlik sigortasının çeşitli risk indikatörlerini kullanarak sigorta primlerini belirlediğinden bahsedilmişti. Bu indikatörleri sigortalı, sigorta yaptırmadan önce vereceği kararla değiştirebilir, böylece hem risk değerlerini hem de buna bağlı olarak ödeyeceği sigorta prim miktarını belirleyebilir. Tablo 11'deki örnekte sigortalı, daha geniş bir coğrafi alanda çalışabileceğini (mobilitesini artırmak) veya icra edeceği meslek konusunda da daha mobil davranabileceğini beyan ve sözleşmede kabul etmesi halinde, ortalama ödeyeceği prim miktarını % 99'dan % 66'ya indirmiş olur.¹⁶³

İşsizlik Durumunda

Mevcut zorunlu işsizlik sigortası, sigortalılık ilişkisi ve prensibi çerçevesinde, işsizleri bir an önce işsizlikten kurtarıp yeni bir iş imkanı arama ve çalışma konusunda teşvik edicilikten uzaktır. Bunun sebepleri arasında, sigortalının gelecekteki sigorta prim ödemelerinin ve buna mukabil alacağı ödeneklerin, bugün almakta olduğu ödeneklerin miktarından bağımsız ve etkileşimsiz oluşu gösterilebilir. Ancak, özel işsizlik sigortasında bu durum tamamen farklıdır. Bu sistemde, uzun zamandır işsiz bulunan bir kimse ne işsizlik parası ne de işsizlik yardımı alamayacak, sadece asgari temel geçim güvencesinden faydalanabilecektir. Burada asıl, işsizlerin her tür işsizlik sonucunda tekrar iş arama ve iş hayatına katılmak için teşvik edilip edilemeyeceği sorusuna cevap aranmalıdır. Sorun, yukarıda bahsedilen ilişkinin genel geçer bir kural olarak tablo 12'de tanımları verilen tüm işsizlik türleri için geçerli olup olmayacağıdır.¹⁶⁴

¹⁶³ a.g.e., S.36

¹⁶⁴ Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus; a.g.e., S.37

Tablo 12 : İşsizlik Türleri

Türleri	Tanım
İradi İşsizlik	Cari ücret düzeyinde ve mevcut piyasa koşullarında çalışmak istemeyen kişilerin oluşturduğu işsizliktir.
Friksiyonel İşsizlik	Kısa süreli işsizlik olup, yeni bir bulmak üzere işten ayrılanların oluşturduğu işsizliktir.
Histeresiz İşsizlik	Mesleki ve kalifikasyonu da etkileyen uzun süreli bir işsizliktir. İşsizliğin her formundan bu tür işsizliğe ileri safhada geçiş mümkündür.
İmsider/Outsider İşsizlik	Cari ücret düzeyi ve çalışma şartları üzerine yapılan kartel benzeri işbirliği sonucu oluşan işsizliktir. “insider” toplu sözleşme kapsamında bulunan çalışanları, “outsider” ise işsizleri betimler.
Keynesyen İşsizlik (Talep işsizliği)	Genel ekonomide oluşan talep eksikliği sebebiyle emeğe olan talebinde azalmasıyla işten çıkarımlar sonucu oluşan işsizliktir.
Konjoktürel İşsizlik	İleri derecede sanayileşmiş ülkelerde aşırı üretimin neden olduğu üretim ve milli gelirin dalgalanmasından ileri gelen işsizliktir. Genel ekonomideki dönemsel üretim kapasitelerinde meydana gelen darlık sebebiyle ortaya çıkar.
Bölgesel İşsizlik	Sanayinin gelişmediği, çeşitli tarımın uygulanmadığı, ancak nüfusun çok yoğun olduğu bölgelerde aşırı nüfus artışından meydana gelen bir işsizlik çeşididir.
Mevsimsel İşsizlik	Genel olarak mevsimlik işsizlik, mamul sanayiinde üretimin yıl boyunca devam ettirilmeyişi ve üretimin belirli mevsimlerde durması sonucu ortaya çıkan işsizlik türüdür.
Uyumsuzluk Sebebiyle Oluşan İşsizlik	İşsizlerin kalifiksyonları ile mevcut pozisyonların uyumsuzluğu sebebiyle ortaya çıkan işsizlik türüdür.

Kaynak: Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus (2005); *Privatisierung der Arbeitslosenversicherung*, Springer Verlag, Heidelberg, S.38

Sigortalının kendi iradesiyle meydana gelen işsizlik sigorta kapsamında değildir, çünkü burada işsizliğin süresi ve meydana gelişi sadece çalışanın kendisi tarafından belirlenmekte olup, “*moral hazard*”¹⁶⁵ problemi sigorta için oldukça büyüktür.

¹⁶⁵ Roman Lutz, “Was spricht eigentlich gegen eine private Arbeitslosenversicherung?”

IAB Discussion Paper No. 24/2006, S. 30

Moral Hazard, sigorta kuruluşunun sigortalının ve hasara yol açabilecek(işsizliğe) diğer aktörlerin davranışlarını önceden yeteri kadar kontrol edememesi ve hasar ortaya çıktıktan sonrada yeteri kadar yaptırım uygulayamaması sorunudur. Tam bir kontrol hiçbir suretle gerçekleşmemekte, bu yüzden bireysel sigorta primi hesaplamasında hatalara yol açmakta ve sonuç olarak sigorta kuruluşunun hasar tahminine engel teşkil etmektedir.

Friksiyonel işsizlik kısa bir süre ile sınırlanmış olsa da sigorta kapsamındadır. Çalışan kısa süreli işsiz olduğundan, işsizlik durumunu sigorta şirketine hemen bildirme konusunda tereddüt halindedir ve iyi bir hesap yapar, çünkü bildirim halinde uzun vadede risk profili olumsuz etkilenecektir. Bu durum, trafik kasko sigortasında sıklıkla görülmektedir. Hafif hasar durumlarında sigortalı hasarı sigorta şirketine bildirmeyip, maliyeti kendisi üstlenmeyi tercih edebilir veya prim artışını göze alıp sigorta aracılığıyla hasarı telafi edebilir.¹⁶⁶

Histeresiz işsizlik bir oto korelasyon süreci olarak tanımlanabilir. Özel işsizlik sigortası bu süreçten kaçınmaya yönelik teşvik geliştirmiştir. Şöyleki; işsizlik parası işsizliğin süresi ile ilişkilendirilir ve bu yapısal değişikliğe göre, ödenen işsizlik parası zamana bağlı degresif olarak azalır (işsizlik süresi uzadıkça alınan işsizlik parası belli oranda azalır) veya bir süre ile sınırlandırılır.

Insider/Outsider işsizlik türünde sözleşmenin yapısının bireysel özelliklere göre ayarlanması oldukça güçtür. Çünkü buradaki aktörler toplu sözleşme bağlayıcılığı olan işverenler ve karteller olduğundan, işsizlikten kaçınma konusunda bireysel teşvik oldukça etkisizdir. İşsiz kalan kimse toplu iş sözleşmesine bağlı olacağından, burada belirlenen ve kendisinin de işsiz kalmasına sebep olan yüksek ücret talebinde bulunmak zorundadır. Bu zorunluluk işverenin teyid edici davranışı ile genel kabul sözleşmesiyle desteklenmektedir. Bu tür işsizlik mevcutsa, iş arama sürecinde iş arayanın bir sendikaya üye olması veya olmaması iş arayışını etkilecek teşvik edici bir etki yaratmayacaktır. Bu durumda otoregrasyon modeline göre yapılandırılmış sınırlı süreli işsizlik parası mekanizması, iş arama sürecinde teşvik edici olabilir ve işsiz kalan sigortalıyı farklı bir branşta iş aramaya yönlendirebilir, böylelikle işsizlik riskini azaltır.¹⁶⁷

Keynesyen işsizlikte işsizlik nedenleri, hem işsizlik sigortası hem de sigortalılar için insider/outsider işsizlik örneğinde olduğu gibi etki edilemez veya kontrol edilemez değildir. Toplam ekonomik talepte meydana gelen bir azalma her

¹⁶⁶ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 37

¹⁶⁷ a.g.e., S. 37

iki sözleşme tarafı için de (sigortalı ve özel işsizlik sigortası için) dışsal (ekzojen) bir etkidir ve sabit bir gelir beklentisi ihtiyacı her iki tarafta da manüplasyona açıktır. Ancak buna rağmen, otoregrasyon işsizlik sigortası sisteminde sigortalının talep edeceği nominal işsizlik ödeneği zamanla degresif olarak yani artan oranla azaldığı için, işsiz sigortalı öyle bir noktaya erişecek ki, bu noktada çok daha kötü ücretlendirilen bir iş ekonomik olarak daha cazip görünecektir. Bu durumda işsiz kimse o işe talip olacaktır.

Konjonktürel işsizlik en ideal işsizlik sigortası konusu olarak göze çarpmaktadır. Otoregrasyon süreci gerekli değildir, çünkü işsizlik sadece olumsuz konjonktüre bağlı olarak meydana gelmekte ve ekonomi tekrar canlandığında olumsuz ekonomik gelişmelerden etkilenenler tekrar iş piyasasına dahil olmaktadır.

Uzun süreli işsizlik sigortasında göze çarpan sigorta sorunlarına histeresiz işsizlik çerçevesinde değinilmişti. Bu sorunlara ek olarak, yapısal-teknolojik değişim, talebin başka alana kayması, azalan rekabet gücü veya işsiz kalan çalışanın eski işine tekrar geri dönememesi örnek olarak verilebilir. İşsizliği sona erdirecek gerekli teşvik, sigortalının işsizken ödeyeceği primlerin tekrar iş hayatına girmesi durumunda ödeyeceği sigorta priminden daha yüksek olmasıdır. Bunu sağlamak için, işsiz kalan sigortalı daha güçlü yapıya sahip bir branşa geçmiş veya kalifikasyonunu artırıcı önlemler almış olabilir. Bu da primi azaltıcı etkiye sebep olmuştur. Bu strateji sigorta primini azaltmaya yönelik atılacak en etkili adımdır.¹⁶⁸

Uyumsuzluk sebebiyle oluşan işsizlik türünde işsizliğin önüne geçebilmek için, sigorta primini azaltıcı etkisi bulunan mesleği geliştirme önlemlerini hayata geçirmek gerekmektedir. Bunun yanında işsiz sigortalılar, yüksek ücret beklentilerini düşük tutmalı, bölgesel ve sektörel mobilitelerini artırarak bireysel piyasa uyumlarını sağlamalıdır.¹⁶⁹

¹⁶⁸ a.g.e., S. 39

¹⁶⁹ a.g.e.

Bölgesel işsizlik oranı mobilite teşvikleri artırılarak azaltılabilir. Özel işsizlik sigortası, çalışan sigortalıları, primler ve bölgesel işsizliğin olduğu durumlarda işsizlik parasının miktarı üzerinde düzenleme yaparak çalışanın daha mobil olması konusunda teşvik edici olabilir veya iş talebinde bulunanlara aracılık ederek, işsizlik sorunun daha az olduğu başka bölgede çalışmalarını sağlayabilir, bu sayede sorunlu bölgedeki işsizlik oranının düşürülmesine katkı sağlamış olur.¹⁷⁰

Mevsimsel işsizlik türünün negatif geri besleme özelliği sebebiyle, işsizliğin maliyeti veya işsizliği azaltmak konusundaki sorumluluk sigorta primleri üzerinden çalışan sigortalıya yansıtılmaktadır. Ancak, özel işsizlik sigortası, çalışanı teşvik etmek için “yıllık çalışma ve tasarruf hesabı” oluşturarak, mevsimlik işçilerinden çalıştıkları sezonda tasarruf etmek istedikleri belli miktarda bir para toplar ve çalışılmayan sezonda bu para kendilerine işsizlik parası olarak geri ödenmiş olur. Bu durumda işsizlik sigortası bir nevi kredi kuruluşu rolü oynamış olur.¹⁷¹

Tüm bu sigorta tekniği önlemleri ki bu önlemler işsizliği ortadan kaldırmayı hedefleyen teşvikler içermektedir, devletin işsizlik yarattığı durumlarda başarısız olur. Aslında bu durumda işsizlik parasının, işsizliğe sebep olan devlet tarafından karşılanması gerekmektedir, ancak işsizliğe sebep olanın hangi politikacıların olduğu tespit edilemeyeceği için, bu durumda da ortaya çıkan işsizlik, işsizlik sigortası tarafından güvence altına alınabilir.

Buraya kadar incelenen tüm işsizlik türlerinde, işsizlerin yeniden bir iş bulma konusunda özel işsizlik sigortası sistemi içerisinde yeterince teşvik edildiği görülmüştür. Ayrıca her işsizlik türü için farklı yapıda bir işsizlik sigortası sözleşme formuna ihtiyaç olmadığı da anlaşılmıştır. Genel olarak otoregrasyon modeline uygun bir yapıda oluşturulan sözleşme içeriği, işsizliğin önlenmesine yeterli teşviği sağlamaktadır.¹⁷²

¹⁷⁰ a.g.e., S. 40

¹⁷¹ a.g.e.

¹⁷² a.g.e.

2.1.2 İşveren Tarafı: İşsizlik Sigortası Fonu

Çalışmanın ikinci bölümünde, özel işsizlik sigortası sisteminin çalışanlar ile sigorta arasında bir geri besleme modeli kurarak, işsizlikten kaçınma ve işsizliği azaltarak toplam sistemin maliyetinin nasıl düşürülebileceği anlatılmıştır. Ancak buraya kadar sistemin sadece çalışan tarafına yoğunlaşan yapısı üzerinde durulmuştur. Bu bölümde işverenler de bir işsizlik sebebi olarak değerlendirmelere katılacaktır.

F. Almanya’da işverenler çalışanlarla birlikte zorunlu işsizlik sigortasının finansmanına aynı oranda ve mevcut işsizlik sigortası priminin yarısı olan % 1,5 ödeyerek katılmaktadır. Zorunlu işsizlik sigortasında üzerinde durulmayan nokta ise, özel işsizlik sigortası sisteminde uygulanan geri beslemenin bireysel işten çıkarmaya etkisidir. Bu aynı zamanda hem işveren hemde toplum için daha faydalıdır. Bu bölümde işsizlik sigortası sisteminin geri besleme yöntemi ile yeniden yapılandırılması sonucu işten çıkarma sıklığının azaltılıp azaltılamayacağı araştırılacaktır.

2.1.2.1 Fonun Finansmanı

İki taraflı sisteminin (*trennsystem*) temelinde yatan düşünce, işverenin emeğe olan talebi nedeniyle emek piyasasına finansal katılım sağlaması gerektiğidir. İşverenler tarafından ek olarak emek piyasasına sağlayacakları bu katılım finansmanı işsizliğin azaltılmasında önemli rol oynayacaktır. Bu konudaki en iyi örnek Amerikan işsizlik sigortası sisteminde kullanılan “*experience rating*” prensibidir. Bu model ileriki bölümde etraflıca yer alacaktır. Almanya’da mevcut sistemde işverenin, brüt ücretin % 1,5’i oranında işsizlik sigortası finansmanına sağladığı katkı, *experience rating* modeline göre “vergi” olarak adlandırılacak ve işverenin işten çıkarma sıklığına göre ödeyeceği bireysel “toplam ücret vergisi” belirlenecektir. İşverenlerin hedefi bu toplam ücret vergisini sıfıra indirmek olacaktır.¹⁷³

¹⁷³ a.g.e., S. 41

Özel işsizlik sigortasına getirilen eleştiriye göre, bu fonun iki aktör tarafından -işveren ve işçi- aynı anda finanse edilmesi, geri besleme prensipini olumsuz etkileyecektir. Bu sebeple, verimli ve teşvik edici bir işsizlik sigortası iki taraflı finansmandan kaçınılmalıdır. İki aktörün -işveren ve çalışan- finansmana nasıl katılması gerektiği konusu ayırıcı sistem çerçevesinde aşağıda irdelenecektir.

2.1.2.2 Fon Kaynaklarının Kullanımı

İşverenlerin tümü, işsizlik sigortası fonuna aynı oranda belirlenen toplam ücretten bir payı işsizlik sigortası katkısı olarak sağlayacaklardır. Bir hesap döneminin sonunda işsizliğin yaratılmasına ortalamanın altında sebep olan işverenin hesabına, fona ödediği katkı payı alacak olarak kaydedilecektir. Diğer bir ifadeyle, hesap dönemi sonunda bir işveren işçi çıkarmadığı takdirde, ödediği sigorta katkı payını “toplam ücret vergisi” geri almış olacaktır. Buna ek olarak işveren, işsizliğin azaltılmasına yönelik sergileyeceği olumlu davranış neticesinde sadece ödediği katkı payını geri almakla kalmayacak, yeni işe alımlar gerçekleştirmesi halinde de fondan net prim ödemesi olarak ödüllendirilecektir. Bu Amerikan “*experience rating*” sisteminin temel prensibidir.¹⁷⁴ Ancak bu çalışmada tanıtılan iki taraflı sistemin Amerikan sisteminden bir farkı da, işverenlerce sağlanan işsizlik sigortası katkısının işsizlik sigortası sisteminin likiditasyonuna yaptığı etkiye vurgu yapmasıdır.

Sigorta fonu kaynakları sistemin güvenliğini sağlamaya yönelik iki şekilde kullanılabilir:

1. Belli bir oranda rezerv (yedek sermaye) oluşturmak. Özel işsizlik sigortasının nakdi kaynaklarının işsizlik parası ödemelerini karşılamaya yetmemesi halinde bu rezerv kullanılabilir.
2. Gelir dağıtımını yapılmasını sağlamak. İşsizlik sigortasına yapılan sigorta katkı paylarından işverenlere, yeni işe aldıkları işsizler için primler ödenmesi (bonus ödemeleri) sağlanmış olur.

¹⁷⁴ a.g.e.

Sistemin sağlıklı işleyebilmesi için, öncelikle işverenlerden alınan sigorta katkı payları geliriyle “rezerv” oluşturulur, ardından da işsizliğin azaltılmasına olumlu katkı sağlayan işverenler prim ödemeleri ile ödüllendirilir.¹⁷⁵

Fonun en önemli ve büyük gider kalemini, toplanan primlerden yeni işe alımlar sonucu yapılan kaynak dağıtımı oluşturmaktadır. Kaynak dağıtımının asıl amacı işsizlik oranını azaltmak olduğundan, amaca uygun olarak yapılan yeni işe alımlar, bu kar dağıtım uygulaması için de ölçü olmalıdır. Özetle, bir işveren yeni işe alım gerçekleştiriyor ama aynı oranda da mevcut çalışanların işine son veriyorsa, bu durumda işveren işçi çıkarımları sebebiyle yüksek oranlı sigorta katkı payı öder ve gerçekleştirdiği işe alımlardan gelir dağıtımından katkı payı alamaz.¹⁷⁶

Bir işveren işe alımlardan dolayı ne kadar teşvik primi alır sorusunun cevabı, yapılacak yılsonu istatistiklerinin sonucunda belli olmaktadır. İşverenler teşvik primini sadece işsiz sigortalıları yeniden işe aldıklarında değil, daha önce çalışma hayatında olmayan veya mesleğe yeni başlayanlara iş imkanı sunduklarında da hak ederler. Ancak yeniden işe alımlar sonucu gerçekleşen prim sisteminin suiistimal edilmesini önleyici bir takım önlemler alınmalıdır. İşe alımı gerçekleştiren bir çalışan için belli bir süre, örneğin 2 yıl çalıştırılma zorunluluğu getirilebilir. Bu durumda 2 yıldan daha az çalıştırılan işçi için işveren daha önce gerçekleştirdiği bu alımdan dolayı aldığı teşvik primini geri ödemek zorunda kalır. Fon sisteminde kamu işverenleri de diğer işverenler gibi işsizlik katkı payı ödemek zorundadırlar. Ancak işçi çıkarmalarından dolayı prim iadesi alamazlar veya yeni işe alımlarda da teşvik primi hakları yoktur.¹⁷⁷

İşe alım teşvik primlerinin genel ekonomiye etkisi oldukça fazladır. Bu suretle bir yandan işsizlik seviyesinin düşürülmesi sağlanmış, diğer taraftan da yeni işletmelerin kurulması teşvik edilmiş olur. Bunun sonucunda işveren her işe aldığı çalışan için teşvik primi almış olur. Bu sistem emek yoğun bir ekonomik sonucu da beraberinde getirmektedir.

¹⁷⁵ a.g.e., S. 43

¹⁷⁶ a.g.e., S. 44

¹⁷⁷ a.g.e., S. 45

2.1.3 “Trennsystem”in Denge İhtiyacı

Yukarıda ayrıntılarına değinilen trennsystem’in yapısı göstermiştirki, ne özel işsizlik sigortası sistemi ne de işsizlik sigortası fonu kurallar ve düzenlemeler olmadan başarılı olamaz. Sistemin ihtiyacı olan düzenlemelerin çekirdeğini, sözleşme serbestisi ve serbest piyasa koşulları içinde var olan rekabet oluşturmaktadır. İki kavram da birbirini gerekli kılmakta ve özel işsizlik sigortası sisteminin verimli ve minimum maliyetli çalışmasını sağlamaktadır.¹⁷⁸

2.1.3.1 Çalışanlar İçin Sözleşme Yapma Serbestisi

Sözleşme serbestisi olan bir ekonomik sistemde özel işsizlik sigortası ve çalışanlar arasındaki işlemler serbest piyasa kuralları çerçevesinde yürürülmekte olup, kurallar Alman sosyal sigorta sisteminden bu nedenle farklıdır. İşsizlik sigortası kapsamında sözleşme serbestisi beş şekilde somutlaştırılmaktadır.¹⁷⁹

1. Sigorta primleri gelire bağlı olarak değil, sözleşmede talep edilen işsizlik parası miktarına ve işsizlik riskine göre alınmaktadır. Bunun yanında, seçilen işsizlik sigortası sunucusu da prim miktarında önemli rol oynamaktadır (kasko sigorta şirketlerinde olduğu gibi).
2. Sigortalılar için ne aynı miktarda ne de aynı süre için verilen işsizlik parası sözkonusudur. Bu iki parametre de sözleşme şartlarına göre değişiklik göstermektedir.
3. Bütün sigortalılar istisnasız olarak sigorta tekniğine uygun muamele görmekte ve sahip oldukları bireysel risk özelliklerine göre sınıflandırılıp prim ödemektedirler.
4. Sözleşmede belirtilen para birimi özgürce seçilebilir, ancak dövizde çevrilebilir olmalıdır.
5. Sigorta sunucusu serbestçe seçilebilir, sigorta sunucusu hem Avrupa Birliği içinde hem de dışında bulunan ülkelerden seçilebilir.

¹⁷⁸ a.g.e.

¹⁷⁹ a.g.e., S. 45-46

Özetle çalışanlar, kendi özgür iradeleriyle sigorta suncusunu belirleyip, işsizlik risklerini istedikleri oranda ve süre için güvence altına alabilirler. Devletin bu konudaki tanzim görevi, kanuni altyapıyı oluşturmastır. Örneğin, işsizlik sigortası sözleşmelerine aykırılıkların nasıl çözüleceğı, sigorta şirketinin iflası halinde sigortalıların durumlarının ne olacağı gibi konular bu alt yapı çalışmaları kapsamında değerlendirilebilir.¹⁸⁰

2.1.3.2 Özel Sigorta Sözleşmelerinin Yaptırım Gücü

Özel işsizlik sigortası çerçevesinde düzenlenen sözleşmelerin bağlayıcılığı ancak devletin kanun desteğı ve yapacağı düzenlemelerle mümkündür. Bir Hukuk devletinden de beklenildiğı gibi, sözleşmeye aykırı hareket edildiğinde veya sözleşme ile ilgili anlaşmazlıklar yaşandığında hukuk sistemi bu anlaşmazlığı çözücü önlemler almalıdır. Tüm bu düzenlemeler diğer sigorta çeşitlerinde olduğu gibi özel işsizlik sigortasının başarıya ulaşmasında da elzem hususlardır. Şayet sigortalı sözleşmede taahhüt ettiği mobilite şartlarından veya gelir tavizinden vazgeçerse, kanuni yaptırımlar neticesinde sigortalı, sigorta ödeneklerini yitirebilir. Sigorta şirketi piyasada mevcut iş imkanlarını araştırarak veya özel iş büroları aracılığıyla açık pozisyonlar ile ilgili bilgi edinerek işsiz sigortalısını kontrol altında tutabilir. Sigorta şirketinin sunacağı işe aracılık hizmeti de ek prim ödemesini gerektirecektir. Sigortanın bu çabası işsiz sigortalının işsizlik ve işsizlik parasının ödenme süresini kısa tutmaktır. Çalışanlar da aynı şekilde işsizlik süresini kısa tutma çabasındadır. Çünkü böylelikle uzun süre çalışma hayatında kaldığı süre için prim iadesinden yararlanmak ve daha uygun risk derecesi elde etmek isteyecektir. Bu durumda herhangi bir kanuni destek gerekmemektedir, çünkü sözleşmenin içerdiği entsrümanlar, yaptırım gücü-bağlayıcılık özelliğı- ve geri besleme mekanizması sözleşmeden doğabilecek problemleri çözebilecek yapıdadır.¹⁸¹

¹⁸⁰ a.g.e., S. 46

¹⁸¹ a.g.e.

2.1.3.3 Sigorta Sunucuları Arasındaki Serbest Rekabet

Sigortalar sigortalılardan aldıkları primleri ortaya çıkan risk durumları nispetinde dağıtmaktadırlar. Bunun anlamı, bireysel sigorta prim miktarlarının toplam sigortalılarla çarpılması sonucu elde edilecek rakam, risk sonucu ortaya çıkan maliyetin toplam miktarına eşit olmak zorundadır. Elde edilen sigorta primlerinin az olması, ortaya çıkan risk giderlerinin karşılanamamasına sebep olur, tersi durumda prim gelirleri fazla ise, sigorta şirketinin geliri artmış olacaktır. Rekabetin mevcut olduğu bir sistemde, tüm sigorta primi gelirleri, yıl içinde meydana gelen risk ile idari organizasyon giderlerinin toplamına eşit olacaktır.

Rekabetin olmadığı monopol yapılarda, gelir ve gider genelde olduğundan daha yüksektir, çünkü monopolcü yüksek prim talep etmekte ve hasar bildirimlerinin -özel işsizlik sigortasında işsizlik bildirimi- bir kısmını tanımayıp karını maximize etmeye çalışmaktadır. Sigorta sunucusu monopolist olduğundan, sigortalı olmak isteyen çalışanların daha uygun başka sigorta sunucusu seçme imkanı bulunamayacaktır. Bu durumda çalışanlar sigortalı olmaktan vazgeçecek, bu sayının artması halinde de sigorta sunucusu karşı tepki vermek zorunda kalacaktır. Monopolcü sigorta şirketi bu durumda devletten ya finansal kamu desteği ya da zorunlu sigorta oluşturmasını talep edecektir.¹⁸²

Sigorta müşterileri sunulan hizmetin kalitesini genellikle talep edilen prime, hasar (işsizlik) sonucu sigortanın tutumuna, prim gelirlerinin yönetilmesiyle ilgi ciddiyeti ve tahminlerine göre belirlemektedir. Sigortalar arasında rekabet olsa da yine bazı belirsizlikler vardır. Çözüm olarak kamu denetimi oluşturulabilir. Denetim kurumu öncelikle, sigortaların değerlendirme için kullandıkları parametreleri denetleyecek, bunun yanında yüksek veya düşük prim belirlenmesi veya toplanan primlerin usulsüz yatırımlarda (plasman) kullanılması durumunda gerekli düzeltici talimatları vermekle yetkili olacaktır. Diğer bir muhtemel çözüm ise sigorta arz ve

¹⁸² a.g.e., S. 47

talebini sahiplerine serbest piyasa çerçevesinde hareket alanı sağlayıp, anlaşmazlık hallerini çözüme kavuşturacak “tahkim ve usul kurulu” oluşturmaktır.¹⁸³

Serbest piyasada prim miktarları ile ilgili herkesin ulaşabileceği bilgi mevcuttur. Ancak bu bilgiye ulaşmanın da bir maliyeti vardır. Bu bilgilere güvenmeyen potansiyel müşteri daha yüksek prim ödeyerek de olsa tanınmış ve iş ahlakına önem veren sigorta sunucularıyla işsizlik sigortası sözleşmesi imzalamayı tercih etmektedir.

Özetle sigortalı, piyasada var olan bilgiye ulaşmanın maliyetinden kaçınırken diğer yandan yüksek prim ödemeye razı olur. Bilgi maliyeti ile prim arasındaki ikame ilişkisi tam tersi de olabilir: Müşteri çok düşük prim miktarı uygulayan ama buna karşın hasar (işsizlik) sonrası diğerleriyle benzer hizmeti veren sigorta sunucularını seçebilir. Her durumda sabit bir piyasa durumu ve statik bir müşteri potansiyelinden bahsetmek zordur. Bu yüzden sigorta sunucuları, sigorta denetim kurulunun bireysel risk parametrelerini dikkate alarak hazırlayacağı sözleşme örneklerini kullanabilecektir. Özellikle bu örnek sözleşmeler piyasayı yeteri kadar tanımayan tecrübesiz sigorta müşterisi için referans kabul edilecektir. Ayrıca Sigorta Denetleme Kurulu'nun, elindeki piyasa bilgilerini müşteri hakları koruma derneklerinin yararına sunması gerekir.¹⁸⁴

2.1.3.4 İşsizlik Sigortası Fonunun Bağımsızlığı

Fona verilen görevler göz önünde bulundurulduğunda, bu görevi yerine getirebilmesi için politika çevresinin etkisinin minimuma indirilmesi gerekmektedir. Fonun yönetimi ciddi ve bir finans kuruluşu yönetiliyormuşçasına sıkı tutulmalıdır. Fonun bağımsız olamaması ise hükümetin veya partilerin politikalarının birer aracı olmasına ve etkisi altında kalmasına sebep olur. Dolayısıyla fonun kurumsal hedeflerine ulaşması ve işsizliğin azaltılması yolundaki uygulamalarının hayata

¹⁸³ a.g.e., S. 49

¹⁸⁴ a.g.e., S. 50

geçirilmesi engellenebilir. Fonun hedeflerine ulaşmasını sağlamak için kanun destekli düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁸⁵

İlk önce fonun fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması gerekir. Sigorta fonu acil durumlar için ayrılan rezervler ve prim dağıtımı konusunda tek başına sorumludur. Bu konuda hükümetten veya politik çevreden talimat almamalıdır.

Fonun personel bağımsızlığı da güvence altına alınmalıdır. Fonun yönetim kurulu üyeleri dışarıdaki etkilerden korunmalıdır ki fonun fonksiyonel bağımsızlığı da sağlanabilsin. Bu yüzden fon üyelerinin kalifikasyonu yüksek ve üyeler politik olarak bağımsız olmalıdırlar.

Finansal bağımsızlığın sağlanması fonun verimliliği için önemli bir unsurdur. Bu, fonun kendi gelir ve bütçe kaynaklarına sahip olmasına bağlıdır ve bilançosu kamu mali bilançosundan ayrı denetime tabidir. Fon Yönetim Kanunu bu unsurun bağımsızlığına sağlayacak enstrümanlar içerdiği ve sadece Parlamentonun çoğunluğuyla değiştirebildiği sürece, işsizlik sigortası için vazgeçilmez bir finans kaynağı olacaktır.

2.1.3.5 Sosyal Yardımın Yapılandırılması: Etkinleştirici Sosyal Yardım

İki taraflı sistemde, Alman zorunlu işsizlik sigortası tarafından idare edilen ve en çok eleştiri alan sosyal yardımlar konusunun yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Sosyal yardımların zorunlu Alman sigorta sistemi içinde işsizler tarafından cazip olarak değerlendirilmesi ve yeni bir işe girmeyi engelleyebilecek derecede ikame edilebilir olması sorun yaratmıştır. Aynı sorun özel işsizlik sigortası için de geçerlidir. Sosyal yardımların finansal olarak cazip olmaya devam etmesi ve herhangi bir maliyet getirmemesi, çalışanları işsizlik sigortası sözleşmesi yapmaktan vazgeçirebilir. Devletin işsizlik halinde herhangi bir karşılık beklemeden sağlayacağı

¹⁸⁵ a.g.e., S. 51

gelir güvencesini, çalışan bir kişi özel işsizlik sigortasına ikame olarak değerlendirilecektir.¹⁸⁶

Bu problem, sosyal yardımların sadece sosyo ekonomik asgari geçim düzeyini sağlamaya yönelik kullanılması halinde aşılabilir. Diğer bir ifadeyle, sosyal yardım düzeyi (bu bireyin hane halkı geliri de hesaba katılarak belirlenir) gönüllü işsizliği teşvik edecek düzeyde olmamalı ve gelir farkı işsiz kişiyi yeni bir işe girme konusunda motive etmelidir. Sosyal yardım, işsiz kalan bir kişinin tekrar iş hayatına geçişini sağlamada teşvik ve itici güç görevi üstlenmeli ve kişinin iş hayatına yeniden entegrasyonunun sağlanmasında etkili olmalıdır. Çalışanı aktive eden bir yapıya kavuşturulması gereken sosyal yardımlar, çalışmak istenilmemesi halinde azaltılmalı veya kişiye yeniden çalışma imkanı sağlamalıdır. Sinn'in önerisine göre, ödenek miktarını azaltma, iş fırsatları sunma ve ücret desteği gibi önlemler, işsiz kalanları yeniden iş piyasasına dönme konusunda teşvik edici olabilir.¹⁸⁷

Özel işsizlik sigortasının sosyal yardımları yeniden yapılandırmada referans alabileceği bir model olan Danimarka'daki uygulamada, işsizlik parası almaya hak kazanamayanlara sosyal yardımlardan faydalanma imkanı sunulmakla beraber, İş Kurumuna kayıtlı olmak şartı aranmaktadır. Bunun yanında sistem “boş zaman ve boşta gezme” kavramlarını tanımamakta, bu yardımlardan faydalanan herkesten aktif iş aranması ve sunulan, kabul edilebilir iş tekliflerinin de kabul edilmesi beklenmektedir. Diğer bir ifadeyle, sosyal yardım alan bir işsiz Federal İş Ajansı devamlı işbirliği halinde olmalıdır.

İşsizleri aktive etmeye hizmet eden sosyal yardım enstrümanının 3 özelliği olmalıdır:

1. Sosyal yardım, faydalanıcısını işe girmeye teşvik etmeli, yani sosyal yardım düzeyi çalışılması durumunda elde edilecek gelire oranla bir hayli düşük

¹⁸⁶ a.g.e.

¹⁸⁷ Sinn, H.-W. et al., “Aktivierende Sozialhilfe: ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum” *Ifo-Schnelldienst* (Sonderausgabe) 2002, Sayı 9, S. 52

olmalıdır. Çalışmanın reddedilmesi halinde caydırıcı tedbirler alınmalı ve çalışma hayatına yeniden giriş teşvik edilmelidir.

2. Yerel yönetimler bazında önlemler alınmalı ve işsizlerin aktive edilmesi konusunda yerinden yönetim etkili kullanılmalıdır. Bölge dışındaki emek piyasasına nüfuz edilebilmesi içinse özel istihdam bürolarından hizmet alınmalıdır.
3. Yerel bazdaki iş sunucuları teşvik edilmelidir. Yani, işsizlerin çalışma hayatına yeniden entegrasyonu sağlamaya yönelik yerel yönetimlerin finansal katılımı, aktifleştirici önlemlerin verimliliğini artıracaktır. Yerel bazda istihdam bürolarından danışmanlık ve aracılık hizmeti alan sosyal yardım faydalanıcılarının merkezi bazda hizmet alanlardan daha başarılı oldukları görülmüştür.¹⁸⁸

2.1.3.6 İki Taraflı Sisteme Geçiş

Bütün toplumlarda sosyal güvenlik alanında meydana gelebilecek sistem değişikliğine karşı bir kuşkulu yaklaşım, eleştiriler veya güvensizlikler duyulabilir. Bu yüzden öncelikle işçi ve işverenlerin sisteme karşı güven duymaları sağlanmalıdır, çünkü kimse sistem değişikliği sonrası işsizliğe karşı daha kötü bir bireysel korunma içinde bulunmak istemez.

Geçiş süreci şu şekilde sağlanabilir:

Öncelikle sigortacılık piyasasına, müşterilere sunacakları ürünleri hazırlamak için gerekli zamanı sağlamak üzere sistem değişikliğini bildirmek gerekir. Çünkü sigorta şirketleri reel ve parasal risklerin hesaplanabilmesi ve primlerin belirlebilmesi için bilgi bankası oluşturmak zorunda olacaktır. Yeni sistemin hayata geçirilmesi ile eski işsizlik sigortası sistemi hemen uygulamadan kaldırılmamalıdır. İki sistemin de

¹⁸⁸ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 55

bir süre daha paralel yürütülecek olması, “iki taraflı sistemin” fonksiyonuna ve rekabet kabiliyetine olan güvenin oluşmasına imkan sağlayacaktır.¹⁸⁹

Sigorta primi dağıtım prensibine göre yapılandırılmamış olan eski işsizlik sigortası sisteminden aynı prensibe göre yürütülecek olan iki taraflı sisteme geçiş, emeklilik sisteminde olduğu gibi sermaye stoğu amaçlanmadığı ve bu yüzden uzun bir sermaye biriktirme sürecine ihtiyaç duyulmadığından oldukça zahmetsiz olacaktır. Zorunlu sigortaya kayıtlı olan sigortalılar arzu edilirse hemen özel işsizlik sigorta sunucusuna geçebilecektir. Buna rağmen yeni özel işsizlik sistemine güven duymayanlar, geçiş sürecinin tamamlanmasından sonra sözleşme yapmaktan vazgeçebilir, işsizlik riski ihtimaline karşı tasarruf etmeye yönelebilir veya işsizlik riski düşük olanlar tüketimlerini artırmayı tercih edebilirler. Dolayısıyla, özel işsizlik sigortasının gönüllülük prensibi sağlanmış olur, bunun yanında isteyenler süreci izler ve iki taraflı sistemin verimli olup olmadığına karar vermiş olurlar.¹⁹⁰

2.2 Özel İşsizlik Sigortasının İki Temel Sorunu

Özel işsizlik sigortası çözümü düşünülürken, sistemin önüne çıkan önemli sorunlardan biri de işsizlik sigortası riskinin sigortalanabilir olmadığına dair görüşlerdir. Aslında tüm diğer sigorta kolları içinde de sorun olan bu husus iki başlıkta incelenecektir. Moral hazard ve adverse Selektion özellikle işsizlik sigortası kapsamında karşılaşılan sorunlardandır. Bu çerçevede şu sorulara da cevap bulunmalıdır: Tüm potansiyel işsizler için sigorta zorunluluğu bulunmalı mı ve şartları ne olmalı, diğer taraftan sigorta sunucuları için de sözleşme yapma zorunluğu cevap bulunması gereken konulardandır.¹⁹¹

2.2.1 İşsizlik Riskinin Sigortalanabilirliği Sorunu

Moral hazard ve adverse Selektion uluslararası bir tartışma konusu olarak klasik sigortacılık sorunun bir parçasıdır. Moral hazard problemi çeşitli şekilde özel işsizlik

¹⁸⁹ a.g.e., S. 57

¹⁹⁰ a.g.e., S. 58

¹⁹¹ a.g.e.

sigortasının fonsiyonunu olumsuz şekilde etkilemektedir. Buna ek olarak işsizlik sigortası risklerinin yeteri kadar bağımsız olmayışı, işsizlik sigortası riskinin hesaplanabilirlik sorunu, sigorta primi miktarının hesaplanmasının zor oluşu ve potansiyel sigortalıların da heterojen bir profile sahip olması gibi konuların Alman ekonomi uzmanlarınca işsizlik sigortasının sigortalıların sigortalı olmasına olumsuz etki ettiği savunulmaktadır.¹⁹²

Bunlara ek olarak Knappe (1995), Almanya'daki mevcut emek piyasası uygulamalarının sigortalıların moral hazard davranışını teşvik edebileceğinden özel işsizlik sigortasına geçiş sürecinin başarısız olacağını düşünmektedir.

2.2.1.1 Moral Hazard Problemi

“*Moral hazard*” sigorta konusu olan şey üzerinde, sigorta edilebilir menfaate sahip kişi veya üçüncü şahıslarla bağlantılı olarak (ekonomik kriz zamanlarında suç oranının yüksek olması gibi), ilgili riskin hasar meydana getirme veya hasarın şiddetini artırma ihtimalini etkileyen bir durum veya davranış biçimidir. Hasarın meydana gelmesini önleme veya hasarın maliyetini azaltma konusunda gösterilen ihtimam eksikliği veya önceki devrelerdeki hasar taleplerinin adet ve miktar olarak fazlalığı, moral tehlikenin yüksekliğine örnek olarak verilebilir.¹⁹³

“*Moral hazard*” problemini meydana getiren en önemli etken, sadece potansiyel sigortalının sahip olduğu asimetric bilgidir. Bu bilgi aynı zamanda çalışanı sigorta sunucusunun karşısında güçlü kılar, çünkü çalışanın işsizlik riskinin boyutlarını ve ortaya çıkabilecek işsizlik maliyetlerini sigorta şirketi, elinde yeterli bilgi olmaması nedeniyle tam olarak tespit edemez.¹⁹⁴

Şayet sigorta sözleşmesinin imzalanmasının ardından sigortalı daha sık işsiz kalıyorsa (yani hasar sıklığında artış) ve ortalama bireysel hasar değeri artıyorsa (işsizlik sonucu ortaya çıkan maliyet = işsizlik parası ödeneği alma), işte bu durumda

¹⁹² a.g.e., S. 59

¹⁹³ a.g.e., S. 59-60

¹⁹⁴ a.g.e.

moral hazard sorunundan bahsedilebilir.¹⁹⁵ *Moral hazard*'ın temelinde fayda maliyet kalkülasyonu yatmaktadır.¹⁹⁶ Hasarı, diğer bir deyişle işsizliği önleyici faaliyetler, çalışan için maliyet getirdiği sürece sigortalı bu maliyete katlanmaktan kaçınacak ve sigortanın, ortaya çıkacak zararı tazmin etmesini veya karşılamasını bekleyecektir. Sigorta değeri ne kadar yüksek olursa (buna bağlı olarak da sigorta primleri yüksek olur) sigortalı da işsizliğe karşı o kadar az önlem alacaktır. Aynı zamanda, sigortalının işsizliği önleyici bireysel tedbir almaması, sigortanın giderlerinin ve bunun neticesi olarak da prim miktarlarının artmasına sebep olmaktadır. Bu durum Arnott ve Stiglitz tarafından “ikame etkisi” olarak adlandırılmaktadır.¹⁹⁷

Sigortalı Açısından *Moral Hazard*

Çalışan bir sigortalının, işsizlik sigortası sözleşmesini imzalamasının ardından sergileyeceği tutum, onun hasardan (işsizlikten) kaçınmaya çalışıp çalışmadığını göstermektedir. Sigortalının, işvereninden yüksek ücret artırımı talep etmesi, çalışma isteğinde gözle görünür düşüş veya işten sürekli izin alıyor olması, işsizlikten kaçınmak için gerekli özeni göstermediğinin bir işaretidir.¹⁹⁸

Diğer taraftan işsiz sigortalılar için de moral hazard davranışı işsizlik sigortası için sorun yaratmaktadır. İşsiz bir kimse, yeni bir işe girdiğinde, geçmişte işsiz kaldığı dönemlerden dolayı yüksek sigorta primi ödemek zorunda olacağını hesaplamak zorundadır. Bu durumda işsiz sigortalı farklı enstrüman kullanarak, örneğin daha uzun çalışma hayatında kalmaya gayret ederek veya daha az işsizlik parası almayı taahhüt ederek, işsizliğin etkilerini ve artacak sigorta prim miktarını dengelemeye çalışacaktır.¹⁹⁹

¹⁹⁵ a.g.e., S. 60

¹⁹⁶ H Schlesinger, “Zur Theorie der Versicherungsnachfrage”, *Zeitschrift für die Versicherungswirtschaft* 83 (1/2): S. 113

¹⁹⁷ Arnott, R.J., und J.E. Stiglitz, “The Basic Analytics of Moral Hazard” *Scandinavian Journal of Economics* 90 (3): 1988, S 387

¹⁹⁸ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 60

¹⁹⁹ a.g.e., S. 61

İşveren Açısından *Moral Hazard*

Amerika örneğinde olduğu gibi, *moral hazard* problemi “*experience rating*” uygulamasıyla kontrol edilebilir seviyededir. Buna göre, işverenin ödeyeceği prim miktarı, işten çıkaracağı çalışanların sayısı ve talep edilen işsizlik parasının miktarıyla doğru orantılıdır. İşveren, sigortaya daha yüksek prim ödemek istemeyeceğinden ve bonus almak isteyeceğinden, keyfi işten çıkarmalarda bulunmayacaktır. Hatta bu sistem daha fazla iş pozisyonu yaratma ve işsizlere gelir güvencesi sağlanması açısından da olumlu etkiye neden olacaktır.²⁰⁰

Sigorta Açısından *Moral Hazard*

Sigorta sunucuları ise karlarını maksimize etmek ve prim ücretlerini düşük tutarak rekabet gücünü artırmak için hasar oranını (işsizlik sıklığını) mümkün olduğunca düşük seviyede tutmaya çalışmaktadır. Sigortalının sıklıkla işsiz kalması halinde sigorta sunucusu prim ücretlerini artırmakta, bu da sigortanın rekabet gücünün azalmasına sebep olmaktadır. Bu yüzden sigorta kuruluşları, sigortalının işsiz kalmasını arzu etmemekte ve buna yönelik keyfi uygulamalarda bulunmamaktadır. Zira bu durum sonuçta kendine de maliyet yaratacaktır.²⁰¹

Özet olarak, özel işsizlik sigortası sisteminde üzerinde daha önceki bölümlerde durulan geri besleme olgusu ve zincirleme efekt etkisi nedeniyle, işsizlik sigortası aktörleri moral hazard probleminin ortaya çıkmasından kaçınmaktadırlar. Çünkü, bir aktörün keyfi uygulaması ve işsizliği tetikleyici davranışı, sisteme dahil olan diğer aktörleri de olumsuz etkileyecektir.

²⁰⁰ a.g.e., S. 62

²⁰¹ a.g.e.

2.2.1.2 Adverse Selektion Sorunu

“Adverse selektion”, sigorta sunucusu ile sigortalı arasında oluşan asimetrik enformasyon²⁰² sebebiyle meydana gelen bir dengesizliği ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, sözleşme imzalanması öncesi, bir aktörün sahip olduğu bilgi sayısının diğer aktörde mevcut olmamasıdır.²⁰³ Sigorta şirketi, kendisini sigortalatmak isteyen müşterisinin riskleri hakkında müşteriye göre daha az bilgi sahibidir. Eğer şirket, müşterinin tam olarak ne kadar riskli olduğunu bilirse, sigorta primini risk seviyesine uygun bir şekilde belirleyebilir.²⁰⁴

Sigortalıların taşıdıkları risk seviyelerine göre, “iyi risk” ve “kötü riskten” bahsedebiliriz.²⁰⁵ Risk seviyesi yüksek olmayan “iyi riskli” (örneğin kalifikasyonu, eğitim düzeyi veya tecrübesi yüksek olan çalışanlar gibi) sigortalılar ya sözleşme yapmaktan kaçınacak ya da sigorta sözleşmelerini fesh etmek isteyeceklerdir. Çünkü işsizlik riski az olan sigortalılar daha iyi sözleşme şartları ve düşük prim miktarı talep edeceklerdir. Bu talepleri karşılanmayan sigortalılar, rekabetin işler durumda olduğu bir piyasada sigorta sunucusunu değiştirmek isteyecek veya rekabetin olmadığı hallerde ise sigorta yaptırmayarak ileride ortaya çıkabilecek işsizlik için tasarruf etme yoluna gideceklerdir.²⁰⁶ “Kötü riskler”in işsiz kalma olasılığı oldukça yüksektir. Riskin seviyesi önceki bölümlerde değinildiği gibi, yaş, cinsiyet, kalifikasyon, icra edilen meslek ve çalışılan iş kolu gibi unsurlarla belirlenmektedir.²⁰⁷

Sigorta kuruluşları, her sigortalı için bulundukları risk seviyesine göre gruplar oluşturmalı, bu gruplar için prim miktarları saptamalı ve sözleşme şartlarını her birey için ayrı ayrı hazırlamalıdır. Böylece, sigortalılar hangi risk grubuna dahil

²⁰² Asimetrik enformasyon, iki taraf arasında - çalışma da sigorta kuruluşu ile sigortalı olarak karşımıza çıkmakta- sahip olunan bilgi eşitsizliğini ifade eder. Birinin bildiğini diğerinin bilemediği durumdur.

²⁰³ Werner Sesselmeier ve Gabriele Somaggio, Aysel Yollu, “Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung”, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 126, 2006, S. 13

²⁰⁴ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 64

²⁰⁵ Werner Sesselmeier, Gabriele Somaggio ve Aysel Yollu, 2006, S. 14

²⁰⁶ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 64

²⁰⁷ Werner Sesselmeier, Gabriele Somaggio ve Aysel Yollu, 2006, S. 14-15

olacaklarını ve hangi seviyede prim ödeyeceklerini önceden tahmin edebilecekler, buna göre de sigorta sunucusu veya sözleşme türü seçebileceklerdir.²⁰⁸

Rothschild ve Stiglitz'e göre, sorunun çözümü için sigorta sunucuları yüksek risk (kötü risk) için tam bir sigorta güvencesi, düşük risk (iyi risk) için ise kısmi sigorta güvencesi önerisi sunmalıdır. Bu durumda yüksek risk sahibi sigortalılar prim miktarı ve ücreti yüksek ama buna karşın tam sigorta güvenceli poliçeyi tercih edeceklerdir. Risk düzeyleri düşük olanlar ise, uygun fiyatlı ve kısmi sigorta güvenceli poliçeyi seçecektir.²⁰⁹

Özet olarak, “*adverse selektion*” tüm sigortalar için yapısal etkiyle belirlenen bir unsurdur. Bu unsur risk gruplarının meydana gelmesini sağlamakta, işsizlik olasılığı ile işsizliğin boyutu ve hangi prim miktarının ödeneceği konuları arasında ilişki kurarak sistemin temelini kurmaktadır. Yani, en verimli yapının kurulması ve sigorta sunucuları için bir problem olan asimetrik bilginin bertaraf edilebilmesi, adverse selektion unsurunu gerekli kılmaktadır.²¹⁰

2.2.1.3 Riskin Bağımsızlık Sorunu

Bir sigortalının işsizlik riskinin diğer bir sigortalının riskinden etkilenmesi sorunudur. Riskler birbirinden bağımsız değilse, zamanla işsizlik artmakta, bu da işsizlik maliyetinin her zaman dilimi için bu oranda artmasına sebep olmaktadır. Bunun sonucunda sigortanın büyük finansal kriz yaşaması muhtemeldir. Ülke ekonomisinin durgun dönemlerinde riskler birbirinden yoğun derecede etkilenmektedir. Konjoktürün inişte olduğu bir dönemde maliyetlerin artması nedeniyle sigorta primleri de buna paralel olarak artmak zorundadır. Ancak, özel işsizlik sigortası bu soruna sabit prim uygulaması ile bir denge çözümü getirmiştir.²¹¹

²⁰⁸ Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 65

²⁰⁹ a.g.e.

²¹⁰ a.g.e., S. 66

²¹¹ Holger Schäfer, 2006, S. 32

2.2.1.4 İşsizlik Riski Boyutunun Belirsizliği Sorunu

İşsizliğin ortaya çıkış ihtimalinin ve buna bağlı zararın boyutunun belirsiz olduğu yazarlarca tartışılmaktadır. Öncelikle söylenebilirki, özel işsizlik sigortası hesaplanamayan bir riski sigorta kapsamına almayacaktır. Ancak bilgi teknolojilerinin ve sigorta tekniklerinin sunduğu imkan çerçevesinde riski ölçmek ve önceden tahmin etmek mümkün olmaktadır.

Gelişmiş ekonomilerde, işsizlik üzerine ayrıntılı istatistiklere ve uzun bir dönemi kapsayan işsizlik oranlarına ilişkin tahmini verilere ulaşmak zor değildir. Bunun yanında, işsizliği ortaya çıkaran branş, meslek grupları, bölgesel farklılıklar veya kalifikasyon gibi unsurların olduğu çoktandır bilinmektedir. Ayrıca sigorta yaptırmak isteyen bir kişinin sigorta kuruluşuna mesleki özgeçmişini sunmak zorunda olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu çerçevede sigorta kuruluşu, sigortalı müşterisinin bireysel işsizlik riski ile ilgili tahminlerde bulunabilir ve buna göre sigorta primini hesaplayabilir. Bu da gösteriyor ki, özel sigorta açısından riskin sigortalıların sigortalıya sağlanması gereken hizmetin niteliğini tespit etmek oldukça mümkündür.²¹²

2.2.2 Zorunlu Üyelik Sorunu

İşsizlik sigortasının organizasyonuna yönelik literatürde işsizliğe karşı finansal güvencenin sağlanması için zorunlu prim ödenmesi konusu irdelenmeye çalışılmıştır. Ancak zorunluluk konusu üzerinde yeterince durulmamıştır. Bu bölümde işsizlik sigortasının zorunlu olma gerekçeleri üzerinde durulacaktır. En önemli nedenlerden biri olan “moral hazard” problemi etraflıca incelenecektir.²¹³

²¹² Hans H Glismann ve Klaus Schrader, 2005, S. 68-69

²¹³ a.g.e., S. 71

2.2.2.1 Moral Hazard

Zorunlu sigorta uygulamasının temelinde sosyal politik beklentiler ve moral hazard problemi yatmaktadır. Emek piyasasında moral hazard sorunu yaşandığı için, herkes sigorta yaptırmak isteyecektir. Aksi takdirde, bir grup diğer gruplar tarafından sömürülebilir, bu sömürüye neden olan ise sosyal yardım ağının ve işsizliğin sebep olabileceği başka zararların varlığıdır. Bu bağlamda çeşitli moral hazard tiplerinden bahsedilebilir. Aranan cevap ise, moral hazard türlerinin bir zorunluluğu gerekli kılıp kılmadığıdır.²¹⁴

Çalışanlar Arasında Moral Hazard Problemi

Çalışanlara işsizlik sigortası sözleşmesi yapma serbestisi getiriliyorsa, genellikle işsizlik sigortasından kaçınılır, çünkü işsiz kalanlar işsizlik halinde sigorta kuruluşu tarafından önce sahip oldukları sermaye birikimlerini harcamaya zorlanırlar. Ancak aksi durumda, sosyal yardımların varlığı çalışanların kendilerini bu yardımların güvenine sığınmaya teşvik eder ve bu yardımlar devam ettikçe de çalışmaktan kaçınırlar.²¹⁵

Bu çerçevede, isteğe bağlı prim ödemek istemeyen iki gruptan bahsedebiliriz. Yüksek gelir sahibi ve işsizlik risk seviyesi düşük olan gruptakiler iş arama sürecinde de mali sıkıntı yaşamamaktadır. Bu yüzden, bu gruptaki çalışanları işsizlik sigortası yapmaya zorlamak demek, onlardan vergi talep etmek veya işsizlerin finansmanını üstlenmek anlama gelecektir. Diğer gruptaki çalışanlar çok daha az sermayeye, daha az çalışma isteğine, ancak buna karşın çok daha yüksek işsizlik riskine sahiptir ve işsizlik halinde sosyal yardımlar ile geçinmeye razıdırlar. İsteğe bağlı işsizlik sigortası yaptırmaktan kaçınmak isteyeceklerdir.²¹⁶

Birinci gruptaki çalışanların risk düzeyleri düşük olduğundan bu kişiler daha az prim öderken, düşük gelir seviyeli ikinci gruptaki çalışanlar anormal bir şekilde

²¹⁴ a.g.e., S. 72

²¹⁵ a.g.e.

²¹⁶ a.g.e., S. 73

daha yüksek prim ödemek zorunda kalacaktır. Yüksek prim miktarları ikinci grubun gelirinin hatırı sayılır bir bölümünü oluşturmaktadır. Sistemin temel düşüncesi, birinci gruptan alınan zorunlu işsizlik sigortası primleriyle ikinci grubun -geliri düşük olan çalışanlar- risklerinin bir kısmının finanse edilerek, kötü riskleri sübvansetmektir. Diğer bir deyişle zorunlu sigorta, prim ödeyen yüksek gelir sahibi sigortalılar ile düşük gelirli sigortalılar arasında finansman dengesi sağlamaktadır.²¹⁷ Aslında gelir dağılımı sağlamak zorunlu sigortayı öngören devletin bir görevidir. Bu yüzden sigorta yaptırma zorunluluğu özel işsizlik sigortası sistemine uygun düşmemektedir. Risk değerleri yüksek ikinci grubun ise asgari geçimi, devletin vergilerle finanse ettiği sosyal yardımlar aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu tür sosyal yardımların oranının artması, ücret ve gelir vergilerinin de aynı oranda artmasına sebep olacaktır.²¹⁸

2.2.2.2 *Adverse Selektion*

Adverse selektion, özel işsizlik sigortasının zorunlu olmasını öngörmez, çünkü çalışanlar farklı düzeylerde risklere sahiptir ve sigorta sözleşmesi bu riskleri sınıflandırdığından, en azından “kötü risk” grubu çalışanları sözleşme yapmaya hazır olacaktır. Bu da sigortanın ayakta kalabilmesine imkan tanıyacaktır, zira “iyi risk”ler genelde sigorta sözleşmesi yapmaktan kaçınmaktadırlar. Özetle işsizlik sigortası, serbest rekabet piyasasının kendi dinamikleri sayesinde işsizlik sigortası yaptırma zorunluluğu olmaksızın işlerliğini devam ettirebilir.²¹⁹

Buraya kadar olan bölümde görüldü ki, ekonomik açıdan ne “*moral hazard*” ne de “*adverse selektion*” zorunlu sigorta uygulaması için geçerli argümanlar değildir. Her ne kadar zorunlu işsizlik sigortası bazı çalışanları, özellikle de “kötü risk” denen işsizlik riski yüksek grubunu, sosyal yardım almaya zorlasa da, sosyal yardım uygulaması özel işsizlik sigortası sistemi içinde kendine uygulama sahası bulabilecektir. Bu bağlamda, cari ücret düzeyi ile sosyal yardım miktarları arasında bir ilişki olduğu uzun zamandır tartışılmaktadır. Boss (2002)’a göre ücret farkı,

²¹⁷ a.g.e., S. 74

²¹⁸ a.g.e., S. 75

²¹⁹ a.g.e., S. 78

çalışanın işsizliği göze alma ve kendini sosyal yardım almaya muhtaç bırakma eğilimini azaltacaktır.²²⁰ Bu sebeple, sosyal yardımın çekiciliğini azaltarak çalışmanın daha kazançlı bir yol olduğunu kanıtlamak için bir takım önlemler almak gerekmektedir. Çalışanların ücretleri ile sosyal yardım miktarları arasında çalışmayı özendirici bir “motivasyon farkı” oluşturmak, alınacak önlemlerin başında gelmektedir.²²¹

“İki taraflı sistem”in analizinden sonuçla, özel işsizlik sigortası sisteminin çalışan ve işveren tarafını işsizliği azaltıcı davranış değişikliklerine sevk ettiği görülmektedir. Bu yolla da, çalışanların daha az prim ödemelerine imkan sağlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, çalışanların net reel geliri, iş imkanlarının artmasından dolayı değil de, sosyal sigorta keseneklerinin azalmasıyla artmış olacaktır.

İşveren tarafında ise “iki taraflı sistem” emek arzını teşvik ederek ve işten çıkarmalarda işvereni daha çekingen davranmaya zorlayarak, olumlu etki yaratmaktadır. Bunun sonucu olarak işverenin işsizlik sigortasına ödeyeceği prim miktarında ve buna bağlı olarak maaş giderlerinde düşüş olacağından, özel sigorta sistemi bu yolla işsizliğin azaltılmasına katkı sağlamış olacaktır. Özetle, işveren tarafında olumlu etki yaratan düşük maaş giderleri, sigorta için de sigortalıların işsizlik riskini azaltıcı rol oynayacak, sonuç olarak da düşük işsizlik riskine kavuşan sigortalılar daha az sigorta primi ödemiş olacaklardır.

²²⁰ a.g.e., S. 79

²²¹ a.g.e.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

F. Almanya’da uygulanan mevcut işsizlik sigortası sistemi işsizlikle mücadelede yeterli katkı sağlayamamaktadır. Sistemin analizi ve yazar araştırmaları bu sonucu desteklemektedir. Weimer Cumhuriyet’i döneminde 1927 yılında kanunlaşan işsizlik sigortasının yetersiz olduğuna ilişkin tanı yıllar önce de dile getirilmiştir. Bu yıllardaki işsizlik sigortasının amacı, işsizlik halinde gelir kaybı riskini sadece telafi etmektir. Oysaki modern anlamda işsizlik sigortasının, işsizliği ve olumsuz sonuçlarını azaltma görevi ikinci planda görülmektedir.²²²

İşsizlik sigortasında uygulanan yasal maddi destek veya yardım birçok sınıfa ayrılmış olması, çalışanların veya işsiz bulunanların bu yardımlara olan taleplerini çeşitlendirir. İşsizlerin iş arama yoğunluğu ve işyeri bulma olasılığı da uygulanan bu destek sisteminden etkilenmektedir. Diğer taraftan, işsizlik sigortası da diğer sigortalarda olduğu gibi sigortalıları, sigortaya konu olan hasara (işsizlik) yol açmama konusunda teşvik etmeli ve hasar (işsizlik) meydana geldiğinde de mali sonuçların en alt seviyede kalmasını sağlamalıdır.²²³

Bu yüzden, işsizlik sigortasında teşvik edici “iki taraflı sistem” geliştirilmiştir. Söz konusu sistem, işverenler ve çalışanlar için işsizliği azaltma konusunda aynı oranda teşvik edici olmalıdır. Çalışanlar için, bireysel riskleri belirlemeye ve işsizlik halinde doğacak farklı hizmet taleplerine uygun prim ödenmesine yönelik bir model önerilmiştir. İşveren tarafı için ise, istihdamı geri bildirim yoluyla desteklemeye yönelik modifiye edilmiş Amerikan “*experience rating*” sistemi öngörülmüştür. Amerika’da 1980’lerden bu yana izlenen düşük işsizlik oranında, işsizlik sigortasına entegre edilen “*experience rating*” ve geri bildirim efektinin rolünün büyük olduğu tespit edilmiştir. Amerika sistemi genellikle işsizlik sigortası giderleri ile işten çıkarımların miktarı arasında kendi kendini dengeleyen negatif geri besleme ilişkisi göstermektedir. Bu alanda yapılan birçok

²²² a.g.e., S. 197

²²³ a.g.e., S. 198

amprik çalışmanın değerlendirilmesi sonucunda, mevcut geri besleme sisteminin işten çıkarımların miktarını gözle görülür bir şekilde azalttığı görülmüştür.²²⁴

İşsizlik sigortasının sigortalabilirliğine ilişkin Alman kamuoyundaki şüpheler “iki taraflı sistem”in tartışmaya açılmasıyla ortadan kaybolmuş ve eleştirilerin temelini oluşturan “*moral hazard*” ve “*adverse selektion*” gibi unsurların da işsizlik riskinin sigortalabilirliğini ortadan kaldırmadığı anlaşılmıştır. Gerek Alman kamuoyunda son yirmi yıldır tartışılan işsizlik sigortası reform önerilerine ilişkin değerlendirmeler, gerekse de uluslararası kamuoyunun son on yıldır en verimli işsizlik güvencesine ilişkin araştırmaları, “iki taraflı sistem”in ekonomik olarak bu çerçevede uygulanabilecek en akılcı işsizlik sigortası sistemi olduğunu ispatlamıştır.

Almanya’da yapılan amprik çalışmaların neticesi olarak ortaya çıkan etkili işsizlik sigortası modeli simulasyon sonuçları şu şekildedir.²²⁵

1. Çalışanlar açısından, “iki taraflı sistem” uygulanıyor olsaydı, 2000 yılında işsizliğin yol açtığı gelir kaybının güvence altına alınması için ödenen prim miktarı daha düşük ve buna neden olan ortalama işsizlik riski azaltılmış olacaktı.
2. İşverenler açısından da, işçi çıkarmalarındaki sıklığa göre belirlenen işsizlik sigortası ödemeleri de “iki taraflı sistem” sayesinde daha düşük seyredecekti.

Bu simülasyon sonuçlarının arka planında çalışanlara sunulan ek karar özgürlüğü yatmaktadır. Buna göre; mevcut sistemin politikasına göre, çalışanlar işsizlik sigortası yapmak zorunda olup, bu sigorta için ödenecek primler ve ödenek alma süresi önceden bu politik çerçevede belirlenmiştir. İki taraflı sistemde ise, çalışan tercihlerini kendisi belirlemektedir. Sadece böyle talep odaklı bir sistem ekonomik anlamda pareto optimumuna imkan sağlayabilir. Sigortalıya işsizlik sigortası hizmetlerini seçme konusunda sunulan özgürlük doğal olarak beraberinde de ek

²²⁴ a.g.e.

²²⁵ a.g.e., S. 187

masraflar getirecektir. Özgür karar verme, şahsi sorumluluk ve buna bağlı ek masraf gerektirmektedir. Bu maliyetler özgür iradeyle seçilecek sigorta hakkında bilgi toplama ve değerlendirme çerçevesinde ortaya çıkmaktadır.²²⁶

Ancak işveren tarafı için işsizlik sigortası hususunda benzer bir karar özgürlüğünden söz edilemez. Zira hem mevcut sistemde hem de iki taraflı işsizlik sigortası sisteminde işveren işsizlik sigortası katkı payı ödemek zorundadır. Buna rağmen iki taraflı işsizlik sigortası sisteminin hayata geçirilmesi işveren tarafı için olumsuz sonuç doğurmaz. Tam askine ekonomik olarak daha avantajlıdır. Mevcut sisteme göre daha az prim katkı payı öngörülse de, fazla sıklıkla işten çıkarmalar zorunlu işsizlik sigortasına göre daha yüksek maliyet getirirken, işe alımlar çok daha karlı bir sonuç doğuracaktır.

Etkin bir işsizlik sigortasının toplam ekonomideki sonuçları hem statik hem de dinamik olarak doğal bir yapıdadır. Statik olması, yapılan simülasyon analizleri sonucunda, 2000 yılındaki işsizliğin daha az olması ve sosyal faydanın daha yüksek çıkmasıyla açıklanmaktadır. Dinamik sonuç elde etmek üzere yapılan ekonomik analizlerden sayısal verilere ulaşmak mümkün değildir. Ancak, elde edilen verilere dayanarak, iki taraflı özel işsizlik sigortası sisteminin işsizlik riskini azaltacak ve bu yolla sürdürülebilir gelişme gösterecek dinamizmi sağlayacağı tahmin edilmektedir. Bu tahminlerin gerçekleşebilmesi içinse mevcut işsizlik sigortası sisteminin çalışanları ve işverenleri aksi yönde etkilememesi gerekmektedir.

İki taraflı sistemin yapısı gereği, bireysel real riskin iyileştirilmesine olan eğilim, finansal avantajları da beraberinde getirecektir. Bir taraftan bireysel kalifikasyonun artırılması, herhangi bir mesleğin icra edilmesi, işsizliğin daha az olduğu bir başka bölgede çalışılması veya gelir kaybının göze alınması, işsizliğin reel riskinin azalmasına sebep olmaktadır. Bireysel olarak gerçekleştirilen bu çabalar, aynı zamanda toplam ekonomik faydayı da artıracaktır.

²²⁶ a.g.e., S. 199

Çalışanlar açısından incelenecek olursa, sigortalılık durumunun devamlı surette iyileştirilmesine yönelik bir eğilim söz konusudur. Bu eğilim özel işsizlik sigortasının bir uygulaması olan sigorta prim iadesiyle daha da artacaktır. Sonuç olarak, ortalama bireysel reel işsizlik riski sabit bir seviyeye gelene kadar azalacak, buna paralel olarak da ücret maliyetleri düşeceğinden, dolaylı olarak istihdam ve milli gelir artacaktır.²²⁷

Benzer bir mekanizma işveren tarafında da etkilidir. İki taraflı sistemde işveren sahip olduğu hasarsızlık (işten çıkarmaların azlığı) oranını artırmak veya bu oranın düşmesini engellemek çabası içerisinde olacağından, birim başına üretim maliyeti düşecektir. Hasarsızlık oranı yüksek işverenler maliyetlerin düşmesiyle artan işe alımlardan doğacak marjinal faydayı ileride pazarlama fırsatı olarak değerlendireceklerdir. Diğer işverenler ise ortalamanın üzerinde sigorta prim katkısı ödemek zorunda kalacaklardır.

“Trennsystem”in tesis edilmesinde ekonomi politikası açısından kabul ettirme sorunu ortaya çıkacaktır. Bununla beraber sosyal bir sorunun da cevabının bulunması gerekmektedir: Sosyal eksikliklerle çevreli toplum özel bir işsizlik sigortasını karşılayabilir mi? Bu sorunun cevabı birkaç bölümden oluşmaktadır: Sosyoekonomik durumu zayıf olanlar düşük gelirlerini teminat altına alabilmek için düşük prim miktarı öderler. Sigorta için ise sorun, bu grubun yüksek risk taşımasıdır. Ancak, trennsystem öyle yapılanmıştır ki, sosyoekonomisi zayıf grupların sigorta riski kendi irade beyanlarıyla aşılmış olacaktır. Bu tür sorunsalı olan çalışanlar ve işsizler trennsystemde daha avantajlı konumdadırlar. Zira bu grubun da sigorta sorunu vergilerle finanse edilen sosyal yardım uygulaması ile çözülebilir. Ancak bu özgür iradeyle talep edilebilecek sosyal yardımların da suiistimal edilmemesi için gerekli önlemler alınmalıdır.²²⁸

Son olarak cevap bulunması gereken bir diğer soru da, “trennsystem”e geçişin adım adım mı yoksa radikal mi olacağıdır. Köklü bir reform önerisi olan

²²⁷ a.g.e., S. 200

²²⁸ a.g.e.

“trennsystem”de adım adım geçişin öngörülmesi güven sorununu gündeme getirmektedir. Bu süreçte prim ödemelerinin sürekliliği ve bunun karşılığında yerine getirilen işsizlik ödeneği taleplerinin de karşılanması gerekmektedir. Bu çalışmada önerilen geçiş süreci iki sebepten dolayı sorun olmaktan çıkmaktadır: Birincisi, özel işsizlik sigortasına geçiş tüm çalışanların lehine bir işleyişi garanti etmektedir. İkincisi ise, emeklilik sisteminin aksine işsizlik sigorta sisteminin ödenek talepleri karşılamak için sermaye birikimine ihtiyacının olmayışdır.

Türkiye’de uygulanan zorunlu işsizlik sigortasının özel şirketler eliyle bağımlı çalışanlar için nasıl bir uygulama sahası bulacağı konusuna geçmeden önce işsizlik sigortasının Türkiye’deki tarihsel gelişimi ve sağlanan hizmetler değerlendirilmelidir.

Dünyada ilk işsizlik sigortasının İngiltere’de 1911 yılında, en büyük Türk işgücü göçünün olduğu Almanya’da ise 1927 yılında oluşturulduğu dikkate alınırsa, 8 Eylül 1999 tarihli ve 4447 sayılı Kanunla hayata geçirilen işsizlik sigortasını, Türk sosyal politikasının tarihsel gelişimi açısından önemli bir adım olarak değerlendirmek gerekmektedir. Nitekim işsizlik sigortası en geç oluşturulan sigorta kollarından biri olmasına rağmen, 1995 yılı verilerine göre, herhangi bir sosyal güvenlik programı olan 165 ülkenin 63’ünde işsizlik sigortası bulunmaktadır. İşsizlik sigortası bulunan ülke sayısı 1940 yılında 21 iken, bu sayı 1949 yılında 22’ye yükselmiş, 1958’de 26, 1967 ise 34 olmuştur. 1977’de 38 olan sayı, 1989’da 40’a yükselmiştir.²²⁹

Bir başka açıdan karşılaştırma yapmak gerekirse, 1999 yılına kadar işsizlik sigortası programı olmayan tek OECD ülkesi Türkiye kalmıştı. 1959 yılından 1999 yılına kadar geçen kırk yıllık surede işsizlik sigortasını tartışan ve bu süre içinde, ortalama olarak iki yılda bir olmak üzere, 23 işsizlik sigortası yasa tasarısı hazırlamasına rağmen bir türlü kanunlaştıramayan Türkiye, 4447 sayılı Kanunla bunu gerçekleştirmiştir.

²²⁹ Yusuf Alper, “ İşsizlik Sigortasının Örgütlenmesi, Yönetimi ve Finansmanı: Türkiye Uygulaması”, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları (Arbeits-und sozialrechtliche Probleme Der arbeitslosigkeit” Ankara, Kamu-İş, -2003. S. 83

4447 sayılı Kanun ile işsizlik sigortası oluşturulmasının gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında değerlendirmek ve öngörülen ödemeleri yapmak üzere, İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur (4447, m.53). Fonun sekretarya hizmetlerinin, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) bünyesinde oluşturulan İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı tarafından yürütülmesi, Fonun çalışma esaslarının da bir yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Kurumun görevleri 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 3. maddesinde 13 başlık altında ve ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bu görevler arasında, genel istihdam politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak, iş ve meslek analizleri yapmak, işgücü arz ve talebinin dengeli biçimde oluşmasına katkı sağlamak için plan, proje ve programlar yapmak, özürhükümlerinin istihdamına yardımcı olmak üzere mesleki eğitim ve rehabilitasyon hizmetleri vermek, vasıflı işgücü ihtiyacını karşılamak üzere mesleki eğitim verilmesi benzeri, aktif işgücü programları uygulamak, işsizlilerin iş görüşmeleri ile ilgili masrafları karşılamak, olağanüstü hallerde toplum yararına çalışma programları hazırlamak, eğitim ve danışmanlık hizmetleri vermek, mesleğe yöneltme faaliyetlerinde bulunmak, özel istihdam büroları oluşturulması ve faaliyetlerinin düzenlenmesi ile ilgili görevleri yerine getirmek, uluslararası kuruluşların çalışma hayatına ilişkin aldıkları kararları izlemek gibi görevler sayılmıştır. Bu görevlerle Kurum, istihdam piyasasının düzenlenmesi ile ilgili kapsamlı bir görev alanına sahip olmuştur.²³⁰ Bu görevlerden işsizlik sigorta fonunun en önemli kalemini oluşturan işsizlik ödeneği, yararlanma koşulları ve fona getirdiği yük itibarıyla özellikle üzerinde durulması gereken bir konudur.

Türk işsizlik sigortasından yapılan en önemli yardımlardan biri olan işsizlik ödeneğinden yararlanmak için de sigortalıların belirli bir süre prim ödeme koşulunu yerine getirmeleri gerekmektedir. İşsizlik Sigortası Kanununa göre, “Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde; a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi

²³⁰ a.g.e., S. 85-91

ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün, süre ile işsizlik ödeneği verilir” (m.50/II).

Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, sigortalıların işsizlik ödeneğinden yararlanmak için son üç yıl içinde en az 600 gün prim ödemesi ve bu primlerin son 120 gününün de kesintisiz geçmesi gerekmektedir. Bu koşulun tam süreli iş sözleşmesi ile çalışanlar açısından bile çok ağır olduğu açıktır. Kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışan tarafından bu sürelerin yerine getirilmesi ise oldukça güçtür. Dolayısıyla kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan prim alınması ve bunun karşılığında karşı ediminin neredeyse mümkün olmaması, sosyal sigorta hukukunun temel ilkelerden biri olan nimet-külfet dengesi ile çelişmektedir.

Kanunla verilen görevleri açısından değerlendirildiğinde, Türkiye’deki işsizlik sigortasının pasif işsizlik politika aracı olan işsizlik parasının yanında, aktif işsizlik politikalarını yerine getirmesi beklenmektedir. Aktif işsizlik sigortası politika araçları işsizliğin önlenmesinde, işsizlik süresinin ve ortaya çıkan işsizlik maliyetinin azaltılmasında etkin rol oynamaktadır. Bu nedenle, işsizlik sigortasının tüm çalışanlar için zorunlu olmasının yanında, Alman zorunlu işsizlik sigortasına getirilen önerilerde olduğu gibi, ek sigorta olarak çalışanların serbestçe karar vereceği bir yapıda uygulamaya konulmalıdır. Bu sayede, zorunlu işsizlik sigortası şartlarını yerine getiremeyen çalışanlara, özel sigorta sunucuları ile yapacakları sözleşmelerin niteliğine ve risk durumlarına göre işsizlik ödeneği alabilmelerine ve aktif işsizlik politikası araçlarından faydalanmalarına imkan sağlanmış olacaktır.

Özel işsizlik sigortası, özellikle kısmi süreli çalışanların, mevsimlik işçilerin veya yüksek gelir sahibi bağımlı çalışanların (kamu görevlileri hariç) işsizlik sürecinde maruz kalacakları gelir kaybını ve bunun yol açacağı sosyal depremi nispeten telafi edici bir rol üstlenecektir. Bununla beraber, gelir kaybı telafi edilen ve asgari geçim imkanına kavuşan isteğe bağlı işsizlik sigortalısı, bu süreyi yeni iş arayarak veya İŞKUR’un sağlayacağı aktif işsizlik sigortası araçlarından faydalanarak verimli bir şekilde değerlendirecektir. Bu durum, sigortalının daha önce

içinde bulunduğu yüksek işsizlik riskini azaltmasına ve işsizlik halinde ortaya çıkabilecek maliyetin en alt seviyede tutulmasına zemin hazırlayacaktır.

Diğer taraftan, işverenin de özel işsizlik sigortası sistemine entegre edilmesiyle, iki taraflı “trennsystem”in Türkiye’de işverenlerin işten çıkarma davranışlarında yeni bir boyut yaratacağı düşünülmektedir. Özel işsizlik sigortasına isteğe bağlı sigorta primi yatıran ve “*experience rating*” modelinde ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere işten çıkarma sıklığına göre ödeyeceğı prim miktarı belirlenen işverenler, işsizlik sigortasından dönem sonunda bonus olarak prim iadesi almak ve bir sonraki prim döneminde daha az prim miktarı ödemek için işçi çıkarmaya yanaşmayacaktır. Bu da istihdam oranını olumlu yönde etkileyecek ve İŞKUR’un yönettiğı işsizlik sigortası fonunun yükünü azaltacaktır.

KAYNAKÇA:

Kitaplar

Başterzi, S. (1996), İşsizlik Sigortası, Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları
No: 509

Breyer, F. ve Buchholz, W. (2007), Ökonomie des Sozialstaates, Berlin

Eekhoff, J., ve D.F. Milleker (2000), Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen. Bad Homburg: Kleine Handbibliothek 31. Frankfurter Institut

Gagel, A. ve v. Maydell B. B. (2000), Personlicher Geltungsbereich des Arbeitsförderungsrechts, Münih: Max-Plank-Institut für ausländisches und internaionales Sozialrecht

Glismann, H. H. ve Schrader, K. (2005), Privatisierung der Arbeitslosenversicherung, Heidelberg: Springer Verlag

Kruse, J. (2000), Massnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem GSB III, Münih: Max-Plank-Institut für ausländisches und internaionales Sozialrecht,

Münnich, S. (2010), Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA, Frankfurt/New York: Campus Verlag

Rosenthal, P. (2012), Der Wandel der Arbeitslosenversicherung, Wiesbaden: Springer Verlag

Römer, M. Ve Borell, R. (2002), Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Schäfer, H. (2006), Privatisierung der Arbeitslosenversicherung, Köln: Deutscher Instituts Verlag,

Schmid, G. (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung,

Seyyar, A. (2005), Sosyal Guvenlik Terimleri, İstanbul: Papatya Yayıncılık.

Siegers ve v. Maydell B. B. (2000), Organisation Einschlieslich Verwaltung sowie Finanzierung der Deutschen Arbeitsverwaltung, Münih: Max-Plank-Institut für ausländisches und internaionales Sozialrecht

TİSK (2001), İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, Ankara: İnceleme Yayınları, No:7

Wolf, M. (2007), Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik, Münih: Grin Verlag

Zaim, S. (1992), Çalışma Ekonomisi, İstanbul: Filiz Kitapevi, 9. Baskı

Diğer Kaynaklar

Alper, Y. (2003), “İşsizlik Sigortasının Örgütlenmesi, Yönetimi ve Finansmanı: Türkiye Uygulaması”, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları (Arbeits-und sozialrechtliche Probleme der Arbeitslosigkeit) Ankara: Kamu-İş Sendikası Dergisi, S. 83-95

Amott, R.J., ve Stiglitz, J.E. (1988), “The Basic Analytics of Moral Hazard”, *Scandinavian Journal of Economics* 90 (3): S 387-389

Breiding, T. (2010), *“Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Beitrag zur Bekämpfung oder Ursache von Arbeitslosigkeit”*, Munich: Personal RePEc Archive, MPRA Paper No: 20999/2010, S. 1-88

Bruckmeier, K. (2012), *“Regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung”*, Karlsruher Institut für Technologie, Karlsruhe 2012, S. 9-33

Fichte, D. (2008); *“Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung”*, Karl-Bräuer-Institut, Berlin, S. 6-35

Fichte, D. (2007), *“Entlastung statt Ausbeutung”*, Berlin: KARL-BRÄUER-INSTITUT des Bundes der Steuerzahler e. V., Sayı 53/2007, S. 9-60

Glismann, H. H. ve Schrader, K. (2001), *“Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung”*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier No:1032,

Neubauer, J. ve Bäcker, G. (2005), *“Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung”*, Dunker & Humblot Verlag, Sayı 72/2005 Berlin, S. 235-247

Neubauer, J. ve Bäcker, G. (2003), *“Der Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung”*, Sozialer Fortschritt, Sayı 52/2003, Duncker & Humbolt Verlag Berlin, S. 233-238

Oschmiansky, F. (2013), *“Arbeitslosenversicherung”*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Sayı 1292

Oschmiansky, F. (2009), *“Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel”*, Aus Politik und Zeitgeschichte, Sayı 27/2009, S. 15-38

Pfarr, H. Zeibig, N. (2006), *“Abfindung statt Kündigungsschutz?”*, WSI Mitteilungen Sayı 8/2006, Hans-Böckler-Stiftung, S. 419-425,

Rürup, B. (2005), *“Arbeitslosenversicherung: Staatlich, privat oder gemischt?”*, Nürnberg: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Sayı 38/2005, S. 374-381

Sarter, E. K. (2007), *“Sozialleistungen für Arbeitslose und die Anrechnung von Partnereinkommen in Europa”*, Working Paper No: 4, Freie Universität Berlin, S. 4-25

Schlesinger, H. (1994). *“Zur Theorie der Versicherungsnachfrage”*, Zeitschrift für die Versicherungswirtschaft 83 (1/2): S. 113-120

Schmid, J. (2009), *“Entwicklung der Arbeitsförderung”*, Aus Politik und Zeitgeschichte, Sayı 27/2009, S. 6-21

Sesselmeier, W., Somaggio, G., Yollu, A. (2006), *“Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung”*, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 126, S. 1-47

Sinn, H.-W. ve C. Holzner (2002), *“Aktivierende Sozialhilfe: ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum”*, Ifo-Schnelldienst (Sonderausgabe) (9), S. 52-59

Walwei, U. (2009), *“Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung : Wie weit soll und darf sozialer Schutz gehen?”* WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 15-58

Walwei, U. (2009), *“Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung”*, Aus Politik und Zeitgeschichte, Sayı 27/2009, S. 27-44

Alman Federal İş Ajansı, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Vordrucke/A07-Geldleistung/Publikation/V-Alg-Weiterversicherung-Hinweisblatt.pdf>. 22.05.2013

Die Bundesregierung (2007), 80 Jahre Arbeitslosenversicherung, Archiv

Bundesagentur für Arbeit; Der Begriff Arbeitslos und Änderungsgeschichte, 2013
Sachverständigenrat - Jahresgutachten 2012/13, S.389

Federal Resmi Gazete I, Sayı 30, 2006, S.1404

Alman İşsizlik Sigortası, <http://www.lohn-info.de/arbeitslosenversicherung.html>
30.05.2013

Bundesagentur für Arbeit (2013), Arbeitsstatistik 2012, Federal İş Ajansı-Mali Tablolar

Federal İş Ajansı, İşsizlik Sigortası Şartları (Bundesagentur für Arbeit);
Arbeitslosenversicherung, Voraussetzungen

http://www.arbeitsagentur.de/nn_25638/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Dauer-Anspruch/Dauer-Nav.html 30.05.2013

Federal İş Ajansı Broşürleri, (Bundesagentur für Arbeit), Winterausfallgeld-Voraussetzungen 2013

Federal İş Ajansı Broşürleri, (Bundesagentur für Arbeit), Übergangsgeld-Finanzielle Leistungen 2013

Federal İş Ajansı Broşürleri, (Bundesagentur für Arbeit); Finanzielle Hilfen-Grundsicherung-SGB II, 2013