

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



**“İŞSİZLİK, İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE PASİF İSTİHDAM
POLİTİKALARI: ALMANYA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ”**

**YURT DIŞI İŞÇİ HİZMETLERİ
UZMANLIK TEZİ**

**Hazırlayan
Mustafa SÜRÜCÜ**

**Tez Danışmanı
Prof.Dr. Meral TECER**

**Ankara,
Nisan 2014**

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	vii
TABLolar LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

1.1. İŞSİZLİK KAVRAMI	3
1.1.1. Ulusal Ve Uluslararası Kuruluşların İşsizlik Tanımları.....	8
1.1.1.1. İşsizliğin Ulusal Bazda Tanımı	8
1.1.1.2. F.Almanya’da İşsizliğin Tanımlanması	10
1.1.1.3. AB’nin ve Uluslararası Kuruluşların İşsizlik Tanımları	12
1.1.2. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Federal Çalışma Ajansı (BA), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa İstatistik Ofisi (EUROSTAT) İşsizlik Verilerinin Farklılık Gösterme Nedenleri	16
1.2. İŞSİZLİĞİN TÜRLERİ	19
1.2.1. Geçici/ Arızı (Frikسیونel) İşsizlik	19
1.2.2. Yapısal İşsizlik	21
1.2.3. Konjonktürel İşsizlik.....	22
1.2.4. Mevsimlik İşsizlik	23
1.2.5. İrادی İşsizlik	25
1.2.6. Gayri İrادی (Gönülsüz) İşsizlik	25

1.2.7. Açık İşsizlik	26
1.2.8. Gizli İşsizlik	26
1.2.9. Çevrimsel İşsizlik	28
1.2.10. Gerçek Ücret İşsizliği	28
1.2.11. Teknolojik İşsizlik	29
1.2.12. Doğal (Arızı) İşsizlik	30
1.2.13. Sürekli Durgunluk İşsizliği	31
1.3. İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ	32
1.3.1. Genel Çevresel Faktörler	32
1.3.2. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyi	33
1.3.3. Teknolojik Gelişmeler	34
1.3.4. Neo-Liberal ve Konjonktürel Etkiler	34
1.4. İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI	36
1.4.1. Pasif İstihdam Politikaları	39
1.4.1.1. İşsizlik Sigortası	40
1.4.1.2. İşsizlik Yardımı (Sosyal Yardım)	42
1.4.1.3. Kıdem Tazminatı	43
1.4.1.4. İhbar Tazminatı	45
1.4.1.5. Erken Emeklilik	45

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ALMANYA’DA

İŞSİZLİĞİN GELİŞİMİ VE DAĞILIMI

2.1. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK	47
2.1.1. İktisadi Faaliyet Koluna Göre İşsizlik	51
2.1.2. Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre İşsizlik	53
2.1.3. İş Arama Süresine Göre İşsizlik	54

2.1.4. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik.....	56
2.1.5. Coğrafi Bölgelere Göre İşsizlik	58
2.1.6. Kent –Kır İşsizliği.....	59
 2.2. F.ALMANYA’DA İŞSİZLİK	 61
2.2.1. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik.....	67
2.2.2. Yaş Gruplarına Göre İşsizlik.....	69
2.2.3. Eyaletlere Göre İşsizlik	72
2.2.4. Süresine Göre İşsizlik	74
2.2.5. Sosyal Kanun Kitabı II (SGB II) ve Sosyal Kanun Kitabı III (SGB III) Ayrımına Göre İşsizlik.....	77
2.2.6. Cinsiyete Göre İşsizlik.....	78
2.2.7. Yabancılar Arası İşsizlik.....	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ALMANYA’DA İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE UYGULANAN PASİF İŞSİZLİK POLİTİKALARI

3.1. TÜRKİYE’NİN İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI.....	81
3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	84
3.1.1.1. İşsizlik Sigortası.....	85
3.1.1.1.1. İşsizlik Sigortası Kapsamında Olanlar	86
3.1.1.1.2. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları	86
3.1.1.1.3. İşsizlik Sigortası Finansmanı	87
3.1.1.1.4. İşsizlik Sigortası Hesaplanması.....	87
3.1.1.1.5. İşsizlik Sigortası Başvuru Şekli	88
3.1.1.1.6. Mücbir Başvuru Şartları.....	89
3.1.1.1.7. Sigortalı İşsizlere, İşsizlik Sigortası Kapsamında Verilen Hizmetler	90
3.1.1.1.8. İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi ve Başlatılması	91

3.1.1.2. Kıdem Tazminatı.....	96
3.1.1.3. İhbar Tazminatı	100
3.1.1.4. İş Kaybı Tazminatı.....	102
3.1.1.5. Ücret Garanti Fonu.....	104
3.1.1.6. Kısa Çalışma Ödeneği	106
 3.2. F. ALMANYA’NIN İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI	 110
3.2.1. Pasif İstihdam Politikaları	114
3.2.1.1. İşsizlik Parası I (Birinci Basamak İşsizlik Ödeneği)	117
3.2.1.1.1. İşsizlik Parası I Kapsamında Olanlar	118
3.2.1.1.2. İşsizlik Parası I Başvuru Şartları	119
3.2.1.1.3. İşsizlik Parası I Başvuru Şekli.....	120
3.2.1.1.4. İşsizlik Parası Finansmanı.....	121
3.2.1.1.5. Ödeneğin Hesaplanması ve Ödeme Süresi	124
3.2.1.1.6. Mücbir Hakkedış ve Başvuru Halleri.....	125
3.2.1.1.7. Ödeneğin Reddedilmesi / Kesilmesi	127
3.2.1.1.8. Önerilen İşin Mücbir Sebepden Ötürü Reddedilebilmesi	128
3.2.1.1.9. Diğer Hak ve Ödevler	129
3.2.1.1.10. Sigortalı İşsizlere, Birinci Basamak İşsizlik Parası Kapsamında Verilen Ek Hizmetler	132
3.2.1.2. İşsizlik Parası II	
(İş Arayanlar İçin Temel Güvence/ Sosyal Para/ Hartz IV).....	138
3.2.1.2.1. İşsizlik Parası II Kapsamında Olanlar	139
3.2.1.2.2. İşsizlik Parası II Başvuru Şartları.....	140
3.2.1.2.3. İşsizlik Parası II Başvuru Şekli	140
3.2.1.2.4. İşsizlik Parası II’nin Finansmanı.....	141
3.2.1.2.5. İşsizlik Parası II’nin Tutarı, Ödeme Süresi ve Şekli.....	142
3.2.1.2.6. Muafiyet Tutarları	144
3.2.1.2.7. Ödeneğin Kesilmesi	144
3.2.1.2.8. İşsizlik Parası II Kapsamında Sağlanan Diğer Maddi Yardımlar ..	145
3.2.1.2.9. İşsizlik Parası II Kapsamında Verilen Diğer Ek Hizmetler	148

3.2.1.3. Kısmi İşsizlik Parası	153
3.2.1.3.1. Ödeneğin Dondurulması (Sperrzeit)	156
3.2.1.3.2. Önerilen İş Mücbir Sebepden Ötürü Reddetme Hakkı	156
3.2.1.3.3. Kısmi İşsizlik Ödeneği Başvurusunun Askıya Alınması	157
3.2.1.3.4. Hak ve Ödevler	158
3.2.1.3.5. Kısmi İşsizlik Parası Kapsamında Verilen Diğer Hizmetler.....	159
3.2.1.3.6. Finansman	161
3.2.1.4. Kısa Çalışma Ödeneği	161
3.2.1.4.1. Kısa Çalışma Ödeneği Yararlanma Şartları	162
3.2.1.4.2. İş Uyuşmazlığı Sırasında Kısa Çalışma Ödeneği.....	165
3.2.1.4.3. Kısa Çalışma Ödeneği Başvurusu ve Ödenmesi Şekli.....	166
3.2.1.4.4. Kısa Çalışma Ödeneği Alma Süresi	167
3.2.1.4.5. Kısa Çalışma Ödeneği Miktarı.....	167
3.2.1.4.6. Kısa Çalışma Ödeneği Finansmanı	168
3.2.1.4.7. Kısa Çalışma Ödeneği Türleri.....	168
3.2.1.5. Transfer Ödemeleri	176
3.2.1.5.1. Transfer Önlemleri	177
3.2.1.5.2. Transfer Kısa Çalışma Ödeneği	178
3.2.1.6. İflas Parası	183
3.2.1.6.1. Kimler İflas Parasına Başvurabilir	183
3.2.1.6.2. Sigorta Primleri	184
3.2.1.6.3. İflasın Gerçekleşmesi Halleri.....	184
3.2.1.6.4. İflas Parası Ödeme Süresi	184
3.2.1.6.5. İflasın Belirsizliği Durumunda Çalışmaya Devam Edilmesi	185
3.2.1.6.6. Diğer Aylık Ödemeler.....	186
3.2.1.6.7. İflas Parasının Finansmanı	186
3.2.1.6.8. İflas Parası Avans Ödemesi	187
3.2.1.6.9. İflas Parasının Miktarı.....	187
3.2.1.7. Geçiş Parası ve Eğitim Destek Ödeneği	189
3.2.1.7.1. Geçiş Parası	189
3.2.1.7.2. Eğitim Destek Ödeneği	192

3.2.1.7.3. Çalışma Ajansı Tarafından Sağlanan Diğer Hizmetler	193
3.2.1.7.4. Ödeneklerden Yararlanma Süresi	195
3.2.1.7.5. İşverene Sağlanan Ödemeler	195
3.2.1.7.6. Ödevler	196
3.2.1.7.7. Finansman	197
SONUÇ	199
KAYNAKÇA.....	208

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
AB	: Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AQTIV	: "Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln" (canlandırma, vasıflandırma, eğitim, yatırımları destekleme, aracı olma)
BA	: Federal Çalışma Ajansı
BSGH	: Bundessozialhilfegesetz (Federal Sosyal Yardım Yasası)
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EUROSTAT	: Avrupa Birliği İstatistik Ofisi
F.ALMANYA	Federal Almanya
HİA	: Hanehalkı İşgücü Anketi
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İş-Kur	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
Kamu-İş	: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SGB	: Sozialgesetzbuch (Sosyal Kanun Kitabı)
TL	: Türk Lirası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TYÇP	: Toplum Yararına Çalışma Programı
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
vs.	: vesaire

TABLOLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1. TÜİK Verilerine Türkiye İşsizlik Göstergesi	9
Tablo 2. Yıllar İtibariyle F.Almanya Çalışma Ajansı'nın İşsizlik Verileri	11
Tablo 3. ILO Verilerine Göre Bazı Ülkelere Ait İşsizlik Oranları	14
Tablo 4. EUROSTAT ve OECD Verilerine Göre 28 Avrupa Birliği Üyesi Ülkenin İşsizlik Oranları	15
Tablo 5. TÜİK, Federal Çalışma Ajansı (BA), ILO ve EUROSTAT İşsizlik Verileri Hesaplamalarında Baz Alınan İşsizlik Kriterleri	17
Tablo 6. Pasif Politikalar (Gelir Desteği Sunan Politikalar)	40
Tablo 7. Cumhuriyet Tarihinden Günümüze Türkiye'deki İşsizlik Oranları	50
Tablo 8. Türkiye'de Daha Önce Çalıştığı Ekonomik Faaliyet Alanına Göre İşsizlik Oranları	51
Tablo 9. İstihdam Edilenlerin Yıllara Göre İktisadi Faaliyet Kolları ve Dağılımı	52
Tablo 10. Geniş Yaş Gruplarına Göre Toplam İşsizlik Oranları	53
Tablo 11. Erkek-Kadın Ayrımı İle Uzun Süre İşsizlik Oranları	54
Tablo 12. İş arama Süresine Göre İşsiz Sayısı	55
Tablo 13. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları	57
Tablo 14. Bölgelere Göre İşsizlik Oranları	58
Tablo 15. Kent ve Kırsal Kesim Toplam İşsizlik Oranı	60
Tablo 16. F. Almanya'da İşsizliğin Gelişimi (1950 – 1990)	63
Tablo 17. Yıllar İtibariyle F. Almanya'da İşsizlik Oranları	65
Tablo 18. Yıllar İtibariyle Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları	68
Tablo 19. Yıllar İtibariyle F.Almanya'da 20 – 25 yaş arası işsizlik Oranları	70
Tablo 20. Yıllar İtibariyle F.Almanya'da Yaşlı İşsizlik Oranları	71
Tablo 21. Federal Eyaletler'deki İşsizlik Oranları ve İşsiz Sayıları	73
Tablo 22. Yıllar İtibariyle F.Almanya'da İşsiz Kalma Süresine Göre İşsizlik Oranları	75
Tablo 23. Yıllar İtibariyle F.Almanya'da Uzun Süreli İşsizlik Oranı ve Sayısı	76
Tablo 24. Yıllar İtibariyle SGB II ve SGB III Ayrımına Göre İşsizlik Oranları	77
Tablo 25. F. Almanya'da Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları	79
Tablo 26. Yıllara Göre Genel İşsizlik Oranı ile Yabancılar arası İşsizlik Oranı Kıyaslaması	80
Tablo 27. Yıllar İtibariyle İşsizlik Sigortasından Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar	94
Tablo 28. Yıllar İtibariyle Ücret Garanti Fonu Ödemeleri	105
Tablo 29. Yıllar İtibariyle Kısa Çalışma Ödemeleri	108
Tablo 30. Yıllar İtibariyle İşsizlik Sigortası Fon Durumu	108
Tablo 31. Yıllar İtibariyle F.Almanya'da İşsizlik Sigortası Kapsamında Kesilen Prim Miktarları	121

Tablo 32.	Yıllar İtibariyle Serbest Çalışanların İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası Prim Oranları	123
Tablo 33.	İşsizlik Ödeneğinden Yaş ve Prim Ödeme Süresine Göre Yararlanma Süreleri	125
Tablo 34.	Yıllar İtibariyle Çalışma Ajansı Tarafından Karşılanaan Sigorta Primleri Miktarları	132
Tablo 35.	Yıllar İtibariyle F. Almanya’da İşsizlik Parası I Ödemeleri	134
Tablo 36.	2013 Yılı İçin İşsizlik Parası II Standart İhtiyaç Miktarları	143
Tablo 37.	Yıllar İtibariyle F. Almanya’da İşsizlik Parası II Ödemeleri	150
Tablo 38.	Yıllar İtibariyle Kısa Çalışma Ödeneği Alan Kişi Sayısı	174
Tablo 39.	Yıllar İtibariyle Transfer Kısa Çalışma Ödeneği Alan Toplam Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar	181
Tablo 40.	Yıllar İtibariyle F.Almanya’da İflas Parası Alan Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar	188
Tablo 41.	2012 yılı itibariyle Sağlık- Emeklilik ve Bakım Sigortası Ödemeleri Miktarları	194
Tablo 42.	Yıllar İtibariyle Geçiş Parası ve Eğitim Destek Ödeneğinden Kişi Sayısı ile Çalışma Ajansı Tarafından Ödeme Yapılan Miktar Yararlanan	197

GİRİŞ

İstihdam, bir ülkede üretim faktörlerinin yurtiçi çıktıyı elde etmek amacıyla, mal ve hizmetlerin üretim sürecine aktif biçimde katılmasıdır. İstihdam kavramı dar iktisadi anlamıyla, genel olarak emek faktörünün üretim sürecinde çalıştırılması demektir. Basite indirgenmiş olarak işgücünün çalışmaması durumu ise “*işsizlik*” olarak adlandırılmaktadır.

Günümüz dünyasında, işsizlik sorunu, hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkeler açısından öncelikli sorunlardan birisidir. İstihdam politikaları aracılığıyla, işsizliğin önlenmesi, gelir dağılımının eşit ve adil bir şekilde yapılabilmesi ve yoksullukla mücadele gibi konularda çözüm yolu bulunulmaya çalışılmaktadır.

İstihdam politikaları, aktif ve pasif istihdam politikaları olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenmektedir. Aktif istihdam politikaları; işsiz bireylere iş bulmayı ve yeni istihdam yerleri yaratarak işsizlik oranını azaltmayı hedeflemektedir. Pasif istihdam politikaları ise, “*önleyici*” olmak yerine “*tedavi edici*” bir özellik taşımakta; ortaya çıkan olumsuz sonuçları gidermek amacıyla işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlama ve böylece onların kişisel yaşamlarını ve satın alma güçlerini sürdürmelerini mümkün kılma amacına yöneliktir. Bu bağlamda, devletlerin işsizlik sorununa çözüm bulmak üzere ilk olarak uygulamaya konulan devlet politikaları, pasif istihdam politikaları olmuştur.

İşsizlik, gelişmekte olan Türkiye ve gelişmiş ülke konumundaki Federal Almanya için de kuşkusuz çözümlenmesi gereken önemli sosyo-ekonomik sorun alanlarından biridir.

Ülkemizde uygulanan pasif istihdam politikaları da, işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlamakta; bu nedenle, işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içermektedir. Pasif işgücü programları, *İşsizlik Sigortası*, *Ücret Garanti Fonu*, *Kısa Çalışma Ödeneği* ve *İş Kaybı Tazminatı* bu

amaçla benimsenen uygulamalardır. F.Almanya’da ise, pasif istihdam politikalarının başlıca uygulama araçları; *İşsizlik Parası I* (Birinci Basamak İşsizlik Parası), *İşsizlik Parası II* (İkinci Basamak İşsizlik Parası), *Transfer Ödemeleri*, *İflas Parası*, *Geçiş Parası* ve *Eğitim Destek Ödeneği* ile *Kısa Çalışma Ödenekleridir*.

F.Almanya ve Türkiye örnekleriyle pasif istihdam politikası uygulamalarının irdelenmesi bu tez çalışmasının esas konusudur. Çalışma başlıca üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, işsizlik kavramı, işsizliğin türleri ve nedenleri ile işsizlikle mücadelede kullanılan pasif istihdam politikaları açıklanmıştır. İkinci bölümde, Türkiye ve F.Almanya’da işsizliğin gelişimi ve dağılımı; iktisadi faaliyet kolu, cinsiyet ve yaş grupları, iş arama süresi, eğitim durumu, coğrafi bölgeler, kent-kır işsizliği, yabancıların işsizlik durumu gibi çeşitli açılardan incelenmiştir. Üçüncü bölümde, Türkiye ve F.Almanya’da işsizlikle mücadelede uygulanan pasif işsizlik politikaları karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Araştırmanın önemli bulgu ve örnekleri sonuç bölümünde vurgulanmıştır.

Araştırma, esas olarak, ilgili literatür ve elektronik ortam taraması ile ilgili kuruluşların istatistik verilerinden yararlanma yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

1.1. İŞSİZLİK KAVRAMI

İnsan, varlığını sürdürebilmek için her dönemde, dönemin koşullarına göre, üretim ve tüketim ilişkileri içinde olmuştur. Bu durum, ister istemez emeğin istihdamını ve/veya işsizliğini gündeme getirmiştir. Bir başka deyişle; işsizlik, işgücünden üretim amacıyla yararlanılmasından bu yana süregelen ve son yüzyıl boyunca alınan tüm ekonomik ve sosyal politika önlemlerine rağmen gittikçe etkisini artıran, ekonomik sistemi olumsuz yönde etkileyen bireysel ve toplumsal bir gerçektir.¹

Ülkelerinin gelişme hızlarına paralel olarak ekonomik hayatta iş bölümü ve insan ihtiyaçları sürekli artmaktadır. Ülkelerdeki sanayileşme ve hızla şehirleşme, yaşam şartlarındaki değişiklikler ve kadınların çalışma hayatına katılma oranlarının artması, işgücüne katılım oranını hızla yükseltmektedir.²

Ülkelere göre sosyal ve ekonomik boyutları farklı olmakla birlikte, işsizlik tarih boyunca tüm toplumların en önemli sorunlarının başında gelmiştir. Özellikle bilgi çağının değişen teknolojik ve ekonomik yapıları içinde küreselleşme süreci ile birlikte işsizlik hemen bütün toplumlarda hızla yayılmakta; nedenleri ve sonuçları bakımından da sosyo-ekonomik politikalar kapsamındaki önemli sosyal sorunlardan birini oluşturmaktadır.

¹ Hüseyin Kumaş, "İşsizliğin Psiko-Sosyal Boyutu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Değerler Üzerindeki Etkileri", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt: 3, Sayı: 4, İzmir, 2001, s.200.

² Sabahattin Zaim, "Çalışma Ekonomisi", Filiz Kitabevi, Gen. 10. Baskı, İstanbul, 1997, S.132.

İşsizlik asıl olarak sanayi devrimiyle birlikte bütün ülkelerde farklı boyutlarda olsa da görülmeye başlanmıştır. 1980'lere kadar asıl olarak gelişmekte olan ülkelerin sorunu haline gelen işsizlik, 1980'lerle birlikte neo-liberal politikaların uygulanmaya başlanmasının da etkisiyle, gelişmiş ülkelerde de önemli sorunlar arasına girmiştir.³

Tarihsel süreçte, 18.yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaşanan Sanayi Devrimi sonrasında, ülkelerin gelişimi açısından işsizliğin ciddi bir sorun olduğu kabul edilmiştir. Bir başka deyişle; tarihsel süreçte istihdamdan kaynaklanan sorunlar, özellikle de işsizlik sorunu, ilk kez Sanayi Devrimi ile birlikte, İngiltere'de yaşanmıştır.

I. Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde, işsizliğin esas itibariyle iki nedeni olduğu kabul edilmektedir. Bunlardan ilki; emek talebindeki mevsimlik ve devri/dönemsel değişimler, ikincisi ise; emek piyasasının organizasyonundaki eksikliklerdir. Birinci ve İkinci Dünya Savaşı sonrası, ülkelerin işsizlik sorununa bakış açısında ve sorunun algılanış biçiminde büyük bir değişim ve dönüşüm olduğu söylenebilir.

İktisadi görüşün Klasik Liberalizme dayalı olduğu 19. Yüzyılda, piyasa düzeninin serbest işleyişi içinde, herkesin iş bulacağına ve her türlü ekonomik, sosyal sorun gibi işsizliğin de, kendiliğinden çözümleneceğine inanılıyor; *"işsizlik, işsiz kalanların, kendi kusurları sonucu uğradıkları bir ceza"* olarak değerlendiriliyordu.⁴

"İşsizlik" kavram olarak ilk kez, 19. yüzyılın sonlarında, İngilizce konuşulan ülkelerde kullanılmıştır. Öte yandan Alfred Marshall'ın, 1890 yılında yayımlanan *"Principles of Economics"* (Ekonominin Kuralları/İlkeleri) adını taşıyan eserinin ilk cildinde işsizlik kavramı yerine *"istihdamın istikrarsızlığı"* kavramının kullanılması dikkat çekicidir.

³ Süleyman Özdemir, "İşsizlik Sorunun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi", İTO, Yayın No: 2006-24, İstanbul,2006, s.67-68.

⁴ Özlem Işığçok, "İstihdam ve İşsizlik", Ekin Kitapevi , Bursa, 2011, s.15-20.

19. yüzyılda birçok iktisatçının işsizlik konusunda teorileri ve eserleri mevcuttur. W.S. Jevons'un "*Güneş Lekeleri Teorisi*" (*Sunspot Theory*) , William Beveridge'nin "*Unemployment: A Problem of Industry*" (*İşsizlik: Endüstrinin Bir Sorunu*) adlı kitabı bunlar arasındadır. John Maynard Keynes'in de aralarında bulunduğu bazı ünlü iktisatçılar, kamu yatırımları politikasını, işsizlikle mücadelede en güçlü araç olarak önermişlerdir.

Bu bağlamda işsizlikle mücadelede 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyıla bakıldığında, diğer birçok sorun gibi; işsizlik sorununun da piyasa koşullarına bırakıldığı, piyasa koşullarının kendi işleyişi içinde bu sorunu da çözeceğine inanıldığı, bir başka deyişle, işsizlerin, kendi kaderlerine terkedildiği görülmektedir.

20.yüzyılın başlarına gelindiğinde "*güvenlik altına alınması gerekli ekonomik ve sosyal bir hastalık*" olarak düşünölmeye başlanan işsizlik, 1909 yılında Bern, Basel, Köln ve Leipzig'de, belediyelerin katkılarıyla, işsizlikle mücadelede ilk pasif istihdam uygulamaları olarak kabul edilen "*gönüllü işsizlik sigortası*" uygulamaları başlatılmıştır. 1911 yılında ise, İngiltere'de kabul edilen "*Milli Sigorta Kanunu*" (National Insurance Act) ile gerçek anlamda pasif istihdam politikası uygulanmış ve böylece dünyada ilk kez, "*zorunlu işsizlik sigortası*" uygulaması başlatılmıştır.

Tarihsel süreç içinde işsizlik anlayışında "*yeteneksizliğinden dolayı bir meslek edinememiş veya geçimsizliği nedeniyle iş bulamamış, boş vakit geçiren haylaz bir insan tipi*" yada "*işsiz kalanların, kendi kusurları sonucu uğradıkları bir ceza*" algısından; "*güvenlik altına alınması gerekli ekonomik ve sosyal bir hastalık*" algısına doğru büyük ve köklü bir dönüşüm yaşandığı görölmektedir.⁵

İlgili literatürde işsizliğin, birçok iktisatçı ve düşünür tarafından aşağıda örnekleri verilen farklı tanımları yapılmıştır.

⁵ Özlem Işığçok, a.g.e.s.78-85.

"Bir ülkede çalışabilecek durumda olan ve çalışmak isteyen kişilerin bir bölümünün işinin olmamasına işsizlik, bu durumda olan kişilere de işsiz denir. Bu tanımdan anlaşılmış olacağı gibi işsizlik, çalışabilecek durumda olan kişilerden bir bölümünün çalışmamayı tercih etmelerinden ve dolayısıyla da iradi olarak işsiz olmalarından kaynaklanan bir durum değildir. Tam tersine işsizlik, çalışabilecek durumda olan kişilerden bir kısmının çalışmak istedikleri halde iş bulamamalarından ve dolayısıyla da gayri iradi olarak işsiz olmalarından kaynaklanan bir durumdur. Bir başka bir deyişle, işsizlik kavramı hem iradi işsizliği hem gayri iradi işsizliği değil, sadece gayri iradi işsizliği kapsar ".⁶

"İşsizlik, üretimin olmazsa olmaz unsuru olan işgücünün kullanılmaması durumudur. "⁷

"İşsizlik, çalışma gücünde ve arzusunda olan ve cari ücretten çalışmaya razı olup da iş bulamayan işgücünün varlığıdır."⁸

"Çalışma iradesi ve iktidarında olup da cari ve gerçek ücret üzerinden bir iş aradığı halde iş bulamayan kimseye "işsiz" denir. İşsizlik ise; çalışma yaşları arasında olan, çalışmaya engel bir özrü bulunmayan ve çalışma arzusuna sahip kişilerin iş bulamaması durumuna denmektedir. "⁹

"İşsizlik, çalışmak isteyip de iş bulamadığı için çalışamayan çalışma çağındaki nüfusun, nedeni kendileri olan bir beceriksizlik olmayıp, ekonomi yönetiminde söz sahibi olanların bir beceriksizliği olan toplumsal merkezli bir olgudur. İnsan gücünün her ne şekilde

⁶ Erdal Ünsal, "Makro İktisat", Turhan Kitapevi, Ankara, 2003, s.12.

⁷ Mustafa Kemal Biçerli, "İşsizlikte Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları", T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004, s.1.

⁸ Kemal Yıldırım ve Doğan Karaman, "Makro Ekonomi, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları", Vakfı Yayınları, Eskişehir, 2003, s.312.

⁹ Halil Seyitoğlu, "Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük", Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999, s.294.

olursa olsun zaman itibarıyla israfı işsizlik olarak ifade edilebilir.”¹⁰

Diğer bir tanımlama ise; *“işgücünün, isteyerek gerçekleşmeyen, irade dışı ve istenilmeden ortaya çıkan ve birkaç gün, hafta ya da aylar boyunca çeşitli nedenlerle işsiz kalması durumudur. İşsizliğin bir anlamı da, bir kısım işgücünün gönülsüz olarak yaşadığı bir işsizlik süreci olmaktadır.”¹¹*

Köklü'ye göre işsizlik, *“çalışma için emek piyasasına gelen işgücünün uygun bir işte çalışma olanağı bulamaması durumudur.”¹²*

Özgüven işsizliği dar anlamda, *“işgücü miktarı ile istihdam miktarı arasındaki fark, geniş anlamda ise bir ülkede üretim faktörlerinin tam istihdamı ile gerçekleşen istihdam arasındaki fark”* olarak tanımlamaktadır.¹³

“İşsizlik, iş göremezlik derecede hasta olmayan, bir işte çalışmayan, para kazanmak için evde çalışmayan, aile bireyine bir işte yardımcı olmayan ya da serbest çalışmayan çalışma arzusunda olan kişilerdir.”¹⁴

Tüm bu işsizlik tanımlarının incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, ortak bir işsizlik tanımı yapmak gerekirse, işsizlik;

¹⁰ Mehmet Gök, “İşgücü Piyasası ve Kobiiler”, Roma Yayınları, Ankara, 2004, s.34.

¹¹ J.P Gupta, “Population Growth and The Problem of Unemployment”, New Delhi, 1990, s.298.

¹² Aziz Köklü, “Makro İktisat”, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, s.72.

¹³ Ali Özgüven, “İktisat Bilimine Giriş”, Filiz Kitapevi, Ankara, 1997, s.401.

¹⁴ Friedrich Geigant, Franz Haslinger, Dieter Sobotka ve Horst M Westphal, “Lexikon der Volkswirtschaft”, DTV Yayınevi, Münih, 2000,s.54.

- Çalışabilecek durumda olan işgücünün,
- Özellikle çalışmak isteyen kişilerin,
- Cari ücret (o anda piyasada varolan ücret) düzeyinden,
- İş arama isteği olmasına rağmen
- İş bulamaması durumudur.

Yani kapsamlı bir işsizlik tanımı yapılabilmek için, yukarıda bahsi geçen beş etkenin de işsizliğin tanımı içerisinde bulunması gerekmektedir.¹⁵

1.1.1. Ulusal Ve Uluslararası Kuruluşların İşsizlik Tanımları

1.1.1.1. İşsizliğin Ulusal Bazda Tanımı

İşsizliğin ulusal bazda tanımlanmasında, araştırmalarda kullanılan resmi rakamları belirlemesi bakımından *Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK)* açıklaması esas alınmaktadır. Diğer ülkelerde olduğu gibi, işgücünü oluşturan istihdam edilenler ile işsizlerin sayısı ve çeşitli özelliklerine ilişkin bilgiler, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 1988 yılından itibaren düzenli olarak ve *Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)* standartları çerçevesinde uygulanmakta olan *Hanehalkı İşgücü Anketleri (HİA)* ile elde edilmektedir.¹⁶

TÜİK'e göre "Avrupa Birliği İstatistik Ofisi'nin (EUROSTAT) kriterlerine uygun olarak yapılan ve ülkemizdeki işgücünün yapısını ayrıntılı ve güncel bilgilere dayalı olarak ortaya koymayı amaçlayan "*Hanehalkı İşgücü Anketi*"nin yapıldığı dönemde çalışmayan (kâr karşılığı, ücretli ya da ücretsiz bir iş ile ilişkisi de olmayan) kişilerden iş aramak için son altı ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan 15 ve daha yukarı yaştaki tüm kişiler işsiz nüfusa dâhildirler". Ayrıca; iş bulmuş ya da kendi işini

¹⁵ Alpaslan Karabulut, "Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği", Uzmanlık Tezi, İŞKUR, 2007, s.3.

¹⁶ TÜİK, "İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi-1", TÜİK Matbaası, Yayın No:3095, Ankara, 2007, s.1.

kurmuş ancak, işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak amacıyla bekleyenlerden 15 gün içinde işbaşı yapabilecek kişiler de işsiz nüfus kapsamına da değerlendirilmektedir”. Bu tanıma göre, işsiz sayılmak için *çalışmıyor olmak yetmemekte, aynı zamanda iş aramak ve iş arama kanallarından en az birini kullanmak da gerekmektedir. "Çalışma çağındaki nüfus = işgücü + işgücüne dâhil olmayanlar, İşgücü = istihdam edilenler + işsizler"* biçiminde tanımlanmıştır.

Türkiye İş Kurumu’na göre işsizliğin tanımı ise, “Çalışma çağında ve gücünde olan, çalışmak isteyen, Kuruma başvurduğunda asgari ücret düzeyinde gelir getirici bir işi olmayan, Kurum tarafından henüz kendisine iş bulunamayan “*aktif kayıtlardaki*” kişilerdir. Kayıtlı işgücünden, daha iyi şartlarda iş arayanlar ve belli bir işyerinde çalışmak isteyenler çıkarıldığında geri kalanlar kayıtlı işsiz sayılmaktadır” şeklinde yapılmaktadır.¹⁷

Bunlara karşılık, işgücü piyasasının durumu, işsizlik ve istihdam konusunda Türkiye’de tek veri kaynağı TÜİK’tir.

Tablo 1: TÜİK Verilerine Göre Türkiye İşsizlik Göstergesi

	(2011-2012)					
	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Kurumsal olmayan nüfus (000)	72 376	73 604	49 535	50 397	22 841	23 207
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus (000)	53 593	54 724	36 973	37 656	16 620	17 068
İşgücü (000)	26 725	27 339	17 594	18 186	9 131	9 153
İstihdam (000)	24 110	24 821	15 508	16 167	8 603	8 653
İşsiz (000)	2 615	2 518	2 087	2 018	528	500
İşgücüne katılma oranı (%)	49,9	50,0	47,6	48,3	54,9	53,6
İstihdam oranı (%)	45,0	45,4	41,9	42,9	51,8	50,7
İşsizlik oranı (%)	9,8	9,2	11,9	11,1	5,8	5,5
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	12,4	11,5	12,3	11,4	12,8	11,9
Genç nüfusta (15-24 yaş) işsizlik oranı (%)	18,4	17,5	21,2	20,3	12,7	11,9
İşgücüne dâhil olmayanlar (000)	26 867	27 385	19 378	19 470	7 489	7 915

Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13455> (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

¹⁷ Aydın Alabaş, “Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR’un Önemi”, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s.125.

Türkiye genelinde işgücüne katılma oranı, 2012 yılında bir önceki yıla göre 0,1 puan artarak %50 oldu. Erkeklerde işgücüne katılma oranı bir önceki yıla göre 0,7 puanlık azalışla %71, kadınlarda ise 0,7 puanlık artışla %29,5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 1).

Mevsim etkilerinden arındırılmış istihdam edilenlerin sayısında 2012 yılında, bir önceki yıla göre 711 bin kişilik artış, işsiz sayısında ise buna paralel olarak 97 bin kişilik azalış meydana gelmiştir. Mevsim etkilerinden arındırılmış işgücüne katılma oranı bir önceki döneme göre 0,1 puanlık artış ile %50,0'a, istihdam oranı ise 0,4 puanlık bir artış ile %45,4 seviyelerinde seyretmiştir. İşsizlik oranı ise 0,6 puanlık bir gerileme ile %9,2 olmuştur (Tablo 1).

Öte yandan, tarım dışı işsizlik oranı ile 15-24 yaş grubunu içeren genç işsizlik oranlarında bir önceki yıla oranla 0,9 puanlık düşüş yaşanmış ve 2012 yılında söz konusu işsizlik oranları sırasıyla %11,5 ve %17,5 olarak seyretmiştir (Tablo 1).

1.1.1.2. F.Almanya'da İşsizliğin Tanımlanması

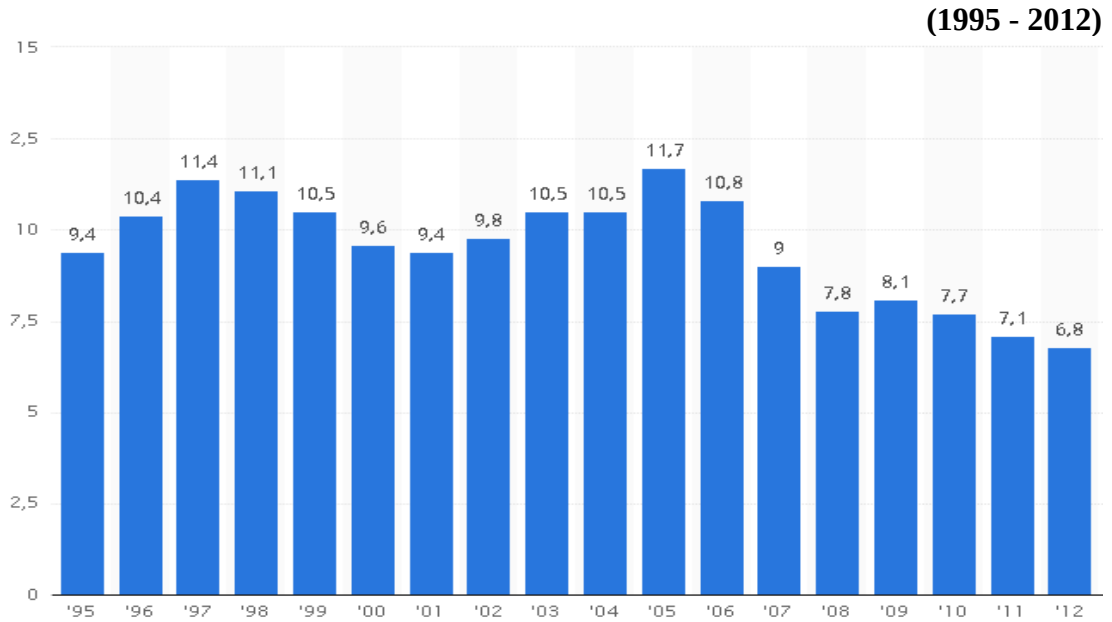
F.Almanya'da işsizliğin tanımlanması, *“haftada 15 saatten az çalışılması ve en az 15 saatlik sigortalı bir iş araması ve bir takvim haftası içerisinde azami yedi gün kendi niteliklerine uygun bir iş araması”*¹⁸ şeklindedir. F.Almanya'da işsiz kavramı ayrıca şu şekilde de tanımlanmaktadır: *“İşsizlik parası başvurusu şartlarında olduğu gibi, geçici olarak herhangi bir iş ilişkisi olmayan ya da haftada 15 saatten az çalışan, sigortalı bir iş arayan ve iş arama esnasında F.Almanya Çalışma Ajanslarının (Arbeitsagentur für Arbeit) aracılık faaliyetlerinden yararlanan ve bu Ajanslara işsiz olarak kaydı bulunan kişilerdir.”*¹⁹

¹⁸ Fred Henneberger, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/arbeitslose.htm>; (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

¹⁹ Sosyal Güvenlik Kitabı III (SGB III), Paragraf 16, s.18, 2013.

F.Almanya’da, ülkedeki işsizlik sayısı, bir iş ajansına kaydı olanların sayısı ile tespit edilmekte; işsiz sayısı her ay Federal Çalışma Ajansı tarafından yayımlanmaktadır.²⁰

Tablo 2: Yıllar İtibariyle F.Almanya Çalışma Ajansı’nın İşsizlik Verileri



Kaynak: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1224/umfrage/arbeitslosenquote-in-deutschland-seit-1995/> (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

Almanya Çalışma Ajansı verilerine göre 1995 yılından günümüze kadar F.Almanya’daki genel işsizlik oranında sürekli bir dalgalanma yaşandığı görülmektedir. F.Almanya’da, 2005 yılında toplamda 4 milyon 860 bin dolaylarında işsiz sayısı ile işsizlik oranı %11,7 ile en yüksek seviyesine ulaşmış ve o tarihten sonra - uygulanan başarılı istihdam politikalar sayesinde - işsiz sayısı düşüş eğilimine girmiş ve işsizlik oranı sırasıyla 2006 yılından 2012 yılına kadar %10,8’den %6,8’e (2 milyon 896 bin 985 işsiz) gerilemiştir (Tablo 2).

²⁰ Bundes Agentur Für Arbeit (Federal Çalışma Ajansı), “Begriff Der Arbeitslosigkeit In Der Statistik Unter SGB II Und SGB III”, Kurum Matbaası, Nürnberg, 2004.

1.1.1.3. AB'nin ve Uluslararası Kuruluşların İşsizlik Tanımları

İşsizliğin uluslararası standart tanımını; *işi olmama, iş başı yapmaya hazır olma ve iş arıyor olma* olarak sıralamak mümkündür. Başka bir deyişle, bu yaklaşım çerçevesinde bir kişinin işsiz sayılması bu üç kriterin birlikte var olması şartına bağlıdır.²¹

Mevcut durumda neredeyse tüm ülkeler, işgücünün tespitine yönelik olarak ILO tarafından belirlenen tanım ve kavramların esas alındığı işgücü anketlerini uygulamaktadırlar.

a) Avrupa Birliği'nin İşsizlik Tanımı

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde işsizlik, *"işgücü bürolarına (İş-Kur gibi) veya işçilere yardım bürolarına kayıtlı bulunan kişilerden hiçbir işi bulunmayanlar ve her an başka işe geçmeye hazır bulunanlar"* kapsamında tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre, bir işte çalışmaya hazır olmanın ölçüsü, işgücü bürolarına kayıtlı olmaktır. Ancak, üye ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, *aranılan işin süresi, işin sürekli veya süreksiz olması, işsiz kalınan süre* gibi daha ayrıntılı şartlar arandığı da görülmektedir.²²

b) Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) İşsizlik Tanımı

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) işsizliğin ölçülmesi ve çerçevesi ile ilgili olarak belirlediği ölçütler uluslararası kıyaslamalarda kullanılmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ölçütlerine göre, belirli bir gün ya da hafta zarfında, belirli bir yaş kümesinin üzerinde bulunan;

²¹ Şeyma İpek Köstekli, "Dünyada ve Türkiye 'de İşsizlik", Türk-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1999, S.8.

²² Zeki Erdut, "Avrupa Topluluğu'nda İstihdam, İşsizlik ve İstihdam Politikası" Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, Ankara, 1991, s.14.

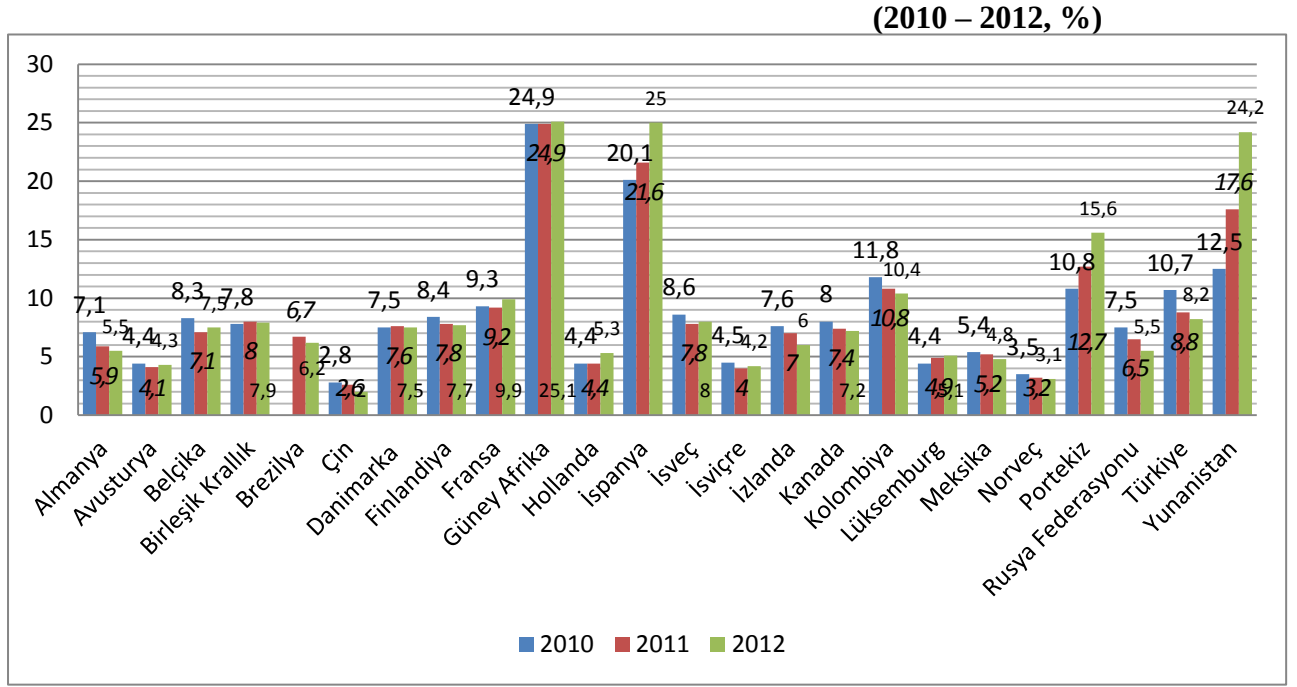
- iş Sözleşmesi sona erdiğinden ya da geçici olarak durdurulduğundan dolayı **istihdama elverişli konumda bulunan, herhangi bir işe sahip olmayan ve ücretli bir iş arayanlar,**
- daha önce hiç istihdam edilmemiş olan ya da önceki statü durumu itibariyle bağımlı olmayan veya emekli edilmiş, ancak belirli bir dönem için **çalışmaya elverişli olan** kişiler,
- belirli bir döneme göre gelecek bir tarihte **yeni bir işe başlama konusunda anlaşma yapmış** olup da, halen bir işe sahip olamayan çalışmaya elverişli durumdaki kişiler,
- geçici ve belirsiz bir süreyle ve kendilerine herhangi bir ödeme yapılmadan tenkisata tabi olan kişiler,

işsiz kabul edilmektedirler.

Özet olarak, *aktif işgücüne dâhil olan, bir iş yapmaya uygun, aktif olarak iş arayanlar ve işi olmayanlar* işsiz olarak kabul edilmektedir.²³

²³ Constanse Sorrentino, "International Unemployment Rates: How Comparable Are They?", Monthly Labor Review, Vol.123, No. 6, 2000, s. 3-20.

Tablo 3: ILO Verilerine Göre Bazı Ülkelere Ait İşsizlik Oranları



Kaynak: http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata/data_by_subject?_adf.ctrl-state=wjh3gqlgy_4&_afLoop=1207512570943426 (Erişim Tarihi: 29.02.2014)

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun 2010 – 2012 yılları arasında yayımlanmış olduğu bazı ülkelerin işsizlik verileri incelenecek olursa, 2012 yılında Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkeler arasında en yüksek işsizlik oranına %25 ile İspanya ve %24,2 ile Yunanistan; en düşük işsizlik oranına ise sırayla %3,1 ile Norveç, %4,3 ile Avusturya, %5,1 ile Lüksemburg ve %5,5 ile F.Almanya sahip olduğu görülmektedir (Tablo 3).

c) EUROSTAT (Avrupa İstatistik Ofisi) ve OECD'nin (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) İşsizlik Tanımı

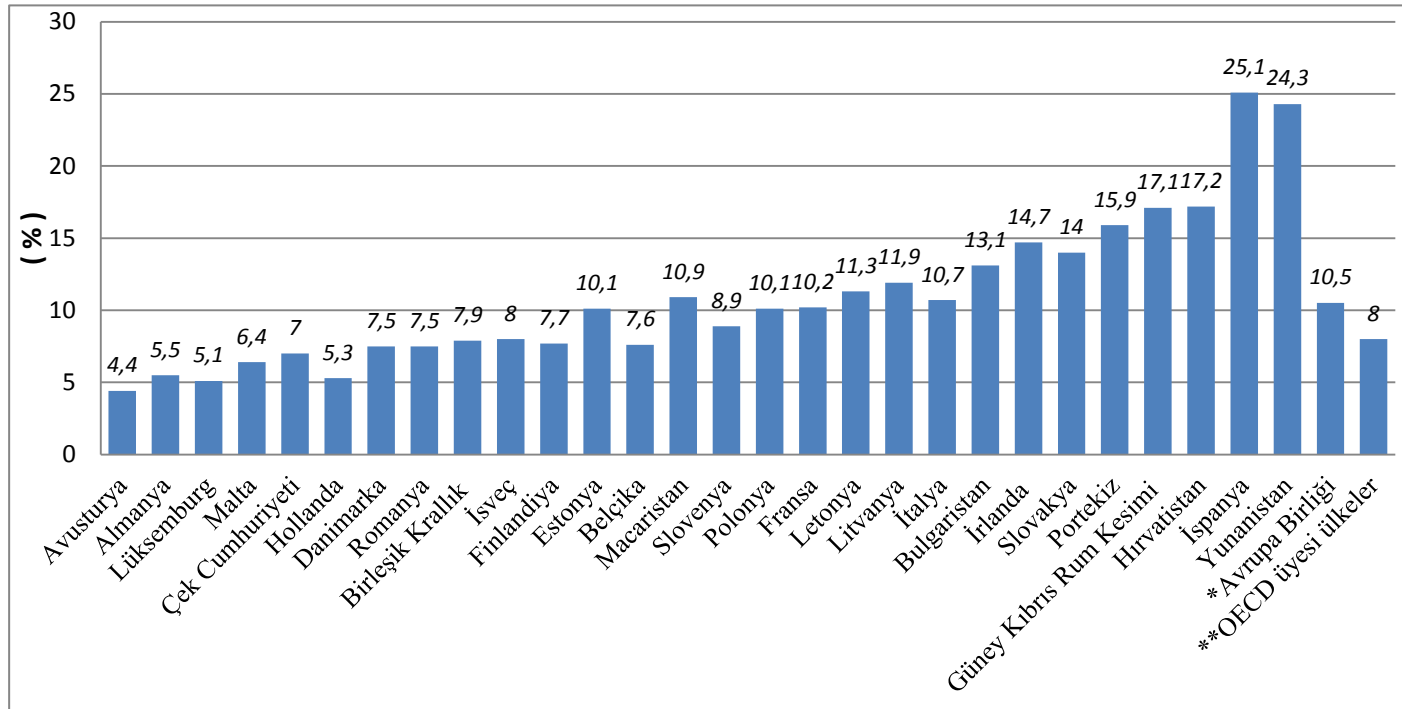
EUROSTAT (Avrupa İstatistik Ofisi) ve OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü), işsizliğin ölçümü konusunda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilmiş olan tanım, kavram ve standartları bütünüyle

benimsemiştir. Buna göre, “15 – 74 yaş arası çalışmayan, iki hafta içinde işe başlayabilecek durumda olanlar ve geçmiş dört haftada faal olarak iş aramış olanlar işsiz” olarak tanımlanmaktadır.²⁴

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) işsizlik tanımlamasına göre Avrupa Birliği üyesi ülkelerin 2012 yılı işsizlik oranları şu şekilde tespit edilmiştir:

Tablo 4: EUROSTAT ve OECD Verilerine Göre 28 Avrupa Birliği Üyesi Ülkenin İşsizlik Oranları

(2012 Yılı İtibariyle)



(*EUROSTAT- Basın bildirisi, 159/2013 – 31 Ekim 2013, **OECD istatistiki <http://www.oecd.org/employment/unemployment-set-to-remain-high-in-oecd-countries-through-2014youth-and-low-skilled-hit-hardest.htm>) (Erişim Tarihi: 20.02.2014)

²⁴ EUROSTAT, Haber Bülteni, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02042013-AP/DE/3-02042013-AP-DE.PDF (Erişim Tarihi: 18.09.2013).

EUROSTAT ölçümlerine göre, 28 Avrupa Birliği üyesi ülkelerin 2012 yılı ortalama işsizlik oranını bir önceki yıla oranla 0,8 puanlık bir artış göstermiş ve işsizlik oranı %10,5'e yükselmiştir.

Tablo 4'te görüleceği üzere AB üyesi devletlerarasında Avusturya %4,4, F.Almanya %5,5 ve Lüksemburg %5,1 ile en düşük işsizlik oranına sahip ülkelerken; buna karşılık Yunanistan %24,3 ve İspanya %25,1 ile işsizlik oranı en fazla olan iki AB üyesi ülkesi olmuştur.

1.1.2. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Federal Çalışma Ajansı (BA), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa İstatistik Ofisi (EUROSTAT) İşsizlik Verilerinin Farklılık Gösterme Nedenleri

EUROSTAT, TÜİK, istihdam ve işsizliğin ölçümü konusunda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilmiş olan tanım, kavram ve standartları bütünüyle benimsemiştir. Sadece, referans haftasında çalışmamış olan ücretsiz aile işçilerinin istihdamda kabul edilip edilmemeleri konusunda EUROSTAT'ın belirlemiş olduğu kriterler, ILO tanımlarından farklılık göstermektedir.

EUROSTAT, işgücü anketine ilişkin yasal mevzuat çerçevesinde tüm üye ve aday ülkelerden hanehalkı işgücü anketine ilişkin mikro verileri standart bir yapıda talep etmekte; istihdam ve işsizliğe dair verileri tüm ülkeler için bu mikro veri setlerini esas alarak kendisi hesaplamaktadır. Bu uygulama, tüm ülkeler için verilerin tamamıyla aynı standartlar esas alınarak hesaplanmasını mümkün kılmakta; ancak bazen ülkelerin yayımladığı veriler ile EUROSTAT tarafından yayımlanan veriler arasında farklılığa neden olabilmektedir.²⁵

Almanya Çalışma Ajansı İşsizlik Oranı ile Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) İşsizlik Verilerindeki Farklılığın Nedenleri: İlk bakışta ILO işsizlik tanımı ile Almanya Sosyal Güvenlik Kitabı III.'de betimlenen işsizlik tanımı arasında fark görülmemektedir. Her iki tanımlamada da işsiz kişi “(1) çalışmayan, (2) çalışma

²⁵ TÜİK, a.g.e., s.6.

arzusunda olan ve (3) iş arayan” olarak tanımlanmaktadır. ILO verilerine göre işsizlik oranının farklı çıkma nedeni; işsizlik oranı tespitinde baz alınan kriterlerin farklılığından kaynaklanmaktadır.

Buna göre, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) işsizlik istatistiği daha çok ekonomik perspektif açısından değerlendirilerek oluşturulurken, Federal Çalışma Ajansı işsizlik istatistiği ise daha çok sosyo-politik bir perspektif izleyerek oluşturulmaktadır.

Tablo 5: TÜİK, Federal Çalışma Ajansı (BA), ILO ve EUROSTAT İşsizlik Verileri Hesaplamalarında Baz Alınan İşsizlik Kriterleri

TÜİK	Federal Çalışma Ajansı	Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)	EUROSTAT
Hane Halkı İşgücü Anketi	Sadece çalışma ajansına kayıtlı kişiler	Çalışma ajansına kayıtlı olan ve olmayan çalışmayanlar	Çalışma ajansına kayıtlı olan ve olmayan çalışmayanlar
15 ve daha yukarı yaşta kişiler istatistiğe dâhil	15 – 65 yaş arası kişiler istatistiğe dâhil	15 – 75 yaş arası kişiler istatistiğe dâhil	15 – 65 yaş arası kişiler istatistiğe dâhil
Son üç ay içerisinde iş aramış olmak	İş edinmeye yönelik atılan adımların Çalışma Ajansına bildirilmesi ve bunların Çalışma Ajansları kontrolünde olması	Son dört hafta içerisinde iş edinmeye yönelik spesifik adımların atılmış olması beyanı	Son dört hafta içerisinde iş aramış olmak
Kriter aranmamakta	Çalışma ajansının iş önerilerinin kabul edilmesi, çağrılarına uyulması	İki hafta içerisinde işe yerleşmeye hazır olunması	Kriter aranmamakta
Haftada bir saat çalışması ve haftada en az bir saat iş aramış olması	Haftada 15 saatten az çalışmış olmak işsiz sayılmak için yetmemekte, haftada en az 15 saat iş aramış olmak	Haftada bir saat çalışması ve haftada en az bir saat iş aramış olması	İşten uzak kalma süresi 3 aydan az
Pasif iş arama kanallarından herhangi birine başvurmuş olanlar	Herhangi bir iş bulma önlemine dâhil olmak	Kriter aranmamakta	Aktif iş arama kanalına başvuranlar

ILO, referans haftasında işbaşında olmayan ücretsiz aile işçilerinin - işten uzak kalma süresine bakılmaksızın - istihdam dışında kabul edilmelerini öngörürken, EUROSTAT işten uzak kalma süresi 3 aydan az olan ücretsiz aile işçilerinin istihdamda kabul edilmeleri görüşünü benimsemektedir. TÜİK ise bu konuda ILO kriterini uygulamakta ve referans haftasında bir saat bile olsa çalışmamış olan ücretsiz aile işçilerini istihdamda kabul etmemektedir. Bunun yanı sıra TÜİK, istihdam edilenler ve işsiz sayısı ile işgücüne katılma, istihdam ve işsizlik oranlarının belirlenmesi konusunda, gerek alan uygulaması, gerekse sonuçların yayımlanması esnasında bir üst yaş sınırı tanımlamamakta, işgücüne ilişkin tüm verileri 15 ve daha yukarı yaştakileri esas alarak hesaplanmakta ve yayımlamaktadır. Üst yaş sınırı konusunda ülke uygulamaları farklı olmakla birlikte, EUROSTAT işgücüne dair verileri 15-64 yaş grubunu esas alarak yayımlamaktadır (Tablo 5).

Görüleceği üzere, EUROSTAT ve ILO web sayfalarında yayımlanan istihdama dair veriler ile diğer ulusal ve uluslararası kuruluşların açıkladığı işsizlik verileri arasındaki farklılık; yukarıdaki tabloda açıklandığı üzere *kullanılan yaş kriterinin farklı olmasından, iş arama kriterinde farklı sürelerin esas alınmasından ve iş arama kanallarının farklılığından* kaynaklanmaktadır.

Bu doğrultuda, TÜİK tarafından hesaplanan ve açıklanan 2012 yılına ilişkin işsizlik oranı %9,2 iken, EUROSTAT'ın esas aldığı harmonize tanımlar üzerinden Türkiye için hesaplamış olduğu ve kendi internet sayfasında yayımladığı işsizlik oranı %8,2, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) ise yine %8,2 dir (Tablo: 1, 3 ve 4).

1.2. İŞSİZLİĞİN TÜRLERİ

İşsizlik sorun olarak bir bütün olsa da bu sorun; zamanı, etkisi, ortaya çıkış biçimi ve zararları açısından farklılık göstermektedir. İşsizlik türleri hakkında bugüne kadar çeşitli yaklaşımlar ileri sürülmüştür. Yaş, cinsiyet, eğitim durumu, etnik köken gibi çeşitli kişisel karakteristiklere göre bir gruplandırma yapılabileceği gibi, coğrafi dağılıma, mesleklere ve işsizliğin süresine ve nedenine göre de sınıflandırma yoluna gidilebilir.²⁶

Günümüzde yapılan çalışmalar sonucunda işsizlik olgusu, belli başlıklar altında toplanarak incelenmektedir. Bu noktada ortaya çıkan temel kriter ise, ülkelerin gelişmişlik halidir. Buna göre, sanayileşmiş ve ekonomik olarak ileri ülkelerde kendini gösteren işsizlik ile geri kalmış ülkelerdeki işsizlik arasında bir takım farklılıklar olduğu ve bu farkın bilinmesi halinde çeşitli işsizlik türlerinin sağlıklı bir şekilde sınıflandırılabilmesi bilinmektedir.²⁷

Çeşitli işsizlik türlerini ortaya çıkaran ya da işgücü piyasasında işsizliği şekillendiren etkenler vardır. Küreselleşme, teknolojik gelişme ve bilgi toplumuna geçiş üretim biçimlerini, istihdamı ve işgücü piyasalarını doğrudan etkilemektedir. Bu etkileşim sonucunda aşağıda özellikleri açıklanan, çeşitli işsizlik türleri ortaya çıkmaktadır.²⁸

1.2.1. Geçici/ Arızı (Friksiyonel) İşsizlik

Bir ekonomide işgücüne yeni katılanlar (15 yaşına girenler) ile, mevcut işlerini beğenmeyip iş değiştirmek isteyenler yeni iş bulana kadar işsiz kalırlar. Geçici/arızı işsizlik; bir toplumda emek arz ve talebi arasında genel bir denge olduğu

²⁶ Kemal Yıldırım ve Doğan Karaman, a.g.e.,s.310.

²⁷ Coe, D. T. and Snower, D. J., "Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform", www.cepr.org/pubs/dps/DP1585.asp (Erişim Tarihi: 12.11.2013).

²⁸ Necdet Kenar, "Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik", TES-İŞ Dergisi,2001, s.21.

zaman bile işçilerin kısa vadeli yer değiştirmesinden doğan bir işsizlik türüdür. Ancak, mevcut istihdam oranı hemen hemen sabittir. Sonuçta “arızı (geçici) işsizlik” meydana gelir ve bu işsizliğin belirli bir orandan aşağıya düşmesi mümkün değildir. Pigou, “öyle bir minimum vardır ki, işsizlik ondan aşağıya inemez” demektedir.²⁹

Arızı (geçici) işsizlik, çalışanların kendi istekleri ile işten ayrılıp, sevdikleri yeni bir işe girinceye kadar geçen sürede işsiz kalmaları olarak tanımlanabilir. Bu işsizlik türünde, daha iyi çalışma koşulları elde etmek amacıyla, çalışanlar mesleklerinden ayrılarak geçici bir süre için işsiz kalmaktadırlar. Arızı (geçici) işsizlik, ekonominin tam istihdam dengesinde bulunduğu durumlarda bile ortaya çıkabilmektedir. Her ekonomide çalışanların %1-2 kadarı geçici bir süre için işsiz kalabilmektedir.³⁰ Bu çeşit işsizliklerin nedeni; ne talep yetersizliği, ne yapısal değişimler, ne de üretim araçlarının kıtlığıdır. Nerede iş olduğunu bilmeyen insanların varlığı, yer değiştirmenin masraflı ve yorucu olması ya da işgücü akışkanlığının düşük olması, arızı işsizlik türünün en önemli nedenleridir.³¹

Yapısal ve arızı işsizlik arasındaki ayrım uç noktalarda bulanıklaşmaktadır. Yapısal işsizlik, bir anlamda uzun dönemli arızı işsizliktir. Emeğin bir sektörden diğer sektöre geçmesini gerektiren bir değişikliği düşündüğümüzde; eğer emeğin yeniden dağılımı çabuk gerçekleşirse arızı, yavaş gerçekleşirse yapısal işsizlikten söz etmiş oluruz. Gerek arızı, gerekse yapısal işsizliğin başlıca özelliği, her işsiz kişi için boş bir işin bulunmasıdır. Salt arızı işsizlik durumunda, boş iş ile iş arayan birbirine uygundur. Tek sorun arayanın henüz işe yerleşememiş olmasıdır. Yapısal işsizlik durumunda ise, boş iş ile iş arayan arasında meslek, yer vb. nedenle bir şekilde uyumsuzluk bulunmaktadır.³²

²⁹ Halil Dirimtekin, “Makro İktisat.” Bizim Kitabevi, Eskişehir, 1981, s.222.

³⁰ Faruk Kocacık, “Çalışma Sosyolojisi”, Dilek Ofset Matbaacılık, Sivas, 2000, s.53.

³¹ Dilek Eyüboğlu, “2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları”, Milli Prodüktivite Yayınları No: 674, Mert Matbaası, Ankara, 2003, s.15-16.

³² Lipsey vd., “İktisat 2”, Çeviren: Ahmet Çakmak, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1994, s.134.

1.2.2. Yapısal İşsizlik

İşgücünün coğrafi ve niteliksel bileşiminin sırasıyla talepteki ve teknolojiadaki değişmelere anında uyum sağlayamaması sonucu, çalışanların bir kısmının işlerini kaybetmelerinden kaynaklanan işsizliğe, “*yapısal işsizlik*” denir.

İşgücü, ücret farklılığı nedeni ile, daralan-gerileyen sektörlerden genişleyen sektörlerle doğru hareket edecek, ancak uyum zaman alacağı gibi, tam da olmayabilecektir. İşgücünün hareketliliği bir takım faktörler tarafından kısıtlanabilecektir. Bu tür işsizlik, yapısal işsizlik olarak nitelendirilmektedir.³³

Yapısal işsizlik, emek gücünün yapısı, coğrafi farklılıklar, meslek, beceri ve endüstri gibi faktörlerden hareketle emek talebinin genel yapısı arasındaki uyumsuzluk olarak da tanımlanabilir. Toplumların yapısında görülen sosyo-ekonomik değişikliklerin, uygulamadaki farklılaşmaların ve trendlerin yapısal işsizliğe yol açtığı söylenebilir.³⁴

Dünya üretiminin coğrafi dağılımı değiştikçe, tek tek ülkelerdeki üretimin ve emek talebinin bileşimi de değişmektedir. Emek talebinin yapısının değişme hızında bir artış ya da emeğin bu değişmelere karşı uyum hızında bir azalma olursa "yapısal işsizlik" yükselecektir. Bu bağlamda devletin uyguladığı istihdam politikası işsizliği artırıcı sonuçlara yol açabilir. Sendikalar, kısa dönemde firmaların istihdam ettikleri işgücünü değiştirmesine engel olarak, endüstrinin etkinliğini kaybetmesine ve uzun dönemde ciddi şekilde yapısal işsizliğe yol açabilirler. Benzer şekilde asgari ücret kanunları, vasıfsız işgücünü piyasa dışına iterek işsizliği artırabilir.³⁵

³³ Ertan Oktay, “Makro İktisat Teorisi ve Politikası”, Maltepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları No: 2, 3. Baskı, Ege Reklam Basım Sanatları Ltd. Şti., İstanbul, 2002, s.191.

³⁴ Sabahattin Zaim, a.g.e., s.188-189.

³⁵ Kemal Yıldırım ve Doğan Karaman, a.g.e., s.312.

Yapısal işsizliğin nedenlerini; ekonomik büyüme, endüstriyel ve teknolojik gelişmeler ile hükümetlerin izlediği sektörel, endüstriyel ve bölgesel politikalar olarak özetleyebiliriz.³⁶

Yapısal işsizlik daha çok az gelişmiş ülkelerde görülmektedir. Bunun nedeni de az gelişmiş ülkelerdeki sermaye yetersizliğidir. **Emek arzı ile sermaye ve diğer üretim faktörleri arasındaki uyumsuzluk yapısal işsizlik sonucunu doğurmaktadır.** Bu nedenle, yapısal işsizlik devamlı bir niteliktedir. **Yapısal işsizliğin uzun dönemde ortadan kaldırılması için sermaye faktörlerinin artması, yani yatırımların sürekli olarak yükselmesi gerekmektedir.** Bazı görüşlere göre, yapısal işsizlik yoğun emek kullanan küçük sanayiden, nispeten az emek istihdam eden fabrika sanayine geçiş nedeniyle ortaya çıkabilmektedir. Sonuç itibarıyla az gelişmiş ülkelerdeki sermaye yetersizliğinin giderilmesi, bu ülkelere sermaye fazlası olan ülkelere doğrudan yatırımlarının yapılması yapısal işsizliği uzun vadede birazda olsa hafifletecektir.

Yapısal işsizlik durumunda sorun, iş arayanlar ile boş işler arasındaki dengesizlikten değil, iş arayanların sahip oldukları niteliklerle boş işlerin niteliği arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanmaktadır.³⁷

1.2.3. Konjonktürel İşsizlik

Ekonomik yaşamın sürekli aynı etkinlik düzeyini sürdüremeyip çeşitli dalgalanmalar göstermesi ve bu dalgalanmalar sonucundaki duraklama ve bunalım dönemlerinde ortaya çıkan işsizliğe "*konjonktürel işsizlik*" denir. Bu dalgalanmaların çöküş dönemlerinde büyük kitleler işsiz kalabilmekte ve bu işsizlik dönemleri uzunca bir süre yaşanabilmektedir.

Bu tür işsizlik, ekonomik hayatın ve faaliyetlerin hep aynı düzeyde devam etmemesi ve dalgalanmalar göstermesinden kaynaklanır. Konjonktürel işsizliğin en

³⁶ İlker Parasız, "İktisada Giriş", Ezgi Kitabevi, Göz.geç. 7. Baskı, Bursa, 2003, s.36.

³⁷ Recep Seymen, "İktisatçılar İçin Sosyal Siyaset", DER Yayınları, İstanbul, 2004, s.79.

önemli nedeni efektif talep yetersizliği olarak gösterilmektedir.³⁸ Talep yetersizliğinde (mal ve hizmet arzının talepten fazla olması durumu) ekonomi **durgunlaşma dönemini** içerisine girmektedir. **Üretilen mallar tüketilemediğinden yeniden üretime ihtiyaç duyulmayacak ve emek atıl duruma düşecektir. Böylece işten çıkarmalar başlayacak, işçilerin gelirleri azalacağından, toplam talepteki düşüş hız kazanacaktır. Böylece, işsizlik gitgide artacaktır. Ancak, yüksek konjonktüre geçiş başladığında işsizlik de yavaş yavaş azalmaya başlayacaktır. Daha çok sanayileşmiş ülkelerde görülen konjonktürel işsizlik yapısal ve teknolojik işsizlik kadar uzun bir süreye yayılmamaktadır. Ekonomilerdeki dalgalanmalara çeşitli ekonomik politikalar yoluyla müdahale edilerek, önlemler alınabilmekte; etkisi böylece azaltılabilmektedir.**³⁹

Konjonktürel işsizlik, yapısal işsizliğe göre daha kısa, geçici işsizliğe göre ise daha uzun sürelidir.⁴⁰

1.2.4. Mevsimlik İşsizlik

Bazı mevsimlerde doğal koşullar ya da sosyal olaylar nedeniyle ekonomik faaliyetin yavaşlaması sonucu üretimin azalması **"mevsimlik işsizliği"** meydana getirmektedir.⁴¹ Daha çok tarıma dayalı ekonomilerde ortaya çıkan bir gayri iradi işsizlik türüdür. Ölü aylarda geçimini sağlamak için bir iş tutmak isteyen, ancak aradığı işi bulamayanların işsiz kalması durumudur. **Tarımsal faaliyetlerin olmadığı dönemlerde, cari şartlarda çalışmak istediği halde iş bulamayan tarım kesimindekilerin durumunu yansıtır ve üretimin teknik koşullarına bağlıdır. Ekonomik faaliyetlerin en yoğun olduğu aylarda bile üretime katkıda bulunmayanlar "gizli işsizliği" meydana getirirken bunun üstündeki dalgalanmalar ise, mevsimlik işsizliği oluşturur. Tarımsal faaliyetlerin yılın belli aylarında yoğunlaşması kalkınmakta olan ülkelerde görülen mevsimlik işsizliğin belli başlı nedenidir. Aktif nüfusun büyük bir kısmının tarımsal alanda çalışmakta olması, bu tür işsizlik**

³⁸ Dilek Eyüboğlu, a.g.e., s.15.

³⁹ Tefik Pekin, "Makro Ekonomi", Bilgehan Basımevi, 4. Baskı, İzmir, 1996, s.106.

⁴⁰ Naci Gündoğan ve M. Kemal Biçerli, "Çalışma Ekonomisi", Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1461, Eskişehir, 2003, s.208.

⁴¹ Cafer Unay, "Makro Ekonomi", Ekin Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 1996, s.350.

sorununun önemini arttırmaktadır. Tarımsal faaliyetler kırsal kesimdeki aktif nüfusa kısmî ve belirli dönemlerde iş olanağı sağlamaktadır. Dolayısıyla, kırsal nüfus yılın büyük bir kısmını boş geçirmektedir.

Mevsimlik işsizlik en yaygın şekilde tarım kesimi ile inşaat ve turizm sektörlerinde görülmektedir. Tarım alanında işler mevsimlere dağılmıştır. Hasat sonrası birçok kişi tarla işleri bittiği için işsiz kalırken, turizm işletmelerinde çalışan kişiler mevsim bitince, yazlık tesislerde çalışanlar kışın, kış sporları yapılan yerlerde çalışan kimseler de yazın işsiz kalırlar. Mevsimlik işsizlik doğal nedenlerin yanında, ulusal ve dini bayramlar gibi sosyal nedenlerle de olabilir.⁴²

Kalkınmakta olan ülkelerde mevsimlik işsizliğin ortaya çıkışında iki neden rol oynar:

- 1) Hava şartları ve mevsim değişimleri gibi üretimin arz yönüne, dolayısıyla mevsimlik işsizliğe ani ve doğrudan etki eden nedenler,
- 2) Üretimin talep yönüne etki eden ve mamul talebinde belirli mevsimlerdeki değişimler.

Gelişmiş ve sanayi üretiminde ileri olan ülkelerde mevsimsel işsizlik, genellikle talep değişikliğinden kaynaklanmaktadır.⁴³

Mevsimlik işsizlik bütün ülkelerde görülmekle birlikte, tarım sektöründe makineleşmeye gidemeyen ve daha çok emeğe dayalı üretim yapılan ülkelerde, coğrafyalarda daha çok görülmektedir. Buna karşın, tarım sektöründe makineleşmeye gidildiğinde; mevcut iş daha az insan gücü ile yapılacağından, dolayısıyla daha az istihdam sağlanacağından söz konusu işsizlik türü "gizli işsizliğe" veya bir çeşit "teknolojik işsizliğe" dönüşecektir. Bu paradoksal durum, kalkınmakta olan ülkelerin makineleşmeye geçerken yeni istihdam alanları yaratarak dengelenebilir.

⁴² Burcu Gediz ve M.Hakan Yalçınkaya, "Türkiye'de İstihdam - İşsizlik ve Çözüm Önerileri : Esneklik Yaklaşımı", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü, Manisa ,2000, s. 5.

⁴³ Aydın Alabaş, a.g.e., s. 10.

1.2.5. İradi İşsizlik

"İradi (Gönüllü) işsizlik", çalışma gücüne sahip bulunan kişilerin, çalışma istek ve arzusunda olmamaları sonucu oluşan işsizlik türüdür. Gönüllü işsizler, parasal veya kişisel nedenlerle çalışmayı sürdürmek istemeyenlerdir.

Gönüllü işsizliğin nedenleri;

- hiçbir zaman aktif olarak iş aramaması,
- işin uygun olmadığının ya da uygun bir işin var olmadığının da düşünülebilmesi,
- tatmin edici bir ücretin verilmeyeceğinin düşünülmesi,
- çalışmanın açıkça istenmeyebilmesi,

şeklinde özetlenebilir.⁴⁴

Klasik iktisatçılar, iradi işsizlik diye bir işsizlik türünün var olabileceğini ifade etmişler ve bu tür işsizliğin, kişilerin kendi iradeleri sonucu ortaya çıktığını savunmuşlardır. *Klasik iktisatçılara göre, bu işsizler, işe girdiklerinde kendilerine ödenecek maaştan ve kendilerine sunulan çalışma koşullarından memnun olsalardı, iş sahibi olabileceklerdi.*

1.2.6. Gayri İradi (Gönülsüz) İşsizlik

"Gayri iradi işsizlik", iş bölümü ve uzmanlaşmanın ileri düzeyde olduğu ekonomilerde çok sık rastlanmaktadır. Gayri iradi işsizlikte, iradi işsizliğin aksine, işsiz kalan kişi, isteyerek işsiz duruma düşmüş olmadığından; işsizlik durumundan kurtulması da yine kendi çabalarına bağlı değildir. Kişiler, piyasada geçerli cari ücret düzeyine, iş kollarına ve çalışma koşullarına razı olsalar bile iş bulamamaktadırlar.

Klasik ve Neo-Klasik iktisatçılar, bu tür işsizliğin varlığını kabul etmemekte ve kişilerin düşük ücrete razı olduklarında bu tür işsizliğin de önlenebileceğini ileri

⁴⁴ Dilek Eyüboğlu, a.g.e. s.13.

sürmektedirler.⁴⁵ Buna karşın, ünlü iktisatçı J.M.Keynes, işsizliğin daha çok gayri iradi bir olay olduğunu öne sürmüş ve gayri iradi işsizliğin talep yetersizliğinden kaynaklandığını savunmuştur.

1.2.7. Açık İşsizlik

Literatürde esasen açık işsizlik tanımı yapılmaktadır. Açık işsizlik kavramı, *“çalışma gücü ve arzusu olduğu halde, cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayanların toplamının oluşturduğu işsiz kitleyi”* ifade etmektedir.⁴⁶ Başka bir deyişle, açık işsizlik, bir kişinin yaşamını sürdürebilmek için gerekli olan parayı kazanmak ve geçimini sağlamak arzusuyla yapacağı bir işinin olmaması durumudur.

1.2.8. Gizli İşsizlik

İşsizlik türleri içinde diğerlerinden nitelik bakımından farklı bir biçim gösteren *“gizli işsizlik”*, aslında işsizliğin bir türü olmasına rağmen, işsizliğin özel bir durumunu açıklamaktadır. Genel olarak, toplam çıktı miktarında bir değişme olmaksızın, bir işletmeyi veya ekonomik sektörü terk eden işçilerin toplam sayısı, gizli işsizlik miktarını vermektedir. Kısaca, toplam çıktı veya ürünün miktarının aynı kalması, teknik deyim ile, işgücünün marjinal verimliliğinin sıfır olması halini ifade etmektedir.⁴⁷

Diğer işsizlik türlerinde iş arayıp bulamama sorunu söz konusuysa, *gizli işsizlikte görünürde bir iş ve çalışma görülmekte; ancak, bu çalışmanın toplam üretime bir katkısı bulunmamaktadır*. Eğer ekonomide, çalışır görünmesine rağmen, kendilerinin o iş alanından çekilmeleri sonucunda üretimde hiçbir azalma

⁴⁵ Tefrik Pekin, a.g.e.s.107.

⁴⁶ Sabahattin Zaim, a.g.e s.170.

⁴⁷ Kuvvet Lordoğlu ve Nurcan Özkaplan, “Çalışma İktisadı”, Der Yayınları No: 358, İstanbul, 2003, s.401.

oluşturmayacak kişiler varsa, burada gizli işsizliğin varlığından söz etmek mümkündür.⁴⁸

Verimliliğin ve ücretlerin düşük olduğu ekonomilerde gizli işsizlik varsa; **bir kişi yerine iki ya da daha fazla kişiye iş verilmiş demektir.**⁴⁹

Özetle, herhangi bir ekonomik etkinlik alanından, bir kısım emeğin çekilmesiyle toplam üretim miktarında hiçbir değişme olmuyorsa, burada gizli işsizlik söz konusudur. Emek ögesi, çalışır görüldüğü halde, olması gereken verimliliğinin altında çalışmaktadır. **Bir ekonomide gizli işsizlik daha çok, emek ögesi artışına uygun istihdam ortamının yaratılamamasından kaynaklanmaktadır.** Özellikle tarım sektöründe görülen gizli işsizlik, gelişen makineleşme ve toprakların miras yoluyla çok küçük parçalara ayrılması sonucunda biçim değiştirerek farklı işsizlik türlerine dönüşmektedir. Kamuda da görülen bu işsizlik türü, özellikle aynı işin daha az kişi ile (memur, işçi vb) yapılması mümkün iken gereğinden çok kişinin kamuda istihdam edilmesi yoluyla ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle gizli işsizlikte daha çok, bir ekonomik faaliyeti yürütecek işgücü fazlalığı ve verimsizlik hali söz konusudur.

Az gelişmiş ve gelişmiş ülkelerde gizli işsizlik farklı nedenlere dayanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde gizli işsizlik, sermaye yetersizliğinden kaynaklanırken; burada işsizlik sürekli ve yapısalıdır. Gelişmiş ülkelerde ise, işsizlik talep yetersizliğinden kaynaklanmaktadır ve geçici niteliktedir.⁵⁰

Gizli işsizlik, genellikle sanayileşmiş ülkelerde karşılaşılan bir işsizlik türüdür. Sanayileşmiş ülkelerde görülen talep daralması, çalışanların işsiz kalmalarına ve bu nedenle başka faaliyet kollarında kendilerine yeni iş bulmalarına yol açmaktadır. Bu tür hareketlerde kişiler genellikle verimliliği düşük ve ücreti az olan işlerde çalışmak zorunda kalmakta; çalışma koşulları ve ücreti daha iyi olan işlere geçiş genellikle gönüllülük esasına göre gerçekleşmektedir.

⁴⁸ Meryem Koray, “ Sosyal Politika”, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s.142-143.

⁴⁹ Cafer Unay, a.g.e. s.201.

⁵⁰ Ali Özgüven, “İktisat Bilimine Giriş”, Filiz Kitabevi, Göz.geç.gen. 7. Baskı, İstanbul,1997, s. 403.

Mevcut gizli işsizlik tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere, “*gizli işsizliğin*” istenerek yapılan bir iş değiştirme hareketinden kaynaklanmadığı görülmektedir.⁵¹

1.2.9. Çevrimsel İşsizlik

Toplam talebin, işgücünün tamamının istihdam edilmesi durumunda üretilebilecek çıktının hepsini satın almaya yetmemesinden kaynaklanan işsizliğe “*çevrimsel işsizlik*” denmektedir. Bu işsizlik türü resesyonist açıkların varlığında yani **ekonomik durgunluk dönemlerinde oluşmaktadır**. Böyle bir durumda **mevcut iş sayısı, işsiz sayısının altına düşmektedir**.

Çevrimsel işsizlik sıfırken, her işsiz için bir işin var olduğu söylenebilir. Ancak buna rağmen işsizlik devam ediyorsa, bu durum yapısal ya da friksiyonel nedenlerden kaynaklanmış demektir.⁵²

1.2.10. Gerçek Ücret İşsizliği

Gerçek ücretlerin fazla yüksek olmasından kaynaklanan işsizliğe “*gerçek ücret işsizliği*” veya diğer adıyla “*klasik işsizlik*” denmektedir. Bu tür işsizlik için klasik işsizlik teriminin kullanılmasının nedeni; Keynes'in 1930'lardaki işsizliğin sebebinin gerçek ücretlerin yüksekliği olduğuna inanan iktisatçılara “*Klasik İktisatçılar*” adını vermiş olmasıdır.

Klasik iktisatçılar, işsizlik sorununun çözülmesi için gerçek ücretlerin düşürülmesi gerektiğine inanırken; Keynes, işsizliğin nedenini gerçek ücretlerin yüksekliğinden değil, toplam talebin yetersizliğinden kaynaklandığına, dolayısıyla işsizliğin çözümü için toplam talebin yükseltilmesi gerektiğine inanmaktaydı. Bugünkü iktisatçıların büyük bir çoğunluğu da, 1930'lardaki işsizliğin gerçek

⁵¹ Mehmet Gök, a.g.e., s.40-41.

⁵² Lipsey vd., a.g.e. s.136.

ücretlerin fazlalığından değil, toplam talebin eksikliğinden ileri geldiğini kabul etmektedirler.⁵³

1.2.11. Teknolojik İşsizlik

Üretimin iki önemli faktörü bulunmaktadır. Bunlardan ilki emek, bir diğeri ise sermayedir. Teknolojinin ilerlemesine, dolayısıyla makineleşmeye paralel olarak, birden fazla işgücünün yerini tek bir makine alabilir ve daha verimli yöntemlere geçilebilir.⁵⁴ Buna göre, üretimde emeğin yerine makinelerin geçmesi durumunda ortaya çıkan işsizlik türüne "*teknolojik işsizlik*" denmektedir.⁵⁵

Yeni teknolojilerin kullanılmaya başlanması sonucu bazı meslekler önemini kaybederken, bazıları ise tümüyle ekonomik hayattan silinmektedirler. Sektörel bazda incelediğimizde buna tarımda "*mekanizasyon*", tarım dışı sektörde de "*otomasyon*" denilmektedir. Ortadan kalkan mesleklerin yerini, ileri teknolojiye dayanan yeni çalışma biçimleri almaktadır.⁵⁶ Yaşanan bu değişime ayak uydurulamaması, yani yeni istihdam alanları yaratılamaması, uzun süreli yapısal işsizliğe neden olmaktadır.⁵⁷

Teknolojik işsizlik, gelişmiş ve azgelişmiş tüm ülkelerde görülmekle birlikte, az gelişmiş ülkelerde etkileri daha ciddi boyutta olup, işsiz kalanlar açık işsiz haline gelmektedir.

Teknoloji ve teknik bilgi kapasitesine sahip gelişmiş ülkeler, ekonomik büyüklükleri sayesinde yarattıkları yeni sektörler, dolayısıyla yeni istihdam yerleri ile işsiz kalan işgücüne iş olanakları sağlayabilmektedir.⁵⁸ Teknolojik işsizliğin hacmi de,

⁵³ Lipsey vd., a.g.e. s.139.

⁵⁴ Cafer Unay, a.g.e. s.210.

⁵⁵ Tefik Pekin, a.g.e. s.108.

⁵⁶ Cahit Talas, "Toplumsal Ekonomi", İmge Kitapevi, İstanbul, 1997, s.205.

⁵⁷ Sabahattin Zaim, a.g.e. s.183.

⁵⁸ Mehmet Kocaoğlu, "Sosyal Politika", TÜMİS Yayınları, Ankara,1997, s. 154.

bir yandan, makinenin emeğe ikamesine, diğer yandan, işçilerin yeni yöntemleri bilmelerine bağlı olmaktadır.⁵⁹

1.2.12. Doğal (Arızı) İşsizlik

“Doğal (Arızı) işsizlik”, M.Friedman tarafından 1986 yılında ortaya atılan bir kavramdır. Bu işsizlik türü, emek, arz ve talep arasında dengenin olduğu ekonomilerde görülmekte ve çalışanların işyeri değiştirmelerinden kaynaklanmaktadır.⁶⁰ Doğal işsizlik, bir başka tanımla, bir ülkede enflasyonun kabul edilmez bir orana yükselme riskini içermeyen, en düşük işsizlik oranını ifade etmektedir.⁶¹

Doğal işsizlik oranının hesaplanmasında belirli bir yöntem bulunmamaktadır. Doğal işsizliği belirleyen faktörler olarak, nüfusun yapısı, asgari ücret uygulamaları, farklı sektörlerin büyüme özellikleri ve işsizlik sigortaları uygulamaları gösterilebilir.⁶²

Son dönemlerde doğal işsizlik oranı yerine, friksiyonel ile yapısal işsizliğin özelliklerini bir arada bulunduran “NAIRU” kavramı kullanılmaktadır. Söz konusu kavram, “enflasyonu hızlandırmayan işsizlik oranı” anlamına gelmektedir. Yüksek istihdam düzeyine ulaşmış ekonomilerde dahi görülen friksiyonel ve yapısal işsizlik nedeniyle, doğal işsizlik oranı hiçbir zaman sıfır olmamaktadır.

Doğal işsizliğin artmasını önlemek amacıyla;

- nüfus artışı ve göç olaylarına karşı önlem almak,
- uygulanan politikaları (işsizlik sigortası, transfer ödemeleri, sosyal politikalar...) iyi seçmek,

⁵⁹ Cafer Unay, a.g.e. s.210.

⁶⁰ Cahit Talas, a.g.e. s. 136.

⁶¹ Kemal Yıldırım ve Mustafa Özer, “İktisat Teorisi”, T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2006, s.372.

⁶² Cafer Unay, a.g.e. s.351.

- *emek piyasasıyla ilgili enformasyonu sağlamak,*
- *çalışmayı özendirici uygulamalar yapmak,*
- *eğitim programlarını yaygınlaştırmak,*
- *iş bulmayı kolaylaştırmak ve*
- *devletin işveren olma rolünü azaltmak,*

gibi önlemler almak mümkün olmakla birlikte, söz konusu işsizlik türü en sağlıklı ekonomilerde bile görülmektedir.⁶³ Bu nedenle, bir ülkede görülen %2-3 oranındaki doğal işsizliğin varlığı normal kabul edilmektedir.⁶⁴

1.2.13. Sürekli Durgunluk İşsizliği

“1929 Büyük İktisadi Bunalımı”ndan sonra birtakım iktisatçılar arasında, diğer işsizlik türleri dışında, *asırlık* veya *sürekli durgunluk* kavramları ön plana çıkmıştır. Bu iktisatçılara göre; bütün bu işsizlik türleri, kapitalist ekonomik sistem olarak adlandırılan ve özel girişimcilik esasına dayanan ekonomik yapının sonucu ortaya çıkmış; söz konusu yapı artık yıpranmış olduğundan, bu yıpranmanın yarattığı zararları gittikçe kronikleşen bir hal almaya başlamıştır.⁶⁵

Gelişmiş bir ekonominin - belirli bir büyüme dönemi sonucunda - karşılaşması muhtemel ekonomik durgunluk sonucu oluşabilecek işsizlik türüne “*sürekli durgunluk işsizliği*” denmektedir.

Sürekli durgunluk işsizliğine neden olan etmenleri iki grupta incelemek mümkündür. Birincisi dış etmenlerdir. Dış etmen olarak, rakip ülkelerin daha ucuz, daha bol ve daha kârlı üretimini ve ticaret koşullarının değişmesini saymak mümkündür Belirli ekonomik dönemlerden sonra, topluma dinamizm kazandıran ekonomik hedefler bakımından amaçsızlık, nüfus artışının çok yavaş olması sonucu

⁶³ Sabahattin Zaim, a.g.e. s.192.

⁶⁴ Süleyman Özdemir, a.g.e., s.72.

⁶⁵ Sabahattin Zaim, a.g.e. s.193.

genç nüfus oranının azalması ve cesur girişimcilik eksikliği, söz konusu işsizlik türüne neden olan ve ikinci grup olarak kabul edebileceğimiz iç etmenlerdir. Yukarıda belirtilen ve sürekli durgunluk işsizliğine neden olan etmenleri değerlendirecek olursak; bunların ekonomik durgunluğun göstergeleri olduğu görülecektir.

Bu koşullar ile birlikte sürekli işsizlik, iş bulma zorluğu ve kitlesel işsizlikten doğan rekabet, gelir yokluğu ya da azlığı gibi nedenlerle insanların yaşadıkları küçük yerlerden büyük kentlere göç etmelerine yol açmakta ve büyük kentlerde yığılma ve sosyal patlama sorunlarını da beraberinde getirmektedir.⁶⁶

1.3. İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ

İşsizlik, geçmişte olduğu gibi bugün de gelişme seviyesi farklı olan tüm ülkelerin önemli ortak sorununu oluşturmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde işsizlik oranındaki değişimi ve işsizliğin nedenlerini açıklamaya yönelik pek çok yaklaşım bulunmaktadır.

1.3.1. Genel Çevresel Faktörler

Literatürdeki farklı görüşlere rağmen, *“küreselleşme eğilimleri, teknolojik gelişmeler, üretim ve yatırım düzeyi ile yatırımların yeryüzüne dağılımı, nüfus artışı”* gibi makro faktörlerin yanısıra *“vasıf yetersizliği, iş dünyasının taleplerine cevap veremeyen eğitim politikaları (uyumsuz eşleşme), verimlilik düzeyi, kamu istihdam kurumlarının yetersizlikleri, işgücü piyasasındaki kurumsal yapı, artan girdi fiyatları”* gibi etmenler işsizliğin nitelik ve niceliğini açıklamada öne çıkan çevresel faktörleri oluşturmaktadır.

⁶⁶ Mehmet Kocaoğlu, a.g.e. s.159.

1.3.2. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyi

Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında, işsizliğin kaynakları ve nedenleri açısından önemli farklar vardır. İşsizlik, gelişmiş ülkelerde - özellikle işgücü arzının pek fazla değişmediği Avrupa ülkelerinde - işgücü piyasasının kurumsal özelliklerinin neden olduğu yapısal bir sorun olarak ele alınmaktadır.⁶⁷

Gelişmiş ülkelerde genellikle talep eksikliğinden kaynaklanan işsizlik, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha çok yeterli işyeri ve kapasite olmamasından kaynaklanmaktadır.⁶⁸

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu, tarım ağırlıklı ekonomiden sanayi ve hizmet ağırlıklı ekonomiye geçişin yarattığı değişimlerin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Nüfus artışı ve kırsal kesimden kentlere göç, tarım dışında yüksek miktarda istihdam yaratılmasını gerektirmektedir.⁶⁹

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik yapının tarıma bağlı olmaktan çıkıp sanayi ve hizmetler sektörüne doğru gelişmesi ve kentlere göçün artmasıyla bu değişime bağlı olarak işsizlik ortaya çıkmaktadır.⁷⁰ Tarımsal istihdam payında, kırsal kesimin terk edilmesine bağlı olarak yavaş yavaş yaşanan düşmenin nedeni olan kitle, sanayiden çok hizmetler sektöründe istihdama kaymaktadır.⁷¹

Örneğin; Türkiye'de 1988 yılında tarım sektörünün payı %46,6 iken, 2012 yılında %24,8'e düşmüştür. Sanayinin payı 1988'de %15,8'den, 2012'de %18,6'ya, hizmetler sektörünün payı ise 1988 de %37,7 den, 2012'de %49,3'e yükselmiştir. Bu veriler; tarımdan sanayiye atlayarak doğrudan hizmetler sektörüne bir geçişin olduğunu;

⁶⁷ Seyhan Taş ve Gülfidan Bozkaya, "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları", Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi, sayı:1, K.Maraş, 2012, s.161.

⁶⁸ F.Sabri Ülgener, "Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme", DER Yayınları, İstanbul,1991, s.127.

⁶⁹ TÜSİAD, "Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik" , Yayın No. TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul, 2004, s.16.

⁷⁰ DPT, "Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2010", <http://www.dpt.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 15.11.2013) .

⁷¹ Serdar Sayan, "Demografik Gelişmeler ve Türkiye Ekonomisi", Doğu-Batı Dergisi, Sayı:17, Ankara, 2001, s.227-245 .

bir başka deyişle, kırsal bölgelerden kente göç edenlerin ve hizmetler sektörünün aradığı nitelikleri taşımayan işgücünün işsiz kaldığını, dolayısıyla bunun da kent işsizliğinin artmasına neden olduğunu bize anlatmaktadır.

1.3.3. Teknolojik Gelişmeler

Buharlı makinenin bulunmasıyla başlayan **teknolojik devrimler sonucu işletmelerde kullanılan ileri teknolojiyle, daha az nitelikli işgücü ile çalışabilen üretim süreçlerinin ortaya çıkması, işgücü arz ve talebini belirleyen en önemli faktör haline gelmiştir.** Üretim teknolojisinde meydana gelen bu değişim, emeğin daha az talep edilmesine neden olmaktadır. Teknoloji nedeniyle üretim yapmak için gitgide daha az insan gücüne gerek duyulmaktadır.⁷² **Gelişmiş ülkelerde yaşanan ve gelişmekte olan ülkelerde de hali hazırda yaşanmakta olan bu yapısal değişim, işgücünde aranan nitelikleri değiştirmiştir. Bu değişime ayak uyduramayan nitelsiz işgücü işsiz konumuna gelmekte, ya da daha düşük ücretle düzgün olmayan işlerde çalışmak zorunda kalmaktadır.**

1.3.4. Neo-Liberal ve Konjonktürel Etkiler

Neo-Liberal yaklaşımlarla, sendikaların güç ve etkinliklerini zamanla kaybetmeleri ve **devletin sosyal devlet anlayışı içinde müdahalesinin kısıtlanması** da işsizliğin artışı etkileyen bir diğer unsurdur.⁷³

İşsizliğin gelişimi tarihsel perspektiften incelendiğinde; işsizliğin nedenleri ile oranlarının zaman içinde oldukça değişim gösterdiği görülmektedir. Birçok ülkenin, *1930'larda yüksek işsizlik, 1950 ve 1960'lı yıllarda düşük işsizlik, 1970 ve 1980'li yıllarda tekrar yüksek işsizlik, 1990 ve 2000'li yıllarda düşük işsizlik, 2007'li yıllarda*

⁷² Berrin Ceylan Ataman, "İşsizlik Sorununa Yeni Yaklaşımlar", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:53, Yıl:1998, Ankara, 1998, s.1-9.

⁷³ Fikret Şenses, "Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk", İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s.165-166.

yine yüksek işsizlik dönemleri yaşadığı görülmektedir. Dünyada işsizlik sorununun, 1990'lı yıllardan itibaren genel olarak karma bir hal aldığı söylenebilir.

İşsizliğin nedenleri ve günümüzde ülkelerin farklı işsizlik oranları yaşamalarını açıklamaya yönelik pek çok görüş bulunmaktadır: Bean vd. (1986: 20), 19 OECD ülkesi (1956-1984 dönemi) ile ilgili çalışmasında, kurumsal yapının doğrudan doğruya işsizlik oranı üzerinde etkili olmadığını ancak makro ekonomik şoklara karşı kırılgan ve duyarlı hale getirdiğini ileri sürmüştür. Nickell vd. (2005: 22), 20 OECD ülkesine (1960-1995 dönemi) yönelik çalışmasında, ülkelerarası işsizlik oranlarının farklılığının, ülkelerin sahip oldukları kurumsal değişkenler ile açıklanabileceğini ileri sürmüştür. Phelps (1994: 3), dünyadaki yüksek reel faizlerin işsizlik oranını etkilediğini, yükselen reel faizlerin daha fazla işsizlik anlamına geldiğini belirtmiştir. Carruth vd. (1998: 627), 1954-1994 dönemine ilişkin olarak ABD'ne yönelik çalışmasında, yüksek petrol fiyatlarının işgücüne talebi azalttığını ve işsizlik oranını yükselttiğini ifade etmiştir.⁷⁴

Kısacası **işsizliğin temel nedenleri aşağıdaki gibi vurgulanabilir:**

1. **Aktif nüfus hızındaki artış oranı ile bir ekonomideki istihdam genişleme oranı arasındaki dengesiz gelişme.**
2. **Değişen ekonomik koşullara ve teknolojik ilerlemeye karşın yeni istihdam alanlarının yaratılamaması.**
3. Kişilerin iş piyasasına kazandırılmasına yönelik **uygun eğitimlerin verilememesi** (Eğitim yetersizliği, eğitim politikası eksikliği ve uyumsuzluğu vs.)
4. **Hızlı kentleşme ve** kent ortamında başka gelir elde etme olanağı bulunmaması sonucu **“göç”lerin** yaygınlaşması.
5. **Tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizler sonucu** genel bütçenin, ekonomik krizlerin etkisini asgari düzeye indirmek amacıyla istihdamı artıracak yatırımların dışına aktarılması, dolayısıyla **istihdamı artıracak**

⁷⁴ Mehmet Duruel ve Mehmet Kara, “Küresel İşsizlik Ve İstihdamda Yeni Perspektifler” İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, İstanbul, 2009, s.358-360.

yatırımların yapılamaması ve finansal krizler sonucu birçok işyerinin kapanması.

1.4. İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

İşsizlik, ekonomik olduğu kadar çok ciddi toplumsal sonuçları olan önemli bir sorundur. Büyük Buhran dönemi bir yana bırakılırsa, daha yakın zamanlarda işsizliğin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ciddi bir sorun olarak ortaya çıktığı dönem 1970'lerdir. Bu dönemden itibaren işsizlik oranlarında ve özellikle genç işsizlikte dikkate değer bir yükseliş yaşanmıştır. Okun Yasası'na göre işsizlik, ekonomilere yük getirmekte, işsizlik oranlarındaki her %1'lik artış, ülkelerin gayri safi milli hasıllarının %2,5 oranında düşmesine neden olmaktadır.⁷⁵ Ülkelerin ekonomik performansının değerlendirilmesinde en temel göstergelerden biri ulusal gelir olduğundan, ki işsizlik ve ulusal gelir arasındaki bu bağlantı, ülkeler açısından işsizliği, ekonomik ve toplumsal istikrar adına ortadan kaldırılmaya çalışılması gereken bir olgu haline getirmektedir.

1970'li yıllarda yaşanan Petrol Krizleri sonrasında gelişmiş ülkelerin krizden olumsuz yönde etkilenmesi, bu ülkelerde işsizliğin yapısal bir hal alması ve alınan ekonomik önemlerin bir türlü işsizlik sorunlarını çözememesi, 1980'li yıllardan itibaren istihdam politikalarının ve istihdam politikası araçlarının ön plana çıkmasını sağlamış; bu tarihten sonra istihdam politikalarına daha bütüncül bir yaklaşımla bakılmaya başlanmıştır.⁷⁶

Hiç şüphesiz işsizliğin çözümüne yönelik en geçerli yöntem ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Ancak, zaman içerisinde görülmüştür ki tek başına ekonomik büyümenin sağlanması, işsizlik sorununun çözümünde, özellikle dezavantajlı gruplar olan gençler, kadınlar ve diğer kesimler için yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, ülkeler işsizliğe karşı farklı politikalar uygulamıştır.

⁷⁵ Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, "İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları: Türkiye ve AB Örnekleri", Ekin Yayınevi, Ankara, 2007, s.85.

⁷⁶ ÇSGB, "İstihdam Politikaları", Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu , Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.15.

Örneğin; Avrupa Birliği'nde, 1993 yılında Avrupa Komisyon'u tarafından hazırlanan “*Büyüme, Rekabet ve İstihdam*” başlıklı “*Beyaz Kitap*”, Avrupa Birliği'nin işsizlikle mücadele politikaları konusundaki başlangıç aşaması olarak kabul edilmektedir. Beyaz Kitabın en önemli özelliği, ilk kez AB düzeyinde işsizlikle mücadele politikalarının yanısıra, istihdamı arttırmaya yönelik politikalara da öncelik verilmesinin gerekliliğini vurgulamış olmasıdır.

Bu tarihten sonra Avrupa Birliği ülkeleri, işsizlikle mücadelede yeni politikalar geliştirmek amacıyla birçok kez biraraya gelmişlerdir. Aralık 1994 tarihinde yapılan “Essen Zirvesi”nde “Beyaz Kitap”a dayanarak “Birinci Eylem Planı” oluşturulmuştur. Söz konusu eylem planında, (1) *mesleki eğitime yapılacak yatırımların teşvik edilmesi*, (2) *işgücü piyasasında esnekliğin arttırılması yoluyla istihdam-yoğun ekonomik büyümenin desteklenmesi*, (3) *ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılarak vasıfsız işgücünün istihdamının arttırılması*, (4) *işgücü piyasası politikalarının etkinliğinin güçlendirilmesi* ve (5) *özellikle işsizlikten derinden etkilenen gruplara destek olacak önlemlerin iyileştirilmesi* kararları alınmıştır.

Daha sonraki yıllarda yapılan “Amsterdam Zirvesi” (16-17 Haziran 1997), “Lüksemburg Zirvesi” (20-21 Kasım 1997), “Dublin Zirvesi”, “Madrid Zirvesi” ve “Lizbon Zirvesi” (23-24 Mart 2000) gibi toplantılarda işsizlikle mücadelede ağırlıklı olarak istihdamı arttırmaya yönelik kararlar ve stratejiler belirlenmiş ve Lüksemburg Zirvesi sonrası işsizlik ve istihdam konusunda *modernleşme, esnekleştirme ve mali açıdan sürdürülebilirlik* kavramları ön plana çıkan “Avrupa İstihdam Stratejisi” hayata geçirilmiştir.

İstihdam, dolayısıyla işsizlikle mücadele konularında gerçekleştirilen söz konusu Zirveler neticesinde, işsizlikle mücadelede son olarak birbirini destekleyen üç öncelik belirlenmiştir:

1. **Akıllı Büyüme:** Bilgi ve yenilikçiliğe dayanan bir ekonomi.
2. **Sürdürülebilir Büyüme:** Kaynakları daha verimli kullanan, daha temiz, verimliliği ve rekabet gücü daha yüksek bir ekonomi.
3. **İçerici Büyüme:** Sosyal ve bölgelerarası uyumu gözetken, istihdam oranı yüksek bir ekonomi.

Görüleceği üzere, AB istihdam/ işsizlikle mücadele politikasındaki en temel değişim, doğrudan gelir transferi sağlayan pasif politikaların yanısıra, istihdamı arttıran ve yatırımlar kaynaklı ekonomik büyümeyi sağlayacak aktif politikalara öncelik verilmesi yönünde yaşanmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler, genellikle işsizlik sorununun yüksek boyutları ve kaynak yetersizliği dolayısıyla aktif politikalar uygulama fırsatından mahrum kalmaktadır ve istihdamı arttırmaya yönelik önlemler yerine işsizliğin oluşturduğu sorunları hafifletmeye yönelik politikaları tercih etmişlerdir.⁷⁷

Bu bağlamda işsizlikle mücadele politikalarını iki ana başlık altında sınıflandırmak mümkündür:⁷⁸

- İşsizliğin bireyi belirli bir gelir güvencesinden yoksun bırakması sonucu ortaya çıkan maddi kaybı giderme amaçlı, genel olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı biçiminde uygulanan “pasif önlemler”,
- İşsizlere iş bulma ve beceri kazandırma, girişimcileri yeni istihdam alanları açmaya teşvik etme, istihdamı artırma ya da koruma amaçlı “aktif önlemler”.

Aktif politikalar, pasif politikalardan bağımsız olarak değerlendirilemez. Çünkü pasif politikalarla aktif politikalar arasında birbirlerini tamamlayan veya

⁷⁷ Elif Uçkan Dağdemir, “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, <http://tisk.org.tr/tr/e-dergiler/isveren/2010/temmuz-agustos/temmuz-agustos-2010.html>, TISK-İşveren Dergisi, Ankara, 2010, s.25-27

⁷⁸ Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, a.g.e. s.85.

ters etki yaratan **ilişkiler söz konusudur.**⁷⁹ Birbirine alternatif olmak bir kenara, kimi zaman bu politikaların kesin çizgilerle birbirinden ayrılması bile oldukça güç olabilmektedir. Günümüzde, OECD ülkelerinde statik korumaya dönük amacı olan pasif politikalardan çok, dinamik ve geleceğe yönelik insana yatırım amacı ağır basan aktif politikalara öncelik verilmektedir.⁸⁰

1.4.1. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif emek piyasası politikaları, işsizlikle ortaya çıkan toplumsal sorunları ortadan kaldırmaya ve işsizlere asgari düzeyde bile olsa bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik uygulamaları içermekte; istihdamı arttırmaya ve yeni iş alanları meydana getirmeye yönelik bir içerik taşımamaktadır.⁸¹ Bu tedbirler de genellikle *işsizlik sigortası* ve *işsizlik yardımları* gibi uygulamaları kapsamaktadır.

Bu politikaların amacı, genel olarak değerlendirildiğinde, işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları en aza indirmek, istihdam dışında kalan kişilerin mali kayıplarını telafi etmek ve yeniden istihdama dâhil olma fırsatlarını değerlendirmelerini sağlayacak kadar bir zaman için onlara destek sağlamaktır.⁸²

⁷⁹ Recep Varçın, “İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları”, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2004, s.15.

⁸⁰ Mustafa Kemal Biçerli, a.g.e. s.68.

⁸¹ Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, a.g.e. s.86.

⁸² ÇSGB, “İstihdam Politikaları” Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.27.

Tablo 6: Pasif Politikalar (Gelir Desteği Sunan Politikalar)

POLİTİKALAR	EKONOMİK GEREKÇE	UYGULAMA
İŞSİZLİK SİGORTASI	Yapısal değişiklikler uzun dönemde bütün çalışanların yararına olabilir ancak, değişiklikten etkilenenlerin geçici gelir desteğine ihtiyaçları vardır ve bu ihtiyacı karşılamaya yöneliktir.	İşini kaybedenleri hedefleyen bir politikadır. Geçiş döneminde işini kaybedenlerin satın alma gücünü korur.
İŞSİZLİK YARDIMI	Yoksulluğu azaltır ya da kısmen önler.	İşini kaybedenleri ya da ailelerini hedefleyen bir politikadır.
KIDEM TAZMİNATI	Firmalarda işçilik maliyetini düşürür; ancak, uzun dönemde sosyal maliyeti vardır.	İşsizliğin yüksek olduğu dönemde ters etkiler yaratır, toplumsal dengeleri bozucu etkisi olabilir.
ERKEN EMEKLİLİK	Yaşlı işçilerin işgücü piyasasından çekilerek yerine genç işgücünün girmesini sağlar.	Yaşlı işgücünün bulunduğu sektörde uygulanabilir ve program maliyeti yüksektir.
İHBAR TAZMİNATI	İş kaybı sonucu yaşanacak gelir kaybının giderilmesi ve kişiye önceden haber verilerek işsiz kalmadan önce yeni iş bulmasını kolaylaştırmak.	İşten çıkarma öncesi kitleyi hedefleyen bir politikadır. Geçiş döneminde, yeni iş arama fırsatı sağlar ve satın alma gücünü korur.

Kaynak: Recep VARÇIN, İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları, Ankara: Siyasal Kitapevi, 2004, s.16

1.4.1.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre ya da yeni bir iş buluncaya kadar kendisi ve ailesinin asgari ihtiyaçlarını temin etmek için geliştirilmiş bir uygulamadır.⁸³ Belirli bir süre işçi olarak çalışmış ve işsizlik sigortası fonuna primi ödeme koşulu altında, geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya yapılan parasal bir yardım niteliğindedir.⁸⁴ İşsizlik sigortası, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sigorta koludur.⁸⁵

İşsizliğin sonuçlarını giderici ve geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalardan biri olan işsizlik sigortasının iki temel amacı vardır. İlki, işsiz ve ailesinin uğrayacağı maddi ve manevi zararları asgari düzeyde tutarak toplumdaki

⁸³ Mete Törüner, "İşsizlik Sigortası", Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 2004, s. 4.

⁸⁴ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, "Sosyal Güvenlik Hukuku", Beta Basım, İstanbul, 2003, s. 397.

⁸⁵ Faruk Andaç, "İşsizlik Sigortası", TÜHİS Yayın No: 33, Ankara, 1999 s.40.

sosyal dengeyi bozucu sonuçları ve suç eğilimini önlemek; ikincisi ise, işsizlerin iş ararlarken daha seçici olmalarını sağlamaktır. Böylece, iradesi dışında işsiz kalanlara gelir desteği sağlanmakta ve mesleklere uygun yetenekleri geliştirilerek bireylerin işgücü piyasasına yeniden dâhil olmaları teşvik edilmektedir.⁸⁶

İşçi sendikalarının yardım sandıkları ile gündeme gelen işsizlik yardımları, 1900'lü yılların başında önce gönüllü, sonra 1911 yılında İngiltere'de zorunlu sigorta olarak yasallaşmış ve pasif politikaların omurgasını oluşturmuştur. Bu uygulama, 1970'lere dek küçük boyutlu işsizliğin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için kullanılmıştır.⁸⁷

Dünyada işsizlik sigortası ve benzeri program uygulayan ülke sayısı 1940'da 21 iken, bu sayı 1949'da 22'ye, 1958'de 26'ya, 1977'de 38'e, 1987'de 40'a, 1997 yılı itibariyle 68'e⁸⁸ ve ILO verilerine göre 2012 yılı itibariyle 72'ye yükselmiştir.⁸⁹

Bazı ülkelerde, işsizlik sigortası ödemesine işsiz kalan kişilerin işe yerleştirilmesi, mesleki becerilerinin artırılması gibi aktif politika enstrümanları da eşlik etmektedir. İşsiz kalan kişinin önerilen işi kabul etmemesi, belirlenen kurslara ya da eğitimlere katılmaması, ödeneğin kesilmesine veya askıya alınmasına neden olmaktadır.⁹⁰ Bunun sebebi, işsizlik sigortasının kişilerin çalışma arzusunu azaltmaması, iş imkânı doğduğunda kişilerin çalışmaya yöneltilmesidir.

Öte yandan, genellikle, işsizlik ödemeleri olarak nitelenen işsizlik sigortası ve yardımlarının işsizliği artırdığına, işsizlerin işe yerleşme isteklerini azalttığına, çalışanların iş bırakma eğilimlerini güçlendirdiğine ve çalışmamayı teşvik ettiğine

⁸⁶ Suat Uğur, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası'nın Gelişimi", Yönetim Bilimleri Dergisi, Çanakkale, 2011, S. 99-114.

⁸⁷ Meryem Koray, a.g.e. s.243.

⁸⁸ Faik Aktürk, "Türkiye'de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Ankara, 1999, s:19.

⁸⁹ ILO, "Dünyada Ve Asya Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Ve İstihdam Uygulamaları" http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_229985.pdf / (Erişim tarihi: 11.12.2013).

⁹⁰ Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, a.g.e. s.88.

ilişkin eleştiriler de vardır.⁹¹ Bu eleştiriler, işsizliğin ekonomik ve sosyal bir olgu olduğundan çok, bireysel ve iradî bir süreç olduğu yönünde bir düşüncenin yaygınlaşmasına neden olmaktadır.⁹² Günümüzde gelişmiş ülkelerde istihdam politikaları alanında önemli bir tartışma konusu haline gelmiş olan bu durum, işsizlik ödemelerine dayanan politikaların ikincil düzeyde kalmasına ve ülkelerin öncelikle aktif işgücü piyasası politikalarını tercih etmesine neden olmaktadır.⁹³

1.4.1.2. İşsizlik Yardımı (Sosyal Yardım)

İşsizlik yardımı, bir diğer adıyla sosyal yardımlar, işsizlik sigortası kapsamı dışında olan, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için gerekli şartları yerine getiremeyen veya işsizlik ödenekleri olmayan işsizlere veya yoksul ailelere yönelik bir programdır.⁹⁴ İşsizlik yardımı; karşılıksız, işçilerin ve işverenlerin prim katkıları olmaksızın, bütünüyle devlet tarafından, genel bütçeden finanse edilen programlar şeklindedir.

İşsizlik yardımı bazı ülkelerde, yoksullukla mücadele aracı olarak da kullanılmaktadır. Bazı ülkelerde kamu istihdam büroları, işsizlik sigortası ödeneği bitmiş kişiyi belirli bir süre işsizlik yardımı alması için yönlendirmekte ve işsizlik yardımı yapılan işsizlerin istihdam kapsamına alınabilmesi için uygun eğitim programlarına dâhil edilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

İşsizlik yardımı hakkında, işsizlik sigortası uygulamasına benzer eleştiriler yapılmaktadır. Birçok araştırmacıya göre, işsizlik yardımındaki artışlar, işsizlerin iş araması için daha az istekli olmalarına yol açmaktadır. Ayrıca, iş arayanlar, aradığı işin standartlarını yüksek tutabilmekte ve daha seçici davranabilmektedir. Bu durum, işsizlik

⁹¹ Şerife Türcan Özşuca, "İşsizlik Sigortası Ve İşsizlik", TÜRK-İŞ, Ankara, 1997, s. 131.

⁹² Adrian Sinfield, "İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri", Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.282.

⁹³ Recep Kapar, "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt. 55, İstanbul, 2006, s. 343.

⁹⁴ Recep Varçın, a.g.e. s.18.

süresinin uzamasına, dolayısıyla işsizlik rakamlarının da yüksek çıkmasına neden olabilmektedir.⁹⁵

Ülkemizde işsizlik yardımı kapsamında değerlendirilebilecek yardımlar, önceden Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı bünyesinde bulunan "Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü" tarafından yürütülmekte iken; günümüzde sözkonusu yardımların büyük çoğunluğu Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından verilmektedir.

Ayrıca; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, belediyeler, yerel yönetimler gibi çeşitli kamu kuruluşları tarafından da işsizlere ve yoksullara sosyal yardım adı altında aynı ve/veya nakdi yardımlar yapılmaktadır.

1.4.1.3. Kıdem Tazminatı

Çeşitli ülkelerde, 19. yüzyılın başlarından 20. yüzyıl ortalarına kadar kıdem tazminatına benzer uygulamalar görülmektedir. Kıdem tazminat uygulamasının esas olarak, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun 1932 yılında ücretli işçilere kıdem tazminatı ödenmesi yönünde hazırlamış olduğu raporu ile başlatıldığı söylenebilir.

Sözkonusu raporun ardından, 1940 yılına kadar, yaklaşık 40 ülke, ücretli işçiler için kıdem tazminatı hakkı tanıyan kanunlar çıkarmışlardır.

Kıdem tazminatının tanımı konusunda literatürde bir görüş birliği sağlanamamışsa da kıdem tazminatının genel olarak; **belli bir çalışma süresini dolduran ve işten çıkartılacak çalışana işyeri tarafından ödenecek bedel** olarak tanımlandığı söylenebilir.⁹⁶ **Kıdem tazminatı uygulamasının esas itibarıyla iki hedefi vardır: Bunlardan ilki, hizmet akdi feshedilen işçilerin yeni bir iş buluncaya kadar gelir**

⁹⁵ William Beranek ve David Kamerschen, 23 Temmuz 2011, "Unemployment Benefits and Unemployment", <http://www.scirp.org/journal/PaperInformation.aspx?paperID=8698> , (Erişim Tarihi: 22.10.2013)

⁹⁶ ÇSGB, "İstihdam Politikaları" Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.29.

kaybının telafisine yönelik işsizliği tazmin etmek; ikincisi ise, işten çıkarmanın zorlaştırılması, işten çıkarma yerine işçinin istenen niteliklere uygun hale getirilmesi için eğitime gönderilmesi ya da görev tanımının değiştirilmesi suretiyle iş güvencesinin sağlanmasıdır. İkinci hedef ile kıdem tazminatı uygulaması, işletmelerde istikrar sağlayan bir özelliğe de sahiptir.

Kıdem tazminatının işverenler tarafından bir “*maliyet*” unsuru olarak görülmesi nedeniyle, çalışanlarını işten çıkarıp kıdem tazminatını ödemek yerine, personelini değişen koşullara ve işletmenin ihtiyacına göre istihdam etmeye devam etmekte ve başka bir pozisyonda değerlendirme yoluna gitmekte ve istihdam devamlı olabilmektedir. Bu uygulamaya işveren açısından bakıldığında amaç; kısa vadede işverenleri yeni çalışanların istihdamının doğal sonucu olan uyum sürecinin getirdiği ücret dışı maliyetten korumaktadır.

Öte yandan, özellikle küçük ve orta ölçekli firmalar tarafından kıdem tazminatını bir “*maliyet*” unsuru olarak görmekte; dolayısıyla işletmelerinde kayıt dışı çalıştırma ya da eksik ücret bildirimi gibi çeşitli yollara gidilmektedir.

Kıdem tazminatı başlangıçta, işten çıkarmalara engel olucu bir araç olarak kullanılmak istenmiş; ancak söz konusu hedef başarısız olunca, kıdem tazminatına bir işçinin işsiz kaldığı hallerde kısmen de olsa onu gelir güvencesine kavuşturucu bir fonksiyon yüklenmiştir.

Günümüzde ise kıdem tazminatı, istihdam güvencesi sağlamanın yanısıra, işçinin kıdeminin yıpranmasının karşılığı olan bir emeklilik tazminatı niteliği taşımaktadır.⁹⁷

⁹⁷ Nusret Ekin, “Kıdem Tazminatı'nda Yeni Yaklaşımlar”; Sosyal Siyaset Konferansları; İstanbul, 1986; C: 35-36; s. 283-288.

1.4.1.4. İhbar Tazminatı

Bu uygulamadaki hedef, işverenin işten çıkarılacak çalışanına, iş araması için kıdemine uygun bir süre verilmesi veya bu süreye denk düşen ücretin peşinen ödenmesi suretiyle daha çalışırken iş aramaya yöneltilmesidir.

İhbar süresinin ne kadar olacağı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

İhbar tazminatındaki amaç; iş kaybı sonucu yaşanacak gelir kaybının giderilmesinin yanısıra, işsizlik sigortası henüz devreye girmeden, kişinin kendisi ya da istihdam ofisleri aracılığı ile iş bulmasını ve istihdam edilmesini sağlamaktır.⁹⁸

1.4.1.5. Erken Emeklilik

Erken emeklilik, halen iş piyasasında bulunan ve verimliliği düşmekte olan yaşlı nüfusun erken emekli edilmesi olarak tanımlanabilir.

Erken emeklilik ile yaşlı işgücünün istihdam dışına çıkarılmasının sağlanması ve işyerlerinde işten atılmakla karşı karşıya kalabilecek genç işgücü istihdamının devamı amaçlanmaktadır.⁹⁹ Erken emeklilik yoluyla ilk anda genç işsizlere istihdam imkânı yaratılsa da, erken emekli olan ama bilgi ve beceri olarak yeterli olgunluk düzeyine sahip emeklilerin pek çoğu kısa sürede yeniden çalışmaya başlamakta; dolayısıyla, genç işsizlerin önü bu şekilde de kesilebilmektedir.

Yapısal uyum yönünde bir önlem olarak da değerlendirilebilecek erken emeklilik; genellikle ekonominin kötüye gittiği dönemlerde, piyasa ekonomisine geçiş süreçlerinde ya da zarar edilen dönemlerde uygulanan ve maliyeti yüksek olabilen bir yöntemdir.¹⁰⁰

⁹⁸ Gonca Şahin, "İhbar Tazminatı", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998, s.15.

⁹⁹ Recep Varçın, a.g.e. s.21.

¹⁰⁰ Meltem Tümerdem, "Avrupa Birliği istihdam Politikaları ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Emek Piyasasına Uyumu", Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2007, s. 23.

Erken emeklilik uygulaması, mevcut emekli nüfusa yenilerinin eklenmesiyle, devletin sosyal alandaki harcamalarına ek yük bindirmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik fonlarının aktüerya dengesini alt üst edebilecek bir etkidir. Bozulan denge, devlet bütçesinde önemli açıklara yol açabilmektedir.

Öte yandan, ekonomik alandaki en belirgin etkisi; enflasyonu arttırarak, ekonomik büyümeye negatif yönlü etki yapması ve işsizliğe neden olmasıdır.¹⁰¹

¹⁰¹ Mustafa Tiryaki, “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Tarımdan Kopan İşgücünün İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği” Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu, Ankara, 2007, s.24.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ALMANYA’DA İŞSİZLİĞİN GELİŞİMİ VE DAĞILIMI

2.1. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK

İşsizlik, bir ülkede sadece üretim ve gelir kaybına neden olmamakta, aynı zamanda fakirlik ve dışlanmayı da beraberinde getiren bir olgudur. Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından biri işsizliktir. Türkiye işsizlikle, özellikle 1960 yılından beri mücadele etmektedir (Tablo 7).

Türkiye'deki işsizlik, AB ülkelerindeki işsizliğe kıyasla daha değişik bir niteliğe sahiptir. Türkiye'de görülen işsizliğin temelinde, hızlı nüfus artışına paralel şekilde büyüyen işgücüne oranla, yeterli istihdam imkânının sağlanamaması yatmaktadır. Türkiye, işsizliğin bütün türlerine açık olmakla birlikte, görülen en önemli işsizlik türü “*Yapısal İşsizlik*”tir.¹⁰²

Türkiye'nin hızlı ve dengeli bir sanayileşme sürecini gerçekleştirememesi, kırsal kesimlerden kentlere göçün fazla olması, kentlerdeki istihdam eksikliği, vasıfsızlık ve eğitimsizlik gibi nedenlerden dolayı işsizler ordusuna yenilerinin eklenmesi sonucunu doğurmuştur. Bir yandan artan nüfusla birlikte işgücünün her geçen gün artması, diğer yandan zaten zayıf olan “*büyüme – yatırım – istihdam zincirinin*” ekonomik krizlerle daha da parçalanması, ülkemizde işsizliği altından kalkılması güç bir sorun haline getirmiştir.¹⁰³

Türkiye'de, 1960'ların sonuna kadar işsizlik oranı %3,5 dolaylarında seyretmiş ve 1960'ların sonundan itibaren de sürekli bir artış eğilimi içerisine girmiştir. 1970'lerin sonundaki ve daha sonraki yıllarda meydana gelen ekonomik krizler, işsizlik oranlarında hızlı bir artışa neden olmuş; özellikle 2001 yılında

¹⁰² Dilek Eyüboğlu, a.g.e., s.32.

¹⁰³ Aydın Alabaş, a.g.e. s.15.

yaşanan ekonomik krizin ardından işsizlik sorunu %8,4'lük oran ile önemli bir boyut kazanmış, ardından 2008 yılının son döneminde ortaya çıkan küresel ekonomik kriz ile %15,5'lik oran ile doruğa çıkmıştır (Tablo 7). Bu dönemde dünya genelinde yaşanan ve özellikle bankacılık sektörünü derinden etkileyen ekonomik kriz, yatırımların durmasına, sanayide işyeri kapatmalarına ve kitleler halinde işten çıkarmalara neden olmuştur.

Türkiye'deki işsizliğin, dört temel nedenden kaynaklandığı söylenebilir:

- 1- Hızlı Nüfus Artışı:** Türkiye'de işsizliği etkileyen etmenlerin başında nüfus artış hızının yüksekliği gelmektedir. Hızlı nüfus artışı, sosyal güvenlik harcamalarını arttırarak devlet bütçesinin kabarmasına, istihdamın artırılmasına yönelik yapılabilecek yatırımların yapılamamasına ve kaynakların cari harcamalara kaymasına neden olmaktadır¹⁰⁴.
- 2- Kırsal Kesimden Kentlere Göç:** Tarımın ekonomideki öneminin azalması, tarımın makineleşmesi gibi sebeplerle, burada çalışan nüfus, yeni iş imkânları bulmak amacıyla kentlere göç etmektedir. Göç eden nüfusun büyük bir çoğunluğu vasıfsız insan gücü olması nedeniyle kentlerde iş bulamamaktadır.
- 3- Eğitim Sisteminin Yetersizliği / Vasıfsızlık:** Eğitim sisteminin sektörlerin ihtiyaç duyduğu niteliklere sahip işgücü yaratamaması da işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Yeni teknolojilerin yoğun olarak kullanıldığı bazı sektörlerde eleman ihtiyacı olmasına rağmen, bu ihtiyacı sağlayabilecek teknik bilgi ve beceri sahibi kişilerin yetiştirilememiş olması her iki taraf için sorun yaratmaktadır.

Diğer taraftan gençlere, okullarda yeteneklerine uygun eğitimin verilememesi ve çalışma hayatına sağlıklı geçişin yapılamaması nedeniyle, birçok genç eğitimleri ve istekleriyle alakasız işlerde çalışmalarına neden olmakta; bu

¹⁰⁴ Ahmet Kılıçbay, "Türk Ekonomisi", Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Yayın No:263,5.Baskı, İstanbul, 1994, s. 269.

kişiler kısa süre sonra işlerinden ayrılmakta ve işsizler arasına katılmaktadırlar.

4- Ekonomik Krizler – Enflasyon – Büyüme Hızının ve Yatırımların

Azalması: Ekonomik krizler, günümüzde tek bir ülkeyi etkilememekte, kelebek etkisi yaratarak tüm dünyayı sarmaktadır. Ekonomik krizler, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeleri derinden sarsabilmektedir. Her bir ekonomik kriz sonrası, ülkelerdeki işsizlik oranlarında belirgin bir artış meydana gelmektedir. Örneğin; 2008 yılında patlak veren ekonomik kriz sonrası, Türkiye’deki işsizlik oranı, daha önce hiç görülmemiş bir oranda artış göstererek, 2009 yılında %15,5’lik bir oranla Cumhuriyet tarihinin en yüksek seviyesine ulaşmıştır (Tablo 7).

Ekonomik kriz, beraberinde enflasyon artışını getirmekte ve bu ülkelerin büyüme hızını olumsuz yönde etkilemektedir. Ülkeler söz konusu dengeyi tekrar sağlamak amacıyla yatırımları azaltma yoluna gitmekte, dolayısıyla yeni istihdam alanları yaratılamamaktadır.

Ekonomik krizlerin istihdamı etkileyen bir diğer olumsuz sonucu ise, işyerleri kapanmakta; kapanmasa dahi, krizin etkisini hafif atlatmak amacıyla çalışanlar, kitleler halinde işten çıkartılmaktadırlar.

Tablo 7: Cumhuriyet Tarihinden Günümüze Türkiye’deki İşsizlik Oranları**(1923 - 2012, %)**

Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı
1923	9.1	1941	3.0	1959	2.9	1977	10.0	1995	7.3
1924	6.9	1942	3.4	1960	3.1	1978	10.1	1996	6.3
1925	5.3	1943	2.9	1961	3.4	1979	8.9	1997	7.2
1926	5.1	1944	3.1	1962	3.4	1980	8.3	1998	6.7
1927	4.2	1945	3.1	1963	3.4	1981	7.3	1999	7.4
1928	3.8	1946	2.7	1964	3.5	1982	7.2	2000	6.5
1929	3.2	1947	2.5	1965	3.7	1983	7.9	2001	8.4
1930	3.2	1948	2.3	1966	3.6	1984	7.8	2002	10.3
1931	4.5	1949	1.8	1967	4.8	1985	7.3	2003	10.5
1932	4.5	1950	1.5	1968	5.2	1986	8.1	2004	10.3
1933	3.9	1951	1.7	1969	5.9	1987	8.5	2005	10.3
1934	3.2	1952	1.9	1970	6.4	1988	8.4	2006	9.9
1935	3.3	1953	2.8	1971	6.8	1989	8.7	2007	9.9
1936	2.9	1954	3.2	1972	6.3	1990	7.4	2008	13.6
1937	2.7	1955	3.1	1973	6.8	1991	8.5	2009	15.5
1938	2.1	1956	3.2	1974	7.3	1992	8.4	2010	11.9
1939	2.1	1957	2.8	1975	7.6	1993	9.2	2011	9.8
1940	2.4	1958	2.9	1976	9.0	1994	8.3	2012	9.2

Kaynak: 1923-1987 arası Tuncer Bulutay'dan aktaran M. Kemal Biçerli (BİÇERLİ, M.Kemal; “Çalışma Ekonomisi”, BETA Yayınevi, İstanbul, 2007 s.467)

1988-2012 arası TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www. tuik. gov.tr/](http://www.tuik.gov.tr/) VeriBilgi, (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

Türkiye’de, Cumhuriyetin kurulmasından sonra işsizlik oranı %9,1 seviyelerinde tespit edilmiş; işsizlik oranı daha sonraki yıllarda özellikle 1960 yılına kadar ortalama %3 civarında seyretmiş, 1960 yılından sonra ise işsizlik oranında sürekli bir artış yaşanmıştır.

2012 yılı verilerine göre ise, Türkiye’de %9,2 işsizlik oranı ile 2 milyon 518 bin kişiye yakın işsiz bulunmaktadır. İşsizlerin %73’ü erkek, %27’si kadındır.

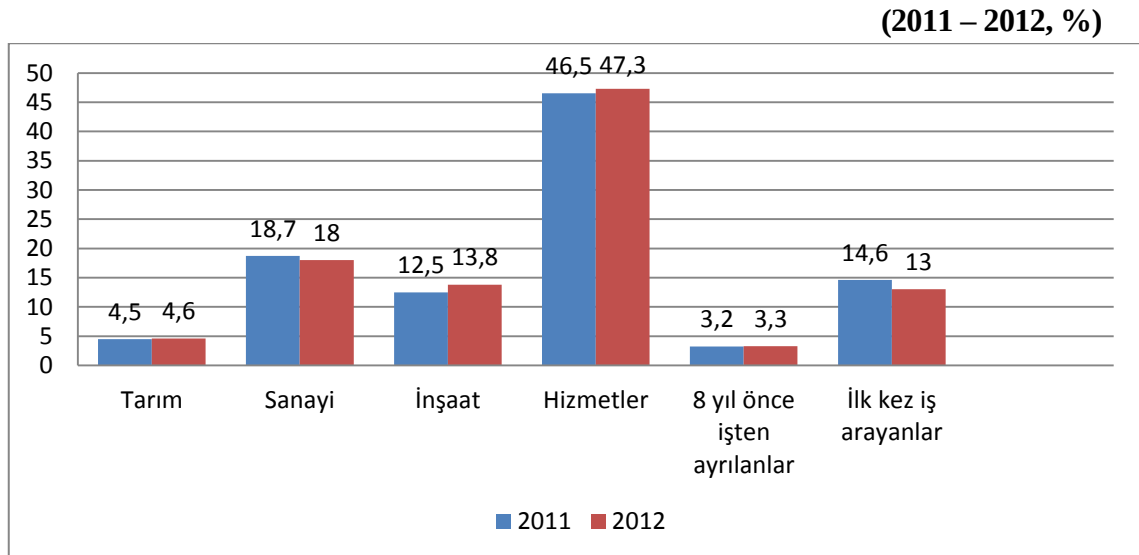
2.1.1. İktisadi Faaliyet Koluna Göre İşsizlik

İktisadi faaliyet koluna göre işsizlik, diğer bir ifade ile “*sektörel işsizlik*” oranları sadece kişilerin son çalıştığı sektör baz alınarak hesaplanmaktadır. Sektörel işsizlik oranlarında ilk kez iş arayanlar kapsam dışı bırakılmaktadır.

İktisadi faaliyet koluna göre işsizlik oranlarının incelenmesinin nedeni, hangi sektörler arasında arz ve talep uyumsuzluğu olduğunu tespit etmektir. İşgücü arz ve talebin uyumsuz olması, işgücü piyasasının etkinliğini en aza indirmekte ve işsizliği artırmaktadır.¹⁰⁵

Türkiye’de tarımın payı sürekli olarak azalırken; sanayinin payı bir dönem sürekli artmakta ve bir süre sonra da belli bir düzeyde durağanlaşarak düşmeye başlamaktadır. Hizmetler sektörü ise sürekli olarak artış eğiliminde olan bir sektör konumundadır (Tablo 9).

Tablo 8: Türkiye’de Daha Önce Çalıştığı Ekonomik Faaliyet Alanına Göre İşsizlik Oranları



Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

¹⁰⁵ TÜSİAD, a.g.e., s.240 .

Ekonomik sektörlere göre işsizlik dağılımına bakıldığında, işsizlerin önemli bir bölümünün daha önce hizmetler sektöründe çalışmış olduğu görülmektedir. 2011 ve 2012 yıllarında bu oran sırasıyla %46,5 ve %47,3 düzeyindedir. İşsizler içerisinde ilk kez iş arayanların oranına bakıldığında ise, 2011 yılında %14,6 iken, 2012 yılında ise bu oran %13'e gerilemiştir (Tablo 8).

Tablo 9: İstihdam Edilenlerin Yıllara Göre İktisadi Faaliyet Kolları ve Dağılımı

(Bin kişi, 15+ yaş)

	Bin kişi					Yüzde (%)				
	TOPLAM	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmetler	TOPLAM	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmet
2004	19 632	5 713	3 929	967	9 023	100,0	29,1	20,0	4,9	46,0
2005	20 067	5 154	4 183	1 107	9 623	100,0	25,7	20,8	5,5	48,0
2006	20 423	4 907	4 283	1 196	10 037	100,0	24,0	21,0	5,9	49,1
2007	20 738	4 867	4 314	1 231	10 326	100,0	23,5	20,8	5,9	49,8
2008	21 194	5 016	4 440	1 242	10 495	100,0	23,7	20,9	5,9	49,5
2009	21 277	5 240	4 079	1 306	10 650	100,0	24,6	19,2	6,1	50,1
2010	22 594	5 683	4 496	1 431	10 986	100,0	25,2	19,9	6,3	48,6
2011	24 110	6 143	4 704	1 676	11 586	100,0	25,5	19,5	7,0	48,1
2012	24 821	6 097	4 751	1 709	12 266	100,0	24,6	19,1	6,9	49,4

Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

Tablo 9'da görüldüğü gibi, 2004 – 2012 yılları arasında tarım sektöründe istihdam edilenlerin toplam içindeki oranı 4 puanlık bir azalış ile, %29,1'den %24,6'ya gerilemiştir.

Öte yandan, sanayide çalışanların oranı yaklaşık %20 düzeyinde kalırken, inşaat ve hizmetler sektörüne ilişkin oranlar sırasıyla %4,9 ve %46,0'dan %6,9 ve %49,4'e yükselmiştir (Tablo 9).

2.1.2. Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre İşsizlik

Genç nüfus yapısına sahip Türkiye'de, işsizlik sorunu en çok gençleri etkilemektedir. İşsizler, özellikle öğretim ve askerlik sonrası genç yaş grubunda (15-24 yaş) yoğunlaşmaktadır ve ilk defa iş arayanlar önemli bir sayıdadır. En düşük işsizlik oranının olduğu yaş grubu ise 55 yaş ve üstü grubudur. Bu görünüm normal bir görünüm olup, ülkenin nüfus yaş gruplarına dağılımıyla uyumludur.¹⁰⁶

Tablo 10: Geniş Yaş Gruplarına Göre Toplam İşsizlik Oranları

(2008 – 2012, 000, %)										
	15-19		20-24		25-34		35-54		55+	
	000	%	000	%	000	%	000	%	000	%
2008	330	12,6	567	21,7	874	33,4	762	29,1	79	3,0
2009	401	11,5	725	20,8	1.184	34,1	1.054	30,3	107	3,1
2010	313	10,3	648	21,3	1.012	33,2	966	31,7	108	3,5
2011	258	9,8	574	22,0	868	33,1	816	31,2	98	3,7
2012	234	9,3	541	21,5	858	33,9	789	31,3	96	3,8

Kaynak: TÜİK; <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

Geniş yaş gruplarına göre işsizlik oranlarına bakacak olursak; 15-19 ile 20-24 yaş arası işsizlik oranlarının 2008 - 2012 yıllarına kadar her yıl ortalama %1'lik düşüş göstererek sırasıyla %12,6 ve %21,7'den, %9,3'e ve %21,5'e gerilediği görülmektedir. Söz konusu gerilemeye rağmen söz konusu yaş gruplarının ortalaması (15-24) alındığında, 2008 - 2012 yılları arası genç işsizliğin gelişiminin %31 dolaylarında seyrettiği görülmektedir.

Öte yandan, 25-34 yaş arası işsizlik oranı 2008 - 2012 yılları arası ortalama %33 dolaylarında sabit kaldığı; buna karşın 35-54 yaş arası işsizlik oranının ise 2008 yılından günümüze kadar %2,2'lik bir artış ile %31,3'e yükseldiği görülmektedir.

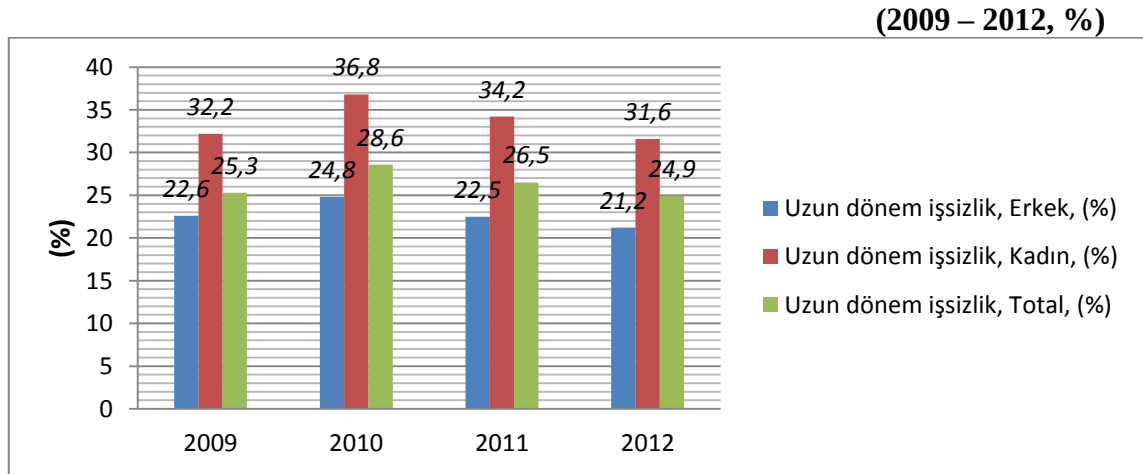
¹⁰⁶ Şerife Özsuca, "Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası", İmaj Yayınevi, Ağustos, Ankara, 2033 s.235 .

Türkiye’de en düşük işsizlik oranı ise %3,8 ile 55 yaş ve üstü kişilerde görülmektedir (Tablo 10).

2.1.3. İş Arama Süresine Göre İşsizlik

Türkiye’de işsizliğin özelliklerini ortaya koyabilmek için, işsiz kalanın sürenin araştırılması önemlidir. İşsizlik süresi ile ilgili olarak, “kısa ve uzun süreli işsizlik” ayrımları yapılmaktadır. Uzun süreli işsizlik kavramı, bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlar için kullanılmaktadır.¹⁰⁷ Uzun süreli işsizliğin süreklilik kazanması durumunda, işsizlikle mücadele daha da güç olmaktadır. Toplam işsizler içinde uzun süreli işsizlerin payının artması ve işsiz kalanın sürelerinin uzaması, bu kişilerin iş gücü niteliklerinin gerilemesine neden olmakta ve iş bulmalarını zorlaştırmaktadır.

Tablo 11: Erkek-Kadın Ayrımı İle Uzun Süre İşsizlik Oranları



Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

2012 yılı uzun süreli işsizlik oranları incelendiğinde, Türkiye’de işsizlerin yaklaşık %75’inin bir yıldan kısa süreli işsiz olduğu görülmektedir. Kadınlarda

¹⁰⁷ TÜSİAD, a.g.e., s.157-158.

uzun süreli işsizlik oranı (%31,6) erkeklere göre (%21,2) daha fazladır. Başka bir deyişle bu oran, kadın işsizlerin yaklaşık üçte biri, erkek işsizlerin ise yaklaşık beşte biri kadardır (Tablo 11).

Öte yandan, Türkiye'de uzun süreli işsizlerin yaklaşık yarısını ilk kez iş arayanlar oluşturmaktadır. İlk kez iş arayanların uzun süreli işsizlikte bu derece büyük bir paya sahip olmaları, vasıf itibarıyla uyumsuzluğun uzun süreli işsizlikteki rolünü vurgulamaktadır.¹⁰⁸

Tablo 12: İş Arama Süresine Göre İşsiz Sayısı

15+ yaş (Bin, %)														
İş arama (işsizlik) süresi														
Ay								Yıl						
1-2		3-5		6-8		9-11		1 yıl ve daha fazla, 2 yıldan az		2 yıl ve daha fazla, 3 yıldan az		3 yıl ve daha fazla		
Toplam														
2008	801	30,6	698	26,7	314	12,1	99	3,8	413	15,8	168	6,4	118	4,5
2009	973	28,1	938	27,1	506	14,6	177	5,1	542	15,6	200	5,7	135	3,9
2010	922	30,2	732	24,1	378	12,4	143	4,7	536	17,6	210	6,9	125	4,1
2011	878	33,6	617	23,6	318	12,1	110	4,2	431	16,5	169	6,5	92	3,5
2012	845	33,5	653	25,9	294	11,7	100	4,0	406	16,1	148	5,9	72	2,9
Erkek														
2011	641	37,0	419	24,2	210	12,1	70	4,1	236	13,6	98	5,7	55	3,2
2012	605	37,0	437	26,8	184	11,3	62	3,8	217	13,3	86	5,2	44	2,7
Kadın														
2011	237	26,8	198	22,3	108	12,2	39	4,5	195	22,1	71	8,1	37	4,2
2012	239	27,1	216	24,5	110	12,5	38	4,3	189	21,4	62	7,0	28	3,2

Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> (Erişim Tarihi:27.02.2014)

Tablo 12’de görüldüğü üzere, Türkiye’de 2008 - 2012 döneminde, uzun dönemli işsizlerin toplam işsizler içindeki payı yaklaşık %26,3 seviyesindedir. 2008 yılından itibaren Türkiye’de uzun süreli işsizlik oranları azalma göstermiş; 2008 yılında bu oran %26,7 olarak gerçekleşmiş ve 2012 yılında %24,9’lara

¹⁰⁸ Seyfettin Gürsel ve Veysel Ulusoy, "Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam", Yapı Kredi Yayınları, Cogito/Ekonomi-87, İstanbul, 1999, s.158

gerilemiştir. Son dönem uzun süreli işsizlik oranları incelendiğinde, Türkiye’de işsizlerin yaklaşık %75’inin bir yıldan kısa süreli, %69’unun altı aydan kısa süreli işsiz olduğu görülmektedir.

Kadınlarda uzun süreli işsizlik erkeklere göre daha yaygındır. Bu oran, kadın işsizlerin yaklaşık üçte birine isabet etmektedir (Tablo 12)

Türkiye’de, iş bulma ümidini kaybettiği için iş aramayan ve dolayısıyla işsizlik tanımı gereği işsiz sayılmayan insan kitlesi de bulunmaktadır. İş bulma ümidi olmadığı için iş aramayan ama çalışmaya hazır olanları da dikkate alırsak, uzun süreli işsizliğin boyutları daha iyi anlaşılacaktır. Buradan hareketle, Türkiye’de işsizliğin kronikleştiğini söylemek mümkündür.¹⁰⁹

2.1.4. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik

Eğitim ve işsizlik arasındaki ilişkinin belirlenmesi, eğitimin işgücünün niteliğine işaret etmesi nedeniyle önemlidir. İşgücü piyasalarının eğitim ile ilişkisi; işgücünün vasıf düzeyi ve işletmelerin rekabet gücü gibi hususlar bakımından önem taşımaktadır.

Bazı ekonomi teorilerine göre, bir ülkede çalışabilir nüfusun eğitim seviyesi arttıkça, işsizlik de buna bağlı olarak azalma gösterecektir. Ancak, Türkiye’de eğitim düzeyine göre işsizlikteki gelişmelerin, teorik beklentilere uyum göstermediği görülmekte; eğitim düzeyi yükseldikçe, işsizlikte beklenen azalma ortaya çıkmamaktadır.¹¹⁰

¹⁰⁹ Sabahattin Zaim, a.g.e., s.172.

¹¹⁰ Seyfettin Gürsel ve Veysel Ulusoy, a.g.e., s.115 .

Tablo 13: Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları

15+ yaş, %							
	Okuma Yazma Bilmeyen	Okuma Yazma Bilen Fakat Bir Okul Bitirmeyen	İlkokul Mezunu	İlköğretim, Ortaokul Ve Dengi Meslek Okulu Mezunu	Genel Lise Mezunu	Lise Dengi Meslek Okulu Mezunu	Yüksek Öğretim Mezunu
Toplam							
2008	2,5	5,1	33,4	19,2	14,8	11,2	13,9
2009	2,5	5,2	32,9	20,5	14,3	11,3	13,2
2010	2,3	5,1	31,5	21,4	14,2	10,9	14,6
2011	2,1	5,5	28,7	21,5	13,4	10,9	17,9
2012	1,8	5,1	26,4	22,6	13,3	10,8	20,0
Erkek							
2011	2,3	6,9	32,3	24,8	11,1	8,6	13,9
2012	2,1	5,6	29,1	26,1	12,8	9,2	15,1
Kadın							
2011	12,0	7,0	32,7	11,5	8,4	6,6	21,7
2012	10,8	6,3	33,2	11,8	8,2	6,6	23,1

Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> (Erişim Tarihi: 29.02.2014)

Türkiye’de en düşük işsizlik oranı 2012 yılında %1,8 ile okuma yazma bilmeyen kesime aittir. İlkokul mezunlarının işsizlik oranı ise %26,4 ile en yüksek seviyededir.

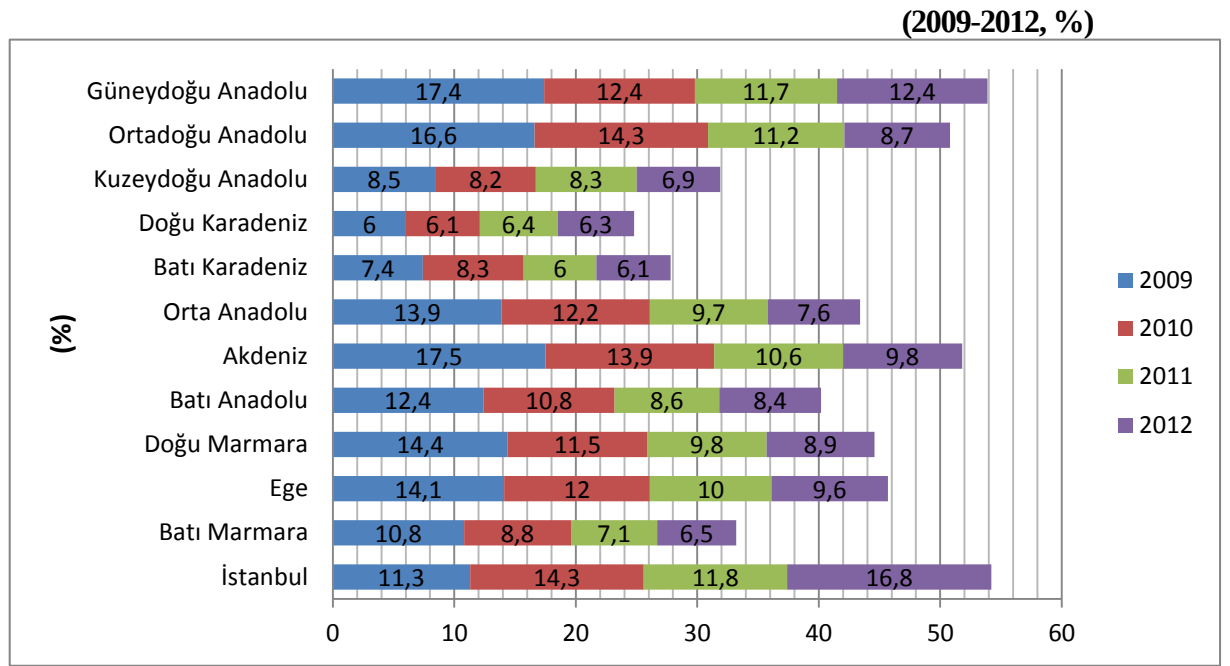
Türkiye’de istihdamın yetersiz gelişmesi nedeniyle, eğitilmiş, vasıflı kişilerin bir kısmının iş bulamadığı bir gerçektir. Türkiye’de özellikle üniversite mezunları arasındaki işsizlik oranının giderek artmakta olması ve yaklaşık %20 seviyesinde gerçekleşmesi dikkat çekicidir. Kadınlarda bu oran 2012 yılı itibarıyla %23,1’e yükselmiştir (Tablo 13). Bu durum Türkiye’de nitelikli işgücü arzına karşılık yeterli istihdam alanı oluşturulamadığını göstermektedir.¹¹¹

¹¹¹ Erhan Demircan, “İstihdam ve İşgücü Piyasası Raporu”, Karacadağ Kalkınma Ajansı Yayını, Diyarbakır, 2012, s.8.

2.1.5. Coğrafi Bölgelere Göre İşsizlik

İşgücü piyasasındaki farklılıkları belirlemede ve işsizliğin özelliklerini ortaya koymada önemli bir diğer gösterge, işsizliğin coğrafi bölgelere göre dağılımıdır.¹¹²

Tablo 14: Bölgelere Göre İşsizlik Oranları



Kaynak: <http://tuikapp.tuik.gov.tr/Bolgesel/tabloyilSutunGetir.do?durum=acKapa&menuNo=345&altMenuGoster=1> (Erişim Tarihi: 03.10.2013)

2012 verilerine göre en düşük işsizlik oranı %6,2 ile Karadeniz Bölgesi'ndedir. En yüksek işsizlik oranı ise, ortalama %12,4 ile Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nde gerçekleşmiştir.

İstihdamın 2008 - 2012 yılları arasında en fazla azalma gösterdiği bölgeler ise Güney Doğu Anadolu ve Ege bölgeleridir.

¹¹² Yasemin Bozdağlıoğlu Uyar, "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2008, Sayı.20, Aydın, 2008, s. 57

Güney Doğu Anadolu bölgesinde işsizlik oranı 2008 yılında %17,4'ten 2012 yılında %12,4'e düşerken, Ege Bölgesinde aynı yıllar itibariyle %14,1'ten %9,6 oranına doğru bir azalma olmuştur (Tablo 14).

Bölgelere göre işsizlik, kent-kır ve kadın-erkek ayrımında ele alındığında, kentlerde erkekler arası işsizlik oranlarının ülke ortalamasına yakın olduğu; iç göçlerin büyük bölümünü gelişmiş bölgelerin (Marmara, Ege ve Akdeniz) aldığı; bu nedenle söz konusu bölgelerdeki işsizlik oranlarının daha yüksek olduğu görülmektedir.

2.1.6. Kent –Kır İşsizliği¹¹³

Türkiye'de işsiz nüfusun çoğunluğu şehirlerde yaşamaktadır. Şehirde işsizlik, kırdan oldukça yüksektir. Uzun süredir devam eden kırdan şehre göçlerle kırdaki açık veya gizli işsizler, şehirlere taşınmış ve şehirlerde işsizlik giderek artış göstermiştir. Türkiye'de iç göçlerin özelliklerine bağlı olarak işsizler, belirli şehirlerde daha fazla yığılma göstermiştir.

Türkiye'de kırdan şehre göçler, genelde ekonomik nedenlere dayanmaktadır. Söz konusu göçler şehrin çekiciliğinden çok, kötü tarım politikaları nedeniyle ve tarımdan elde edilen gelirin yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de kırsal nüfusun payı, dolayısıyla istihdamda tarım sektörünün payı zaman içerisinde azalmıştır. Bu gelişimi, yapısal bir dönüşüm olarak kabul etmek mümkündür. TÜİK verilerine göre, 1990 yılında Türkiye'de istihdam edilenlerin %46'sı tarım sektöründe çalışırken, günümüzde bu oran %25,1'i dolaylarında seyretmektedir. İstihdamda tarım sektörünün payı son 10 yılda yaklaşık

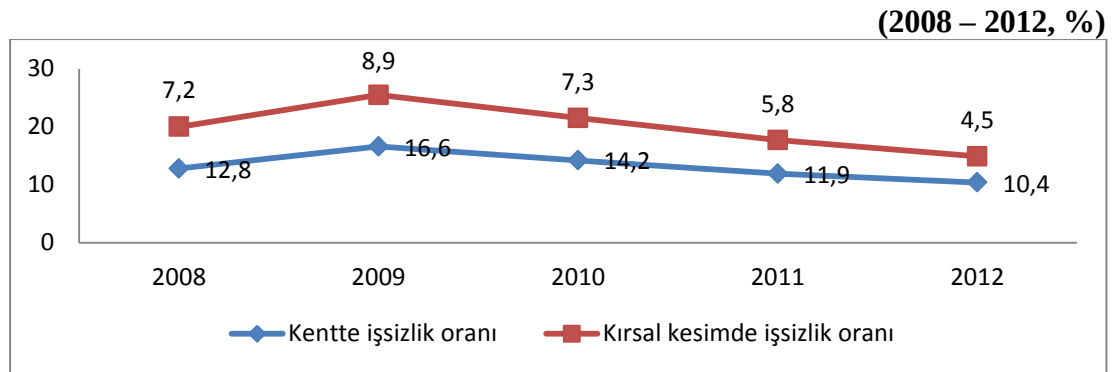
¹¹³ Cahit Aydemir, "Türkiye'de İşgücü Yapısı, İşsizlik Ve Kırsal Alan", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 27, Erzurum, 2013 s.130-131.

%33 azalmasına rağmen, hala çalışan 4 kişiden biri tarım sektöründe istihdam edilmektedir.

Ayrıca şehirsal alanlarda iş imkânlarının sınırlı gelişmesi, kamudaki istihdamı gereğinden fazla artırmıştır. Böylece giderek artan işsizlerin yanısıra şehirlerde önemli sayıda eksik istihdamın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kırsal yerleşmelerde işsizlik şehirlere göre düşüktür. Türkiye’de, tarımsal üretimin yapısına bağlı olarak gizli işsizlik ya da eksik istihdamın yüksekliği sorunu devam etmektedir. Tarımda makineleşmenin işgücüne ihtiyacı azaltması, toprak mülkiyeti ve tarım arazilerinin giderek parçalanması gibi nedenler de bu sorunu artırmaktadır. Türkiye’de uzun süredir devam eden kırdan şehre göçlere rağmen, kırdan çok sayıda açık ve gizli işsiz bulunması, şehirlerde iş bulmak, çalışmak gibi ekonomik nedenlerle kırlardan göçün devam edeceğini göstermektedir.

Tablo 15: Kent ve Kırsal Kesim Toplam İşsizlik Oranı



Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> (Erişim Tarihi: 03.03.2014)

2008 finansal kriz sonrası kentsel işsizlik oranında, kırsal işsizlik oranına göre belirgin bir artış yaşanmıştır. Bu dönemde, kırsal alandaki işsizlik oranı %1,7 artış göstererek %8,9’a; kentsel işsizlik oranında ise %3,8’lik bir artışla %16,6’ya yükselmiştir. Özellikle kentsel işsizlik oranları, uygulanan istihdam politikaları

sayesinde düşüş eğilimine girmiş olmasına rağmen, yaklaşık %10 gibi yüksek bir seviyede seyretmektedir (Tablo 15).

2.2. F.ALMANYA’DA İŞSİZLİK

F.Almanya, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonomik ve sanayileşme bakımınının muazzam bir gelişme gerçekleştirmiş ve 1970’ li yıllara kadar Avrupa’nın büyüme lokomotifi olmuştur. Ancak, tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizler ve özellikle 1990 yılında Doğu Almanya ile birleşme sonrasında, F.Almanya birçok sosyo-ekonomik, dolayısıyla işsizlik problemiyle karşı karşıya kalmıştır.

F.Almanya’nın, ikinci dünya savaşından günümüze en önemli yapısal problemlerinden biri işsizlik olmuştur.

F.Almanya’da işsizliğin gelişimini üç safhada incelemek yerinde olacaktır:

- 1- *Savaş sonrası işsizlikle mücadele dönemi (1949 – 1989)*
- 2- *İki Almanya’nın birleşmesi sonrası işsizlik (1989)*
- 3- *2005 yılında yapılan “Hartz-Reform”u ve 2009/2010 yılında meydana gelen finansal krizin etkileri*

1. II. Dünya Savaşı Sonrası İşsizlikle Mücadele Dönemi (1949 – 1989)

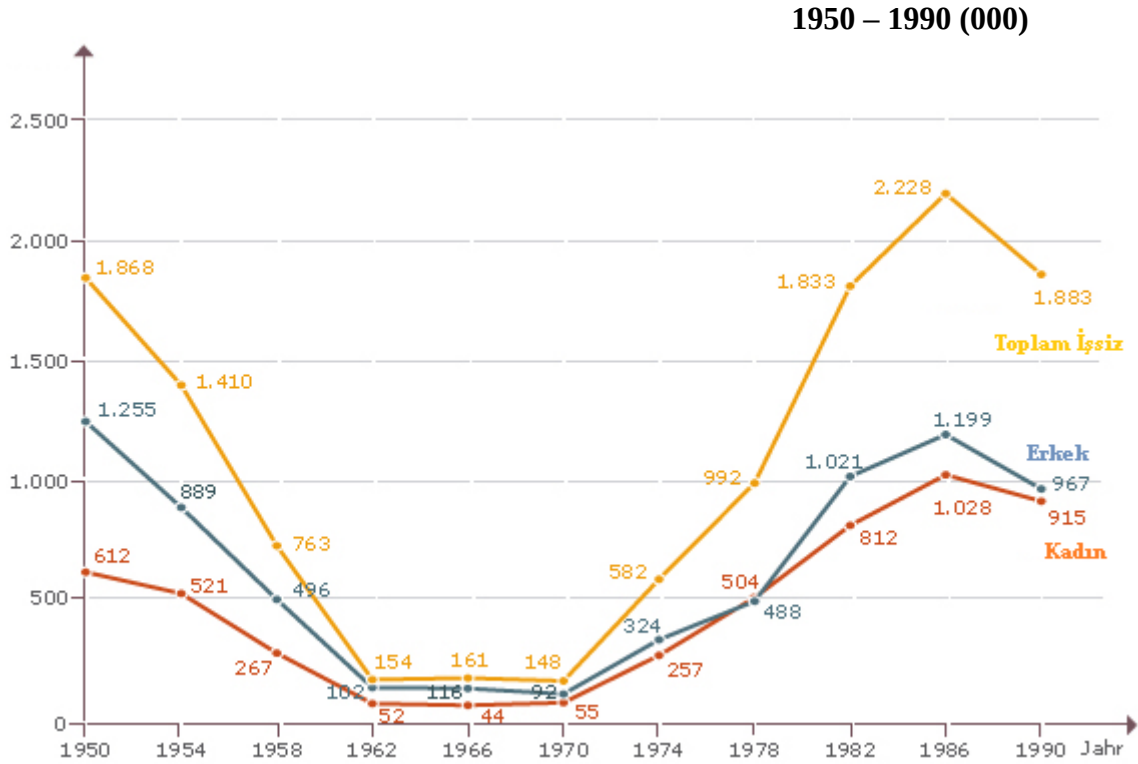
Savaş sonrası yaşanan yıkım sonucu F.Almanya’daki işsizlik oranı ortalama %13’ün üzerinde seyrederken, 1950’li yıllar itibariyle - yakalanan ekonomik başarı ivmesi sonrası - neredeyse tam istihdam ortamı sağlanmışsa da; patlak veren her ekonomik kriz sonucu işsiz sayısında önemli bir artış meydana gelmiştir. F.Almanya, söz konusu krizler sonrası alınan ekonomik önlemler ile sürekli yeni başarı ivmeleri yakalamış olsa’ da; bugüne kadar işsizlik oranlarında hedeflenen sonuca ulaşamamıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası, Almanya'nın ikiye bölünmesinden sonra Doğu ve Batı Almanya'da planlı ekonomi ile serbest piyasa ekonomisi olmak üzere iki farklı ekonomik sistem uygulanmaya başlanmıştır. Mevcut farklı ekonomik sistemlere rağmen her iki Almanya'nın savaş sonrası işsizlik oranı aynı oranda gelişim göstermiş ve her iki taraf, işsizlikle mücadele konusunu kendine asli görev edinmiştir. Ülkelerin söz konusu mücadeleleri, başlarda başarılı olmuş; ancak bu başarıda çeşitli nedenlerle sürekli bir dalgalanma yaşanmıştır.

Doğu Almanya'nın (DDR) işsizlikte mücadelede uygulamış olduğu devlet istihdam politikası, 1989 yılına kadar ülkenin temel istihdam politikasını oluşturmuş; buna karşılık Batı Almanya, uygulamış olduğu serbest ekonomik model sebebiyle, kriz zamanlarında ortaya çıkan ekonomik dalgalanmalardan kolay etkilenmiş; bu nedenle Federal Almanya'da işsizlik şekli 1970'li yılların ortasında daha çok “Konjunktürel İşsizlik” ve “Yapısal İşsizlik” olarak kendini göstermiştir.

1948 yılı Temmuz ayında yürürlüğe sokulan para reformu ile Ekonomi Bakanı Ludwig ERHARD tarafından yürütülen serbest ekonomi politikası sayesinde, Federal Almanya'nın işsizlik oranında hissedilebilir bir düşüş yaşanmış; bu dönemde %11 dolaylarında olan işsizlik oranı, 1950'li yılların başlarından başlayıp 1960'lı yıllara kadar devam eden ve “*Ekonomik Mucize*” (Wirtschaftswunder) olarak adlandırılan dönemde hissedilebilir oranda azaltılmıştır. 1950'li yıllarındaki işsizlik oranı %11'lerdeyken, işsizlik oranı bu dönemde (1960) %1,3'e gerilemiş; 1960'lı yıllarda ve 1970'li yılların başlarında ise bu oran - 1967 ve 1968 yılları hariç - %1'in altında seyretmiştir (Tablo 16). Bu dönemde iş piyasasında tam istihdam yaşanmış ve hatta birçok işyerinde çalıştıracak işçi bulunamamış; bu yüzden F.Almanya dışarıdan misafir işçi (Gastarbeiter) almaya başlamıştır.

Tablo 16: F. Almanya’da İşsizliğin Gelişimi



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit (BA): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 02/2013

<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Zeitreihen/zu-den-Produkten-Nav.html> (Erişim Tarihi: 22.11.2013)

1973 ve 1980/81 yıllarında tüm dünyada etkisini gösteren iki petrol buhranı, dünya ülkelerini olumsuz etkilediği gibi, F.Almanya’yı da derinden etkilemiş ve işsizlik oranları bir kez daha hızla artış göstermeye başlamıştır. 1980 yılında F.Almanya’daki işsizlik oranı 888 bin 900 işsiz sayısı ile %3,8 seviyesindeyken söz konusu oran 1990 yılına doğru sürekli bir artış göstermiştir (Tablo 16). Bu dönemde, F.Almanya’nın büyüme hızı “Adenauer” zamanına göre yarı yarıya düşüş göstermiş, enflasyon ve işsiz oranında büyük artışlar meydana gelmiştir. İşsizlik oranındaki bu artışa, sadece işsizler ordusuna her geçen gün yenilerin eklenmesi değil, aynı zamanda işsiz kalma süreleri de etki etmiştir.

2. İki Almanya'nın Birleşmesi Sonrası İşsizlik (1989 – 2005)

İki Almanya'nın birleşmesi sonrası F.Almanya'daki işsizlik gelişimini Doğu Almanya ve Batı Almanya olarak ikiye ayırarak incelemek yerinde olacaktır.

Birleşme sonrası, 1989 yılında, F.Almanya'nın işsizlik oranında görülebilir oranda artış meydana gelmiştir. Bu duruma, Doğu Almanya'nın yeniden inşası nedeniyle kaynakların yeni eyaletlere aktarılması, birleşme sonrası mevcut işsiz kişilere yenilerinin eklenmesi gibi nedenler gösterilebilir. İş piyasası ve Meslek Araştırma Enstitüsü'nün araştırmasına göre; bu dönemde Doğu Almanya'dan 2,5 milyondan fazla insan işsizler kervanına katılmıştır.

Öte yandan, 1994 yılına kadar yeni eyaletlerde bulunan 14.000 fabrikadan 4.000'i kâr etmemesi nedeniyle kapatılmış ve milyonlarca insan işsizler arasına katılmış; böylece doğu ile batı eyaletler arası işsizlik oranlarında belirgin bir farklılık ortaya çıkmıştır. Birleşme sonrası F.Almanya'daki işsizlik oranı, 1981 yılındaki yüksek seviyeye geri dönmüştür (bu durum, ortalama %6 ek işsizlik oranı anlamına gelmektedir).

1991 yılından itibaren F.Almanya'daki işsizlik oranı sürekli bir artış eğilimine girmiş ve 1997 yılında işsizlik oranı rekor seviyeye yükselerek %12,7 dolaylarında seyretmiş; böylece işsiz sayısı dört milyonun üzerine çıkmıştır (Tablo 17).

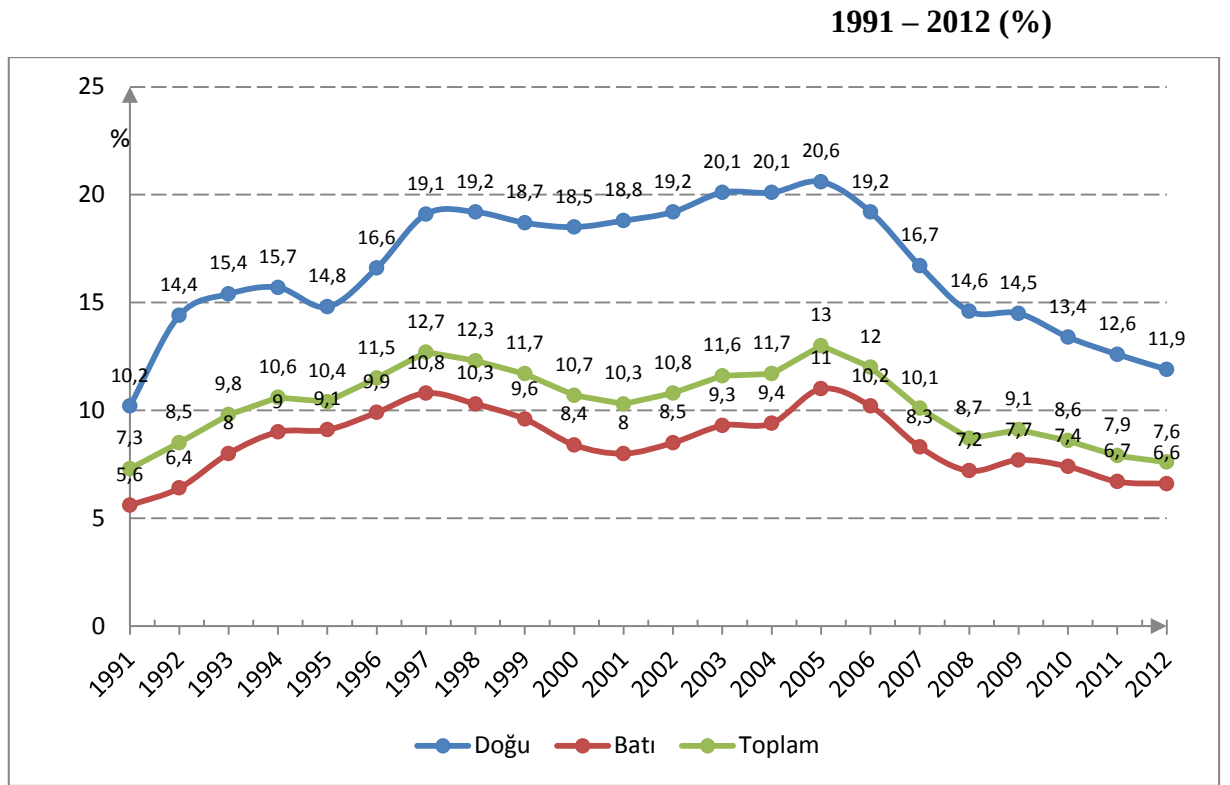
1999 yılına gelindiğinde, eski eyaletler'deki işsiz sayısı 2,47 milyon kişiye gerileyerek, işsizlik oranı %9,6 seviyelerine, 2001 yılında ise %8'e gerilemiştir. Bu dönemde, yeni eyaletler'deki işsizlik oranı %18,8 ile yüksek seviyelerde seyretmeye devam etmiştir. F.Almanya genelinde ise işsizlik oranı 2001 yılında %10,3 olarak tespit edilmiştir (Tablo 17).

Doğu ile Batı Almanya'daki işsizlik oranını karşılaştıracak olursak; 1991 yılında batı eyaletlerde işsizlik oranı %6,2 iken bu oran yeni eyaletlerde %10,2, 2000

yılında %8,4'e karşılık %18,5, 2008 yılında ise %7,2'ye karşılık %14,7 olarak seyrettiği görülmektedir (Tablo 17).

Tablo 19'da görüleceği üzere Yeni Eyaletler'deki işsizlik oranı, her zaman eski eyaletlerdeki işsizlik oranının neredeyse iki katı kadar olmuştur.

Tablo 17: Yıllar İtibariyle F. Almanya'da İşsizlik Oranları



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit (BA): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 02/2013
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Zeitreihen/zu-den-Produkten-Nav.html> (Erişim Tarihi: 22.11.2013)

1970'te sadece 148 bin dolaylarında olan F.Almanya'nın toplam işsiz sayısı (%0,7 dolayları), 1989 yılına kadar sürekli artış göstermiş ve özellikle iki Almanya'nın birleşmesi sonrası ortalama %9 civarlarında seyretmiş; 2005 yılında %13 ile doruk noktasına ulaşmış ve o tarihten günümüze kadar dalgalı bir seyir seyretmesine rağmen düşüş eğiliminde olmuş; 2012 yılında %7,6 seviyelerinde seyretmiştir. (Tablo 16, 17).

1990 yılından sonra, doğu eyaletlerine yapılan birçok teşvikin ve sübvansiyonların, işsizliği ortadan kaldırma yönünde fazla bir etkisinin olmadığı; uzun dönem işsizlik probleminin yanısıra özellikle kadınlarda ve yaşlı erkek nüfusunda, çalışma oranlarının daha düşük kaldığı görülmektedir.

3. Hartz-Reformu ve Sonrası Dönem:

2000 yılı sonrası dönemde, F.Almanya’da uzun süreli işsizlik oranı halen önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. F.Almanya’da, her üç kişiden biri 12 aydan fazla işsiz kalmaktadır. 1990’lı yılların başında uzun süreli işsizlik oranı %25 seviyesindeyken, bu oran Federal Çalışma Ajansı verilerine göre birleşmeden sonra hızla artmış ve günümüzde %38 dolaylarında seyretmektedir. F.Almanya’da bir işsiz, ortalama 56 hafta işsiz kalabilmektedir. İşsizlik süresi hedef gruba göre’de değişim göstermektedir. Örneğin yaşlı bir kişinin işsiz kalma süresi 80 haftadan fazla sürmekte; kadınlarda da uzun süreli işsizlik oranı erkek işsizlere oranla oldukça fazladır. Erkeklerde uzun süreli işsizlik oranı %26,1 iken kadınlarda bu oran %32,1 dir.

F.Almanya’daki işsizliğin yapısal belirtisi şu şekilde dir: 2008 yılında kadın işsiz sayısı, alınan istihdam artırıcı önlemlere rağmen %8,9 ile erkek işsizlik oranından (%8,6) daha fazladır. Kadınların Doğu Almanya’da istihdam şansı daha düşüktür.

F.Almanya’da özellikle yaşlı kesimin istihdam edilme sorunu da mevcuttur. İşsizlerin neredeyse dörtte biri 50 yaş ve üzeri kişilerden oluşmaktadır. 25 yaş altı işsizlik oranı %10 dur. Mevcut yaşlı işsizlerin %40’ı uzun süreli işsizdir. Yaşlı işsizlik oranı yine Doğu Almanya’da daha fazladır.

Cinsiyet ve yaş kriterinin yanısıra vasıflı olmama durumu da iş piyasasına dâhil olmayı zorlaştıran bir etmendir. Eğitimli olmak, insanları işsizlikten koruyabilecek (özellikle uzun süreli işsizlikten) önemli bir etmendir. Federal Çalışma Ajansı (BA)

Ağustos 2008 verilerine göre, kayıtlı işsizlerin üçte birinden fazlasında herhangi bir mesleki eğitim bulunmamaktadır. İşsizlerin %16'sına yakını hiçbir okul bitirmemiştir.

İşsizlikle mücadele amacıyla 2005 yılında uygulamaya sokulan ve “Hartz Reformu” olarak adlandırılan düzenlemeler sayesinde F.Almanya’nın işsizlik oranı %13’lerden 2010 yılında %8,6’ya ve son olarak 2012 yılında 2,5 milyon civarında işsiz ile, bir önceki yıla oranla %0,3 puanlık bir düşüşle %7,6’ya gerilemiştir (Tablo 17).

1949 yılından iki Almanya’nın birleşmesine ve günümüze kadar F.Almanya’da işsizlik türünün; “Konjonktürel” işsizlikten “Teknolojik” ve “Sürekli Durgunluk” işsizliğe, oradan da “Yapısal İşsizliğe” dönüştüğü görülmektedir.¹¹⁴

F.Almanya’da işsiz kalma riski, farklı gruplarda çeşitlenmektedir. Bunlar; “yabancı işsizliği”, “yaş durumuna göre işsizlik”, “işsizlik süresi”, “eğitim durumuna göre işsizlik”, “SGB II ve SGB III ayırımına göre işsizlik” ile “cinsiyet grubuna göre işsizlik” tir.

2.2.1. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik

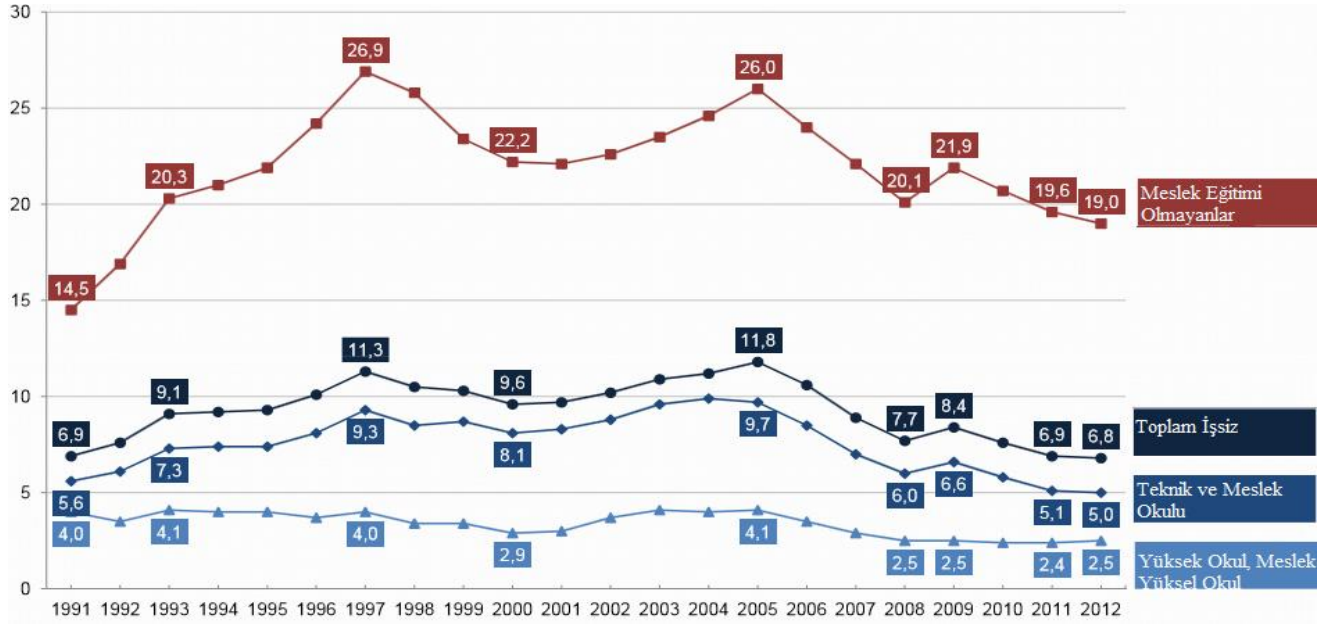
F.Almanya’da düşük eğitilmiş olmak, işsiz kalmanın ve iş bulamamanın en büyük nedenlerinden biridir. Herhangi bir eğitimi, daha doğrusu mesleki eğitimi olmayanların işsiz kalma oranı, genel işsizlik oranlarının oldukça üstünde çıkmaktadır. F.Almanya’da bir kişi ne kadar eğitimliyse, o kişinin işsiz kalma olasılığı da o denli düşüktür.¹¹⁵

¹¹⁴ Bundeszentrale Für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155358/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit> (Erişim Tarihi: 17/12/2013).

¹¹⁵ Bundeszentrale Für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern> (Erişim Tarihi: 24/12/2013).

Tablo 18: Yıllar İtibariyle Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları

(1991 – 2012, %)



Kaynak: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html#struktur-der-arbeitslosigkeit-1829> (Erişim Tarihi: 29.12.2013)

2012 yılı verilerine göre, F.Almanya'da %19 olan mesleki eğitimi olmayanlar arasındaki işsizlik oranı, teknik veya meslek okulu bitirenler arasındaki işsizlik oranının neredeyse dört katı kadardır. Herhangi bir diplomaya sahip olmayanların 1991 - 2012 yılları arası işsizlik oranlarını inceleyecek olursak; söz konusu oranın sürekli %20'ler civarında olduğunu; 1997 yılında %26,9, 2005 yılında ise %26,0 ile en yüksek oranlara ulaştığını; 2005 ve 2009 yılları haricinde düşüş eğilimi göstermiş olduğunu göreceğiz (Tablo 18).

Meslek okulu bitirenler arasındaki işsizlik oranı 1992 yılından bu yana sürekli %6 civarlarında seyretmiş; 2012 yılında ise söz konusu işsizlik oranı düşüş göstermiştir. 2012 yılında bu grup arasında gerçekleşen %5'lik bir işsizlik oranı ile uzun yıllar sonra 1991 yılında yakalanan %5,6'lık işsizlik oranının altına düşmüştür (Tablo 18).

Meslek Yüksek Okulu bitirenlerin iş bulma olasılıkları her zaman daha yüksek olmuştur. Bu grubun 2012 yılındaki işsizlik oranı %2,5' tir (Tablo 18). Meslek Yüksek Okulu mezunlarını diğer gruplarla kıyaslayacak olursak, söz konusu gruptaki kişiler için tam istihdamın sağlandığı söylenebilir.

Öte yandan yüksek okul mezunları, krizlerden en az etkilenen kişilerdir. Örneğin; 2008 yılında patlak veren küresel kriz sonrası bu grubun işsizlik oranı, takip eden yıllarda %2,5 ile sabit kalmıştır (Tablo 18).

Görüleceği üzere, düşük eğitimlilerin yüksek eğitimlilere göre iş piyasasında iş bulma imkânları daha düşük olmakla birlikte, aralarındaki uçurum her geçen gün artmaktadır.¹¹⁶

F.Almanya'da, mevcut işsizlerin %45'i herhangi bir okul bitirmemiş; diploması olmayanların çalışanlar arasındaki oranı ise %14 tür.¹¹⁷

2.2.2. Yaş Gruplarına Göre İşsizlik

Genç işsizliğin F.Almanya'da düşük oranlarda seyretmesi, uygulanan başarılı istihdam ve eğitim politikaları sayesinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1999 - 2003 yılları arasında uygulanan, gençlerin vasıflı hale getirilmesi ve ikincil bir meslek edindirilmesini amaçlayan "JUMP" adlı eğitim programı sayesinde, genç işsizlik oranında belirgin bir düşüş sağlanabilmiştir.

F.Almanya'da genç işsizlik oranı diğer yaş grupları ile kıyaslandığında, bu grubun iş bulma süresinin diğer yaş gruplarına kıyasla daha kısa olduğu görülmektedir. Genç nüfus ile yaşlı nüfus arasındaki en büyük fark; gençlerin işsiz

¹¹⁶ www.sozialpolitik-aktuell.de/.../abbIV40.pdf (Erişim Tarihi:24.12.2013).

¹¹⁷ Bundeszentrale Für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern> (Erişim Tarihi: 24/12/2013).

kalma risklerinin yüksek olması kadar, yeniden iş bulma şanslarının da bir okadar yüksek olmasıdır.¹¹⁸

Tablo 19: Yıllar İtibariyle F.Almanya’da 20 – 25 Yaş Arası İşsizlik Oranları



Kaynak: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV101.pdf
(Erişim Tarihi: 21.02.2014)

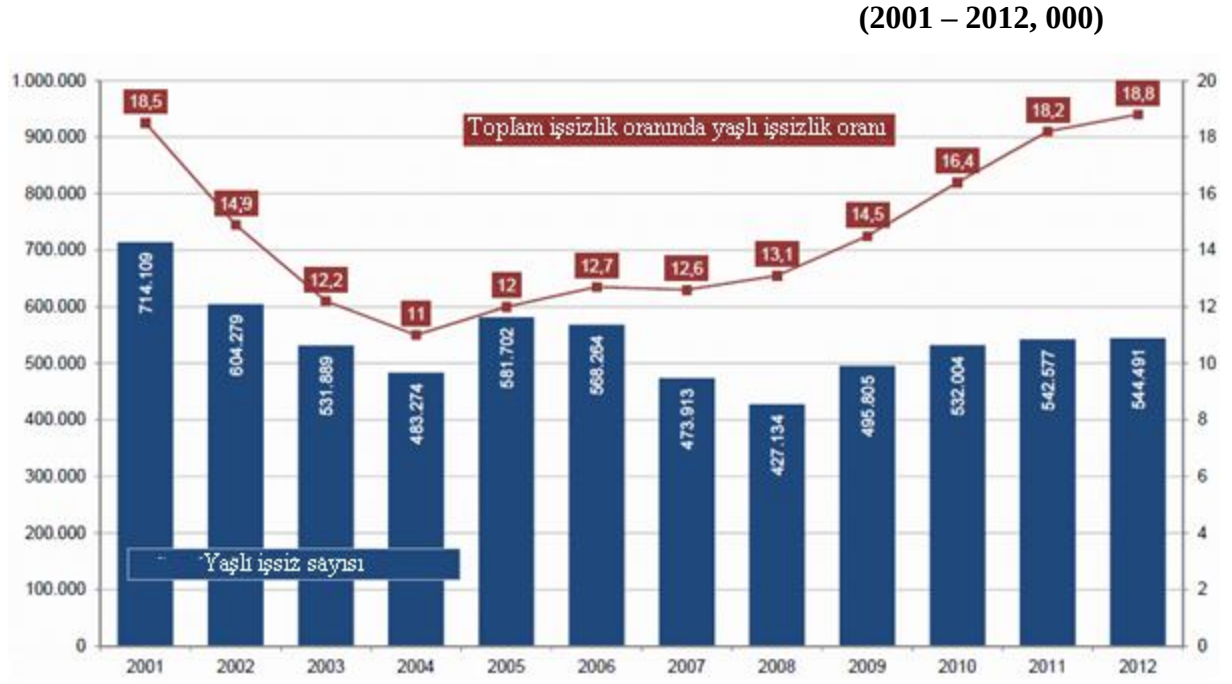
F.Almanya’da 20 yaş altı ile 25 yaş altı işsizlik oranları 2001 yılı itibariyle düşük seviyelerde seyretmiştir. 2005 yılında 20 yaş altı işsizlik oranı %7,4, 25 yaş altı işsizlik oranı ise %12,5 olarak tespit edilmiş olup, söz konusu oranların bu denli yüksek çıkması F.Almanya’da bu dönemde işsizlik oranının %13 ile doruk noktasına çıkmasından kaynaklanmaktadır (Tablo 19).

F. Almanya’da, 50 – 55 yaş arası işgücünün işsiz kalma riskinin oldukça yüksek olmasının yanısıra; bu kişilerin, işsiz kaldıktan sonra tekrar iş piyasasına girme imkânı bir okadar düşüktür.

¹¹⁸ http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV101.pdf
(Erişim Tarihi: 14.03.2014)

50 yaş üstü işsizlerin işsiz kalma sürelerinin ortalama 54,1 hafta olduğu F.Almanya’da bu süre tüm işsizler için ortalama 36,9 haftadır.¹¹⁹

Tablo 20: Yıllar İtibariyle F.Almanya’da Yaşlı İşsizlik Oranları



Kaynak: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV77.pdf
(Erişim Tarihi: 21.02.2014)

2001 yılından itibaren yaşlı nüfusun işsizlik oranları sürekli bir iniş çıkış eğilimi göstermiştir. Öyle ki, 2004 yılında yaşlı işsizlik oranı bir önceki yıllara göre düşmüşken, bu oran 2005 yılında artış göstermiş, 2007 - 2008 yıllarında tekrar düşmüş ve 2012 yılında söz konusu oranda yeniden bir artış yaşanmıştır. 55-65 yaş arası işsizlik oranı 2004 yılında %11 iken, bu oran 2012 yılında %18,8'e çıkmıştır (Tablo 20).

¹¹⁹ http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV77.pdf
(Erişim Tarihi: 14.03.2014)

Yaşlı nüfusun iş piyasasına yeniden dâhil olma imkânı oldukça zordur. Özellikle emeklilik yaşına yaklaşan kişilerin yeniden iş piyasasına dâhil olma oranı düşüktür. Örneğin; 2012 yılında 55 – 65 yaş arası işsizlerin uzun süreli işsizler arasındaki oranı %45,6'dır. Buna karşın, yaşlı işgücünün işsiz kalma riski - işletmelerin uzun süreli istihdamı yeğlemesi ve iş sözleşmesinin koruyuculuğu sayesinde - gençlere göre daha düşüktür.

2.2.3. Eyaletlere Göre İşsizlik

F.Almanya'daki işsizlik oranları, eyaletlere göre oldukça farklılık göstermektedir. Söz konusu farklılık, eyaletler arası işsizlik oranları karşılaştırıldığında daha da belirgin hale gelmektedir.

Birleşme sonrası yeni eyaletlerdeki işsizlik oranları, eski eyaletlere oranla daha yüksektir.

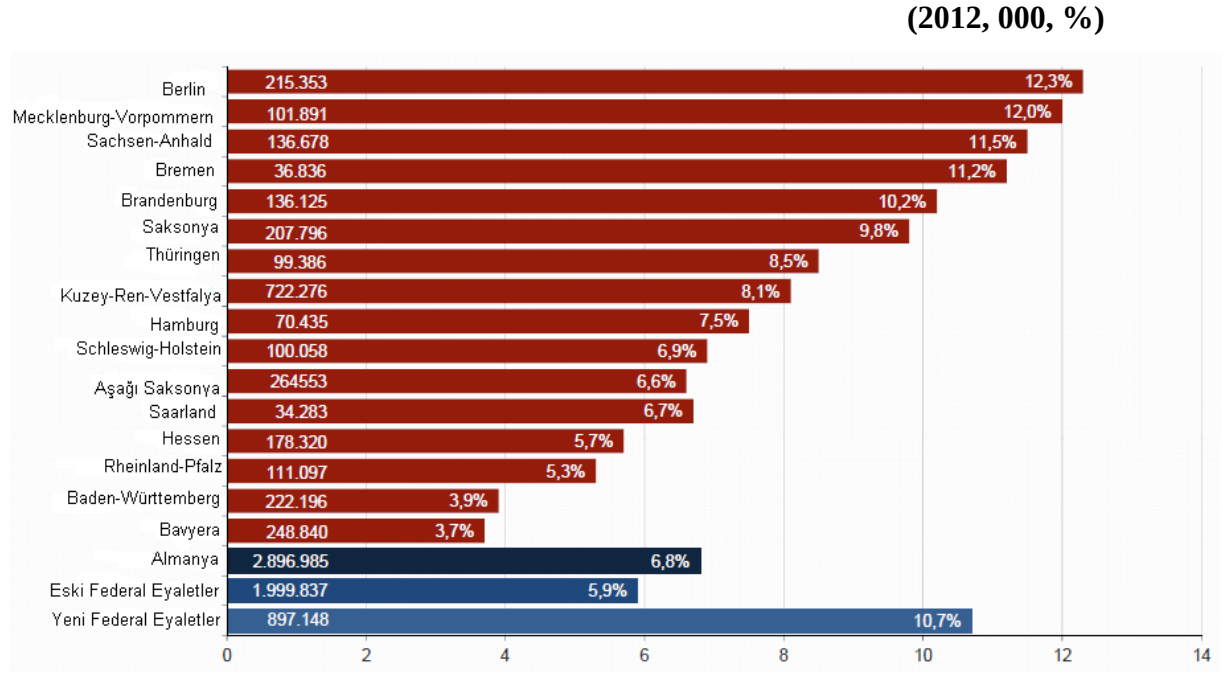
Öte yandan, Batı Almanya'daki işsizlik oranları da eyaletten eyalete farklılık göstermekte; buna göre Baden-Württemberg Eyaleti (%3,9) ile Bavyera Eyaletindeki (%3,7) işsizlik oranı diğer batı eyaletlerine göre %4 oranında daha düşük iken; Kuzey-Ren-Vestfalya Eyaleti'ndeki işsizlik oranı %8,1'dir Eski eyaletlere ait başkentlerdeki en yüksek işsizlik oranları ise %12,3 ile Berlin, %11,2 ile Bremen ve %7,5 ile Hamburg şehirlerine aittir. (Tablo 21).

Eyaletler arası işsizliğin bu denli farklılık göstermesi, eyaletlerin ekonomik yapısı ve dinamiklerinin farklılığından kaynaklanmaktadır.

Örneğin; yaşanan yapısal değişim ile mücadele etmek zorunda kalan eski endüstri bölgelerinde – buna Ruhr Bölgesini örnek gösterebiliriz – yüksek işsizlik oranları bulunmaktadır. Özellikle, yeni eyaletlerde iş piyasası sorunları, dolayısıyla işsizlik sorunu, birleşmenin ardından 25 yıl geçmesine rağmen halen devam etmekle

birlikte son dönemlerde Doğu Almanya'nın işsizlik oranlarında belirgin bir düşüş yaşanmaya başlamıştır.¹²⁰

Tablo 21: Federal Eyaletler 'deki İşsizlik Oranları ve İşsiz Sayıları



Kaynak: Bundeszentrale Für Politischebildung: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern>:
(Erişim Tarih 19.01.2014)

Sachsen-Anhalt Eyaleti'nin 2005 – 2012 yılları arasındaki işsizlik oranı %10,2 azalarak %21,7'den, %11,5'e gerilemiştir. Aynı dönemlerde, Thüringen Eyaleti'nin işsizlik oranı %9,2 gerileyerek %8,5'e, Saksonya Eyaleti'nin işsizlik oranı %9,1 gerileyerek %9,8'e, Mecklenburg-Vorpommern Eyaleti'nin işsizlik oranı %8,9 gerileyerek %12'ye ve Brandenburg Eyaleti'nin işsizlik oranı ise %18,8'den %10,2 seviyelerine düşmüştür (Tablo 21).

¹²⁰ Bundesagentur Für Arbeit, "Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenzahlen nach Bundesländern 2012" (Rapor).

Doğu eyaletlerindeki bu iyi gidişata rağmen, buralarda gerçekleşen işsizlik oranları, batı eyaletlerinin iki katı kadardır. 2012 yılında Eski Federal Eyaletler’de tespit edilen işsizlik oranı %5,9 iken, bu oran Yeni Federal Eyaletler’de toplam %10,7 dir (Tablo 21).

2.2.4. Süresine Göre İşsizlik

2012 yılında yeniden iş piyasasına dâhil olabilen işsizler, kısa süreli işsizler sınıfında kabul edilmektedir. Toplam işsizler arasında; %45,1’i üç aydan kısa bir süre işsiz, %18,4’ü üç aydan fazla altı aydan az süre işsiz ve %19,7’i ise 12 ay ve daha fazla süre işsiz kalmışlardır. Üç aydan daha kısa süre işsiz kalanların oranları 2000 – 2004 yılları arası %37,4 iken, bu oran 2008 – 2012 yılları arasında %45,6’ya çıkmıştır. Üç aydan daha kısa süre işsiz kalanların oranlarındaki bu artış, üç aydan uzun altı aydan az süreyle işsiz kalanların oranında da meydana gelmiş; ancak buna karşılık, 12 ay ve daha uzun süre işsiz kalanların oranı hemen hemen sabit kalmıştır. Buna göre 12 ay ve daha uzun süre işsiz kalanların oranı 2000 – 2004 yılları arasında %20,2, 2008 – 2012 yılları arasında ise %18,4 oranlarında seyretmiştir (Tablo 22).¹²¹

¹²¹ Bundeszentrale Für Politischebildung,
<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern> (Erişim Tarihi: 20.01.2014)

Tablo 22: Yıllar İtibariyle F.Almanya’da İşsiz Kalma Süresine Göre İşsizlik Oranları

(2008 – 2012, hafta ve %)

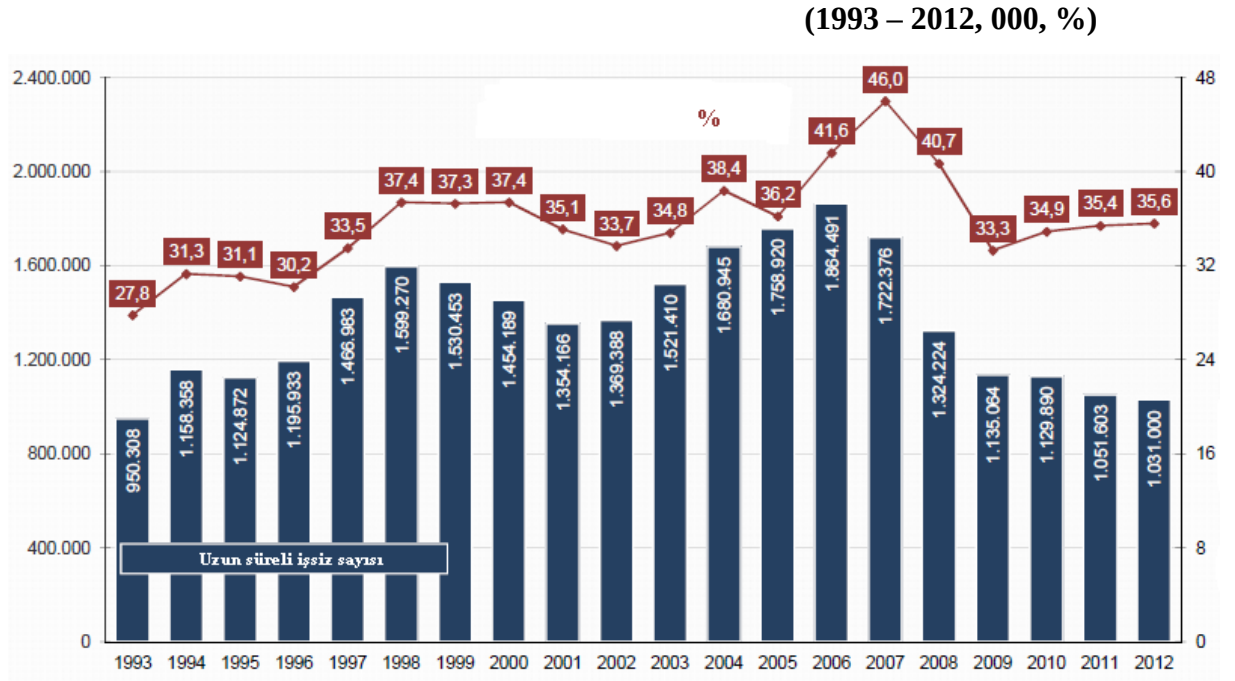
	2008	2009	2010	2011	2012
İşsiz Sayısı	2.973.546	3.139.546	2.969.646	2.975.823	2.896.985
	Ortalama işsizlik süresi %				
3 aya kadar	46,0	46,9	45,5	44,9	45,1
3 aydan 6 aya kadar	19,0	20,7	19,3	18,9	18,4
6 aydan 12 aya kadar	15,6	16,6	17,3	16,6	16,8
12 ay ve daha fazla	19,4	15,8	17,9	19,6	19,7
	Ortalama işsizlik süresi, hafta				
	38,1	33,4	34,3	36,9	36,6
	Şimdiye kadarki işsizlik süresi, %				
3 aya kadar	29,6	32,4	31,0	28,5	28,9
3 aydan 6 aya kadar	16,6	18,8	18,0	16,8	16,5
6 aydan 12 aya kadar	17,5	19,0	19,4	19,3	19,2
12 ay ve daha fazla	36,3	29,7	31,6	35,4	35,4
	Şimdiye kadarki işsizlik süresi ortalaması, hafta				
	66,6	56,9	56,9	64,9	64,6

Kaynak: Bundeszentrale Für Politischebildung:

<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern> (Erişim Tarihi: 20.01.2014)

Uzun süreli işsiz olarak, bir yıl veya daha uzun süreli işsiz kalan kişilere denmektedir. İşsiz kalma süresi uzadıkça, işsizi yeniden iş piyasasına dâhil etme olasılığı da o denli düşmekte; bu nedenle uzun süreli işsizlik F.Almanya açısından büyük bir problem teşkil etmektedir.

Tablo 23: Yıllar İtibariyle F.Almanya’da Uzun Süreli İşsizlik Oranı ve Sayısı



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, Analytikreport: Arbeitsmarkt in Deutschland - Zeitreihen bis 201,s.46

2001 yılında Federal Almanya’da 1 milyon 350 bin uzun süreli işsiz varken, bu sayı 2004 yılında 1 milyon 680 bin’e çıkmış; 2006 yılında bu sayı 1 milyon 860 bin olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılından itibaren ise uzun süreli işsizlerin sayısı sürekli gerileme eğilimine girmiş ve 2012 yılında bu sayı 1 milyon 31 bin’e gerilemiştir (Tablo 23). Söz konusu düşüşe paralel olarak, tüm işsizlik türlerini kapsayan genel işsizlik oranında da azalma yaşanmıştır.

2012 yılında tespit edilen toplam 1 milyon 31 bin 722 uzun süreli işsizinin 707 bin 612’si Batı Almanya’ya, 324 bin 110’u ise Doğu Almanya’ya aittir.¹²²

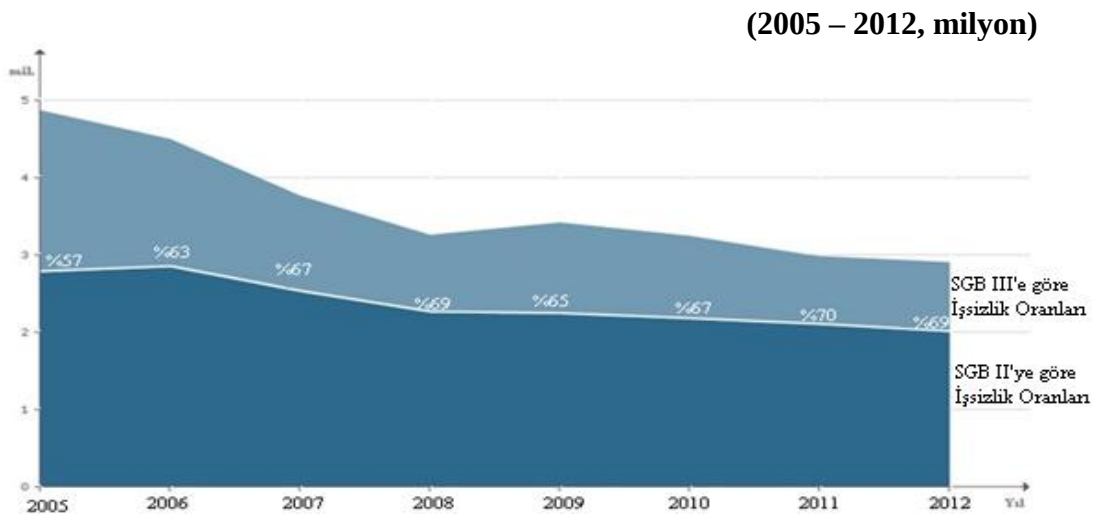
¹²² Bundeszentrale Für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61737/dauer-der-arbeitslosigkeit> (Erişim Tarihi: 20/12/2013).

2.2.5. Sosyal Kanun Kitabı II (SGB II) ve Sosyal Kanun Kitabı III (SGB III) Ayrımına Göre İşsizlik¹²³

F.Almanya’da işsizliğin, işsizlerin Sosyal Kanun Kitabı II (SGB II) ya da Sosyal Kanun Kitabı III (SGB III)’e dâhil olup olmadıklarına bakılarak iki boyutu mevcuttur.

Sosyal Kanun Kitabı III’e göre işsiz kabul edilen kişiler, nadiren oniki aydan fazla işsiz kalmaktadırlar. Bu kişilerin, kaldıkları işsizlik süresi ve yüksek eğitim seviyelerine göre yeniden iş piyasasına dâhil olma olasılıkları daha fazladır. SGB III’e göre işsiz sayılanlar, SGB II’ye göre işsiz sayılanların üçte biri kadardır (Tablo 24).

Tablo 24: Yıllar İtibariyle SGB II ve SGB III Ayrımına Göre İşsizlik Oranları



Kaynak: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155358/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit?p=all> (Erişim Tarihi: 06.01.2014)

¹²³ Bundeszentrale Für Politische Bildung,
<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155358/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit?p=all> (Erişim Tarihi: 06.01.2014).

SGB II'ye göre işsiz sayılanlar, iş piyasasına daha uzak olan kişilerdir. Bu, iş piyasasındaki olumlu konjüktüre rağmen yeniden iş piyasasına dâhil olma şanslarının düşük olduğu anlamına gelmektedir. SGB III sistemi içerisinde yer alan ve uzun süre işsizliğe doğru giden kişiler, SGB II'ye kaydırılmaları nedeniyle son zamanlarda düşen işsizlik oranında birincil faktör olmuştur. SGB III'e göre işsiz sayılanların sayısı 2005 yılından günümüze 2,1 milyon kişiden 900 bin kişiye düşmüş; SGB II'ye göre işsiz sayılanların sayısı ise 2,8 milyondan 2,1 milyona gerilemiştir (Tablo 24).

2011 yılında SGB III'e göre işsiz sayılanların birincil iş piyasasında iş bulma oranı %14,5, SGB II'ye göre ise işsiz sayılanların oranı %3,7 olmuştur (Tablo 24). Öte yandan, SGB II'ye göre işsiz sayılanların yeni bir işte tutunma oranları da düşük olmaktadır. 2011 yılında SGB II'ye göre işsiz sayılanların yarısından fazlası oniki ay öncesine kadar Hartz IV işsizlik yardımından faydalanmış, hatta bunların üçte biri son üç ay içerisinde Hartz IV işsizlik yardımı almıştır.

2.2.6. Cinsiyete Göre İşsizlik

F.Almanya' da 2012 yılı cinsiyete göre işsizlik oranlarına bakacak olursak, kadınlar arası işsizlik oranının erkeklere kıyasla daha fazla düşüş gösterdiği görülmektedir. Buna göre; kadın işsizlik oranı bir önceki yıla kıyasla %3 oranda düşüş göstererek 1 milyon 347 bine gerilemiş, erkek işsizlik oranı ise bir önceki yıla kıyasla %2 gerileyerek 1 milyon 550 bine düşmüştür. Kadınların toplam işsizlik oranındaki payı %46'ya gerilemiştir. 2012 yılı kadın işsizlik oranı 2002 yılına kıyasla 4 puanlık düşüşle %7,3'e, erkek işsizlik oranı ise yine 3,4 puanlık düşüşle %7,9'a gerilemiştir (Tablo 25).¹²⁴

¹²⁴ http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/tabIV11.pdf (Erişim Tarihi: 14.03.2014)

Tablo 25: F. Almanya’da Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları

(2002 ve 2012, %)

	Almanya		Eski Federal Eyaletler		Yeni Federal Eyaletler	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Toplam	10,8	7,6	8,5	6,6	19,2	11,9
✓ Erkek	11,3	7,9	9,1	6,8	19,5	12,2
✓ Kadın	10,3	7,3	7,8	6,4	18,9	11,1

Kaynak: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/tabIV11.pdf
(Erişim Tarihi: 31.01.2014)

2.2.7. Yabancılar Arası İşsizlik

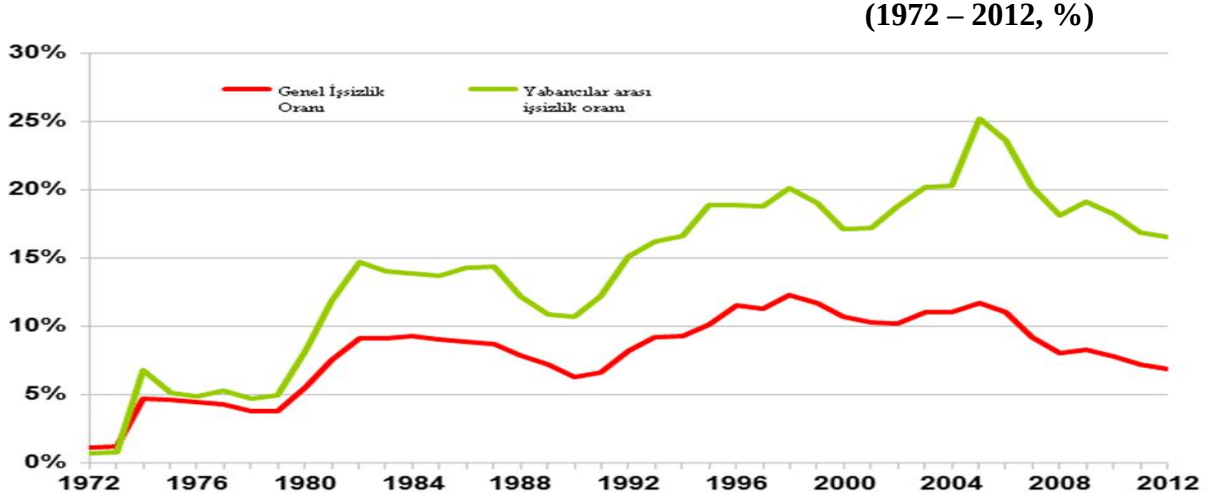
F.Almanya, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası, yitirmiş olduğu iş gücünü dışarıdan iş gücü temin ederek telafi etmeye çalışmış ve günümüzde yaklaşık 7,5 milyon yabancı F.Almanya’da yaşamakta ve bu oran F.Almanya nüfusunun %9’nu teşkil etmektedir.

F.Almanya’da yaşayan yabancıların çalışma hayatındaki yerine bakacak olursak, yabancılar arası işsizlik oranının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.¹²⁵

F.Almanya’da yabancılar arası işsizliğin bu denli yüksek olmasının başlıca nedenleri arasında (1) *kalifikasyon, eğitim eksikliği*, (2) *dil eksikliği* ve (3) *işverenlerin yabancı işçi çalıştırmak istememeleri (ırkçılık)* gibi nedenler gelmektedir.

¹²⁵ Bundesagentur Für Arbeit, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender-201203.pdf>
(Erişim Tarihi: 20.02.2014).

Tablo 26: Yıllara Göre Genel İşsizlik Oranı ile Yabancılar arası İşsizlik Oranı Kıyaslaması



Kaynak: <http://www.iza.org/de/webcontent/charts/showChart#pos> (Erişim Tarihi: 02.02.2014)

F.Almanya'da, 2012 yılında Almanlar arası işsiz sayısı bir önceki yıla göre %3 düşüş ile 2 milyon 419 bine gerilerken; yabancılar arası işsiz sayısı bir önceki yıla göre %1 artış ile 474 bine çıkmıştır. Görüleceği üzere F.Almanya'da yabancı işgücü, Almanlara oranla işsiz kalma tehlikesinden daha çok etkilenmektedir. Yabancılar arası işsizlik oranı %15 dolaylarında seyrederken ve her geçen yıl artış gösterirken, bu oran Almanlar arası işsizlik oranınının (%6,2) neredeyse iki katından fazladır (Tablo 26).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ALMANYA'DA İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE UYGULANAN PASİF İŞSİZLİK POLİTİKALARI

3.1.TÜRKİYE’NİN İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

Bir ülkenin sahip olduğu işgücünün durumu ve niteliği, o ülkenin ekonomik gelişiminin temel göstergelerinden birisidir. İşsizlik problemi, ülkelerin ekonomik problemlerinin temelini teşkil etmektedir. Bir ülkenin gelişmişliği değerlendirilirken, sahip olduğu işgücüne, güvenli ve tatminkâr istihdam olanaklarına bakılmaktadır.¹²⁶

Gelişmekte olan ülkelerin başta gelen ekonomik sorunlarından biri olan işsizlik, Türkiye'nin ekonomik gündeminde önemli bir sorun olarak yer almaktadır.

Türkiye'de *yüksek enflasyon, sermaye-yatırım yetersizliği, hızlı nüfus artışı, eğitim sistemindeki yetersizlikler, bölgelerarası gelişmişlik farkları, çarpık kentleşme, yüksek istihdam vergileri* işsizlik sorununun başlıca nedenleri arasında sayılabilir. Ekonominin istikrarsız bir seyir izlemesi, özellikle sık aralıklarla baş gösteren ekonomik krizler, işsizlik sorununu daha da ağırlaştıran nedenler olmaktadır.¹²⁷

Türkiye'de işsizlik, tarım toplumu niteliğinin belli ölçülerde ağırlığının sürmesi, hızla artan genç nüfusun istihdam edilebilmesini sağlayacak yatırımların gerçekleştirilememesi gibi nedenlerle *yapısal* özellik taşımaktadır. Tarımın ekonomi içindeki ağırlığı, sanayileşme ve kalkınma sürecindeki ilerlemelere bağlı olarak azalmaktadır. Başta sanayi sektöründe olmak üzere, istihdamı artıracak yatırımların sürekliliğinin sağlanamaması, ülkemizde mevcut işgücü fazlasının tarım dışındaki sektörler tarafından yeterli ölçüde istihdam edilememesine neden olmaktadır.¹²⁸

¹²⁶ Yasemin Bozdağlıoğlu Uyar, a.g.e., s. 45-65.

¹²⁷ Şeyma İpek Köstekli, a.g.e., s.64.

¹²⁸ Faik Aktürk, a.g.e., s.190-191.

Türkiye'de işsizlikle mücadele, temelde üç ana etmene dayanmaktadır. Bunlar, (1) *var olan nüfus artışına paralel olarak yüksek bir büyüme hızının gerçekleştirilmesi*, (2) *gerçek büyüme hızına uygun bir nüfus artışına gidilmesi* veya (3) *her ikisinin birlikte gerçekleştirilmesidir*.

Türkiye'de işsizlik sorununun 1960 yılından sonra daha belirgin olarak ortaya çıkmasıyla, istihdam ve işsizlik sorununa ekonomik kalkınma sürecinde çözülecek bir sorun olarak bakılmış ve kalkınma planlarında “*işsizlikle mücadele politikaları*”na da yer verilmeye başlanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından (1963-1967), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planına (1985-1989) kadar, Kalkınma Planlarında işsizlikte mücadelede *kişilerin mesleki seviyelerini yükseltmek, sosyal hareketlilik, çalışanların meslek gruplarında dengeli dağıtılması, nitelikli insan gücünün bölgeler arasında dengesiz dağılımının önüne geçilmesi, genç işsizlere yönelik istihdam arttırıcı politikaların oluşturulması* gibi konulara yer verilmiştir. Bu Kalkınma Planları sonucu özellikle *tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlere kaydırılması* politikası benimsenmiş olmasına rağmen, tarım dışı alanlarda istenilen düzeyde istihdam artışı yaratılamamıştır. Söz konusu beş yıllık kalkınma planlarından birincisinde, işsizlikle mücadele politikası olarak “*işgücü fazlasının işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracı*”nın benimsendiği dikkat çekmektedir. Nitekim, Türkiye 1961 yılında Batı Almanya ile ikili işgücü anlaşması imzalayarak bu ülkeye ilk işçilerini göndermiştir. Başlarda söz konusu politika, amaçlanan hedefe ulamışı gibi görülse de, F.Almanya ve diğer ülkelere nitelikli işçilerin gitmesi, Türkiye açısında ayrı bir olumsuzluk yaratmıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planından (1990-1994) itibaren ise, bizzat istihdam yaratmak yerine, *istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın oluşturulması, istihdamı artırıcı yatırımların teşvik edilmesi, müteşebbis ruhunun ve gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli girişimlerin desteklenmesi, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi* ve *mevcut işgücü niteliğinin arttırılması* yanısıra, başta işsizlik sigortası gibi işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemlerin de

alınması, istihdam politikasının temelleri olarak ortaya çıkmış, aktif ve pasif işsizlik politikaları üzerinde durulmuştur.¹²⁹

Son yıllarda işsizliğe karşı geliştirilen en önemli çözümlerden biri esneklik olmuştur.

Esneklik ile işgücü piyasasındaki gereksiz kontrolleri kaldırarak, piyasayı güçlendirmek ve yeni istihdam alanları yaratmak hedeflenmiştir.¹³⁰

Bununla birlikte, Türkiye 2008 yılında başlayan dünya finans krizinden kaynaklanan yüksek işsizlik oranlarını azaltmak için bir dizi önlem paketi hazırlamıştır. Alınan önlemler arasında, aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan harcamalar ile işsizlik sigortasının işlevselliği ve kısa çalışma ödeneği uygulamalarını artırmak gelmektedir.

Bu dönemde işsizliği azaltmak amacıyla alınan diğer önlemleri şu şekilde sıralamak mümkündür.¹³¹

- İstihdam maliyetleri düşürerek, işverenlerin sosyal güvenlik prim katkılarını düşürmek ve bunları Hazine ve İşsizlik Sigorta Fonu'ndan karşılamak (5763 Sayılı Kanun Kapsamındaki Getirilen İstihdam Teşvikleri),
- İŞKUR tarafından hayata geçirilen Aktif işgücü piyasası programlarının kapsamını ve uygulama alanını genişletmek,
- Genç ve kadın istihdamının teşviki amacıyla, bu kişilerin sosyal güvenlik

¹²⁹ DPT, "Kalkınma Planları",
<http://esk.dpt.gov.tr/DYS/DokumanAra.aspx?Enc=9311D34D022EB51F6AB3AB4DA8D00BC2244DE59B4F28849025B414E7B8877DDCDE0D834D7B3CDFC7961CA30D61763DE1>
(Erişim Tarihi: 28.10.2013)

¹³⁰ Faruk Kocacık, "Türkiye'de Çalışma Hayatından Kesitler: İşsizlik-Sendikal Örgütlenme-Kadın Emegi-İşportacılık", Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları No: 94, Cumhuriyet Üniversitesi Matbaası, Sivas, 2004, s. 112.

¹³¹ Hakan Ercan, Erol Taymaz ve Erinç Yeldan, "Kriz ve Türkiye: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirilmesi", ILO Yayınları, Ankara, 2010, s.20-24.

sigorta primlerini düşürmek,

- İşsizlik sigortası ödemelerinin gayrisafi olarak ve %11 oranında artırılarak vermek,
- Sadece bu dönemde (2008, 2009 ve 2010) olmak kaydıyla, kısa çalışma ödeneğini %50 artırmak ve yararlanma süresini 3 aydan 6 aya çıkarmak (5838 Sayılı Kanun İle),
- *Toplum Yararına Çalışma Programlarını* (TYÇP) hayata geçirmek.¹³²

3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

İşsizlikle mücadele politikaları, ülkelerin gelişmişlik seviyesine bağlı olarak değişik şekillerde uygulanmaktadır. Bu politikalar genel olarak iki temel grupta toplanmıştır. Bunlar, “(1) *Aktif İstihdam Politikaları* ve (2) *Pasif İstihdam Politikaları*” dır.

Pasif emek piyasası politikaları, işsizlikle ortaya çıkan “*toplumsal sorunları ortadan kaldırmaya*” ve “*işsizlere asgari düzeyde bile olsa bir ekonomik güvence sağlamaya*” yönelik uygulamaları içermekte; istihdamı arttırmaya ve yeni iş alanları yaratmaya yönelik bir içerik taşımamaktadır.¹³³ Bu politikalar daha ziyade işsizliğin kişiler ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik politikalarlardır.

Çalışanların işsiz kalmaları sonucunda ortaya çıkabilecek olumsuz etkilerin giderilmesi amacıyla işten çıkarılanlara işverenler tarafından ödenen “*Kıdem ve İhbar Tazminatı*” Türkiye’de en eski geçmişe sahip pasif istihdam politikası uygulamalarıdır. Günümüzde pasif istihdam politikası temelde üç başlık halinde toplanmaktadır. Bunlar; İşverenin işten çıkarılan işçilerine ödediği (1) *tazminat ödeme yükümlülüğü (Kıdem Tazminatı)*, (2) *İşsizlik Sigortası ve Yardımları* ve son

¹³² Alpaslan Karabulut, "Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği", Uzmanlık Tezi, İŞKUR, 2007, s.88.

¹³³ Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, a.g.e., s.86.

olarak özelleştirme nedeniyle işten çıkartılanlar için uygulamaya sokulmuş (3) *İş Kaybı Tazminatı* dır.¹³⁴

Bunların dışında, Türkiye’de ayrıca pasif istihdam politikası enstrümanı olarak “*Ücret Garanti Fonu*”, 2008 krizine karşı alınan önlemlerle önemi daha da artan “*Kısa Çalışma Ödeneği*” ve “*İhbar Tazminatı*” yer almaktadır.

3.1.1.1.İşsizlik Sigortası¹³⁵

Ülkemizde, ilk kez 1952 yılında Türk-İş Genel Kurulu'nda gündeme getirilen *işsizlik sigortası*, ancak 1999 yılında 4447 sayılı Sosyal Güvenlik Reform Yasası kapsamında kabul edilmiş; 2000 yılında ilk prim tahsilatı yapılmış, ilk işsizlik ödeneği ise 2002 yılında ödenmiştir. Böylece, 102 sayılı ILO sözleşmesine göre sosyal güvenlik sistemindeki 9 sigorta dalından 8’ incisi de uygulamaya geçmiş olmuştur.¹³⁶

İşsizlik Sigortasının en kapsamlı tanımı şu şekilde yapılmaktadır:

İşsizlik Sigortası, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.¹³⁷

İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile gecikme

¹³⁴ Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, a.g.e., s.86.

¹³⁵ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Kabul Tarihi: 25/08/1999, R.Gazete’de Yayımlandığı Tarih: 08/09/1999, Sayı: 23810, Tertip:5, Cilt: 39, 01.10.2008 tarihli yeni düzenlemeler ile (46. Madde).

¹³⁶ Murat Göçmen, “Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları”, Kamu-İş Dergisi, C:12, S:2/2012, Ankara, 2012, s.140.

¹³⁷ Necdet Kenar, "İşsizlik Sigortası Uygulaması", Türkiye Tekstil İşverenleri Sendikası, <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2003/>; Sayı:287, Ankara, 2003. (Erişim Tarihi: 11.12.2013)

zamminin Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden “*Sosyal Güvenlik Kurumu*”, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin (işsizlik ödeneği ödeme, mesleki eğitim, işe yerleştirme, sağlık güvencesinin devamı vs) yapılmasından ise “*Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü*” görevli, yetkili ve sorumludur.

İşsizlik sigortasının kapsamı, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 46. maddesinin ikinci fıkrasının, 17.04.2008 tarih 5754 sayılı Kanunun 90. maddesi ile değiştirilmesine müteakip, 01.10.2008 tarihinden itibaren yeniden düzenlenmiştir.

3.1.1.1.1. İşsizlik Sigortası Kapsamında Olanlar

İşsizlik Sigortası Kanununa göre;

- (1) *hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,*
- (2) *bankalar, sigorta ve ikili sigorta şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri personeli için kurulmuş bulunan sandık mensupları ve*
- (3) *işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar*

işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilmektedirler.

3.1.1.1.2. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortasından, bir işyerinde çalışırken; çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, *kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenler*;

- (1) *hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması,*
- (2) *son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması ve*

(3) hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurarak iş almaya hazır olduğunu bildirmesi

koşulları yerine getirmesi halinde yararlanabilmektedirler.

Bunun yanısıra, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için ayrıca hizmet akdinin grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olması gerekmektedir.

3.1.1.1.3. İşsizlik Sigortası Finansmanı

İşsizlik sigortasının temel finansman kaynağı aylık brüt kazançlar üzerinden hesaplanan primlerdir. Buna göre, *Sigortalı %1, İşveren %2, Devlet %1* oranında prim ödemektedir. İsteğe bağlı sigortalı olarak işsizlik sigortası primini ödeyenlerden ise *%1 sigortalı* ve *%2 işveren* payı alınmaktadır. Primler, Sosyal Güvenlik Kurumu denetiminde olan işsizlik sigortası fonunda toplanmakta; söz konusu Fondan sigortalı işsizlere verilen ödemeler, hastalık ve analık sigortası primleri, meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme eğitim giderleri ile işsizlik sigortası hizmetlerini yerine getirebilmesi amacıyla yapılan harcamalar karşılanmaktadır.

3.1.1.1.4. İşsizlik Sigortası Hesaplanması

Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının *son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır*. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39'uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan *aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçmemektedir*.

Hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 3 yıl içinde;

- ✓ 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlara → 180 gün,
- ✓ 900 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlara → 240 gün,
- ✓ 1080 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlara → 300 gün,

süre ile işsizlik ödeneği ödenmektedir.

İşsizlik ödeneği, her ayın sonunda, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmadan aylık olarak ödenmekte; ilk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonuna kadar yapılmaktadır.

Öte yandan, işsizlik ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik (borç nedeniyle başka bir kişiye devir edilememesi) edilememekte; sigortalının kusurundan kaynaklandığı belirlenen fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte geri alınmaktadır.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden işsiz kalması halinde, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam etmektedir. Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenmektedir.

3.1.1.1.5. İşsizlik Sigortası Başvuru Şekli

Bahsekonu sigorta ödeneğinden yararlanabilmek için, *iş sözleşmesinin sona erdiği tarihi izleyen günden başlayarak 30 gün içinde şahsen veya elektronik ortamda İŞKUR'a başvurmak* gerekmekte; başvuru süresi, yasal başvuru süresinin son gününün resmi tatile rastlaması halinde, izleyen ilk işgünü mesai saati bitiminde son

bulmaktadır. Önceden tahmin edilemeyen ve herhangi bir kimse tarafından alınacak tedbirlere rağmen önüne geçilmesine imkân bulunmayan, beklenmedik, harici ve kendisinin iradesi dışında meydana gelen *mücbir sebepler* dışında 30 gün içerisinde işsizlik ödeneğine başvurulmaması halinde, başvuruda gecikilen süre, toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir.

Öte yandan, iş kaybı tazminatı için yapılan başvurular, işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçmektedir.

İşsizlik ödeneği başvurusunda ayrıca işvereninde yerine getirmesi gereken ödevleri vardır. İşverenlerce işten ayrılma bildirimleri, fesih tarihini izleyen günden itibaren 10 gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) vermesi gerekmektedir.

3.1.1.1.6. Mücbir Başvuru Şartları

Mücbir sebepler; önceden tahmin edilemeyen ve herhangi bir kimse tarafından alınacak tedbirlere rağmen önüne geçilmesine imkân bulunmayan, beklenmedik, harici ve kendisinin iradesi dışında meydana gelen olaylardır.

Mücbir nedenler, yasal başvuru süresi içinde başlamış olması gerekmektedir. Söz konusu nedenler;

- ✓ *eş, çocuk, anne, baba veya kardeşlerinden birinin vefatı (olayın olduğu tarihten itibaren 5 işgünü geçmemek kaydıyla) ya da doktor raporu ile kanıtlanmak kaydıyla kendisinin veya bu maddede sayılanlardan birinin hastalık hali,*
- ✓ *yangın, yer sarsıntısı, sel baskını gibi doğal afetler,*
- ✓ *herhangi bir nedenle ulaşımın imkânsız hale gelmesi,*
- ✓ *kanuni bir ödevin yerine getirilmesi,*
- ✓ *muvazzaf askerlik hizmetinin yerine getirilmesi,*

- ✓ *gözüaltına alınma hali,*
- ✓ *tutukluluk ve hükümlülükte geçen süreler,*
- ✓ *savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hal gibi durumlar,*
- ✓ *salgın hastalık nedeniyle karantina,*
- ✓ *işe iade dava kararlarının kesinleştiği tarihe kadar geçen dönem*

olarak kabul edilmektedir.

Bununla birlikte, mücbir nedenin başladığı tarih, başvuru süresini durduran bir durum olarak kabul edilmekte ve mücbir nedenin başladığı tarihten bittiği tarihe kadar geçen süre toplam hak sahipliği süresinden düşülmemektedir.

3.1.1.1.7. Sigortalı İşsizlere, İşsizlik Sigortası Kapsamında Verilen Hizmetler

İşsizlik Sigortası kapsamında sigortalı işsizlere, sadece *pasif istihdam ödemeleri* yapılmamakta; aynı zamanda, sigortalı işsizlere özellikle *aktif istihdam hizmetleri kapsamında olan niteliklerini artırmaya yönelik eğitimler* verilmekte; böylece, işsizlerin daha kolay istihdama katılması sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortası kapsamında verilen pasif ve aktif hizmetler şunlardır:

- a) İşsizlik ödeneği:** İşsizlik sigortasından yararlanma şartını gerçekleştirenlere işsizlik ödeneği verilmektedir. Sigortalının günlük işsizlik ödeneği tutarı, sigortalının *son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır*. İşsizlik ödeneği miktarı prime esas kazanç ve asgari ücretteki değişmelere paralel olarak artış göstermektedir.

b) 5510 sayılı Kanun Gereği Ödenecek Sigorta Primleri: İşsizlik ödeneği ödenen süre boyunca; genel sağlık sigortası primleri, Sosyal Güvenlik Kurumunca yatırılmaktadır.

c) Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi: Kendilerine iş bulunamayanlara verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin esas ve usulleri 31.12.2008 tarih ve 27097 (6. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

d) Yeni Bir İş Bulma: Kurum, işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapmakta ve yardımcı olmaktadır.

e) Genel Sağlık Sigortalısı Sayılması: Kişiler, işsizlik sigortasından yararlanmaya başladıkları tarihten itibaren genel sağlık sigortalısı sayılmaktadırlar (bakmakla yükümlü olunan kişilerde dâhil) ve bunlar Türkiye İş Kurumu tarafından işsizlik ödeneğinin bağlandığı tarihten itibaren bir ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmektedirler.

f) Diğer Hizmetler: Sigortalı işsizler ile Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; danışmanlık hizmetleri işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilmekte ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılmaktadır.

3.1.1.1.8. İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi ve Başlatılması

İşsizlik ödeneği alırken çalışmaya başlayanlar (bir gün dahi olsa), işe girdiği tarihi takip eden günden başlayarak 15 gün içinde Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne bilgi vermeleri gerekmektedir.

İşsizlik sigortası ödeneğinden faydalanırken aynı zamanda gelir getirici bir işte çalışan sigortalıların tespiti; Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü veya yerinde inceleme yapılmak suretiyle çalışma hayatını inceleme ve denetleme yetkisine haiz müfettişler yanısıra sosyal güvenlik denetmenleri ve sosyal güvenlik kontrol memurları tarafından yapılmaktadır.

İşsizlik ödeneği, aşağıda belirtilen hallerde kesilmekte ve yeniden başlatılmaktadır:

- a) **Yeni İşe Girme:** Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği aldığı dönem içinde işe girmiş ve bu durumu Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne bildirmiş veya Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından tespit edilmiş ise, alınan işsizlik ödeneği durdurulmaktadır. Söz konusu işsizlik ödeneği, sigortalı işsizin *tekrar işsiz kalması durumunda, başvuru tarihi itibarıyla yeniden başlatılmaktadır*.
- b) **Gelir Getirici İşte Çalışıyor Olma:** Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği aldığı dönem içinde kayıt dışı çalıştığı çalışma hayatını inceleme ve denetleme yetkisine haiz müfettişlerce veya kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından tespit edilmesi halinde, ödeneği kesilmekte ve *tekrar işsiz kalması durumunda işsizlik ödeneği bağlanmamaktadır*.
- c) **Geçici İş Görmezlik:** Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği aldığı dönem içinde geçici iş göremezlik raporu alması halinde, raporun başlangıç tarihi itibarıyla işsizlik ödeneği durdurulmakta ve söz konusu ödenek, *raporun bitiş tarihi itibarıyla yeniden ödenmektedir*.
- d) **İş Almaya Hazır Olmama:** Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği aldığı dönem içinde iş almaya hazır olmaması (yurt dışına çıkması, kendi isteği, vb.) halinde ödeneği durdurulmakta; *iş almaya hazır olması durumunda başvuru tarihi itibarıyla ödeneği yeniden başlatılmaktadır*.
- e) **Önerilen İş Kabul Etmeme:** Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği aldığı dönem içinde Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından mesleğine uygun, son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın, ikamet edilen yerin belediye

mücavir alanındaki önerilen işi kabul etmemesi halinde ödeneği kesilmekte; *haklı bir gerekçe göstermemesi halinde söz konusu ödenek tekrar başlatılmamaktadır.*

f) Kurs Devamsızlık: Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği aldığı dönem içinde Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından gönderildiği kursa devam etmemesi halinde ödeneği kesilmektedir. Kursa gönderilen işsiz *yeniden kursa başlaması halinde, işsizin başvurduğu tarih itibariyle işsizlik ödeneği ödenmesine yeniden başlanmaktadır.*

g) Emeklilik Aylığı Almaya Başlama: İşsizlik ödeneği aldığı dönem içinde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almaya başlayanların ödenekleri “Emeklilik” gerekçesiyle kesilmekte ve söz konusu *işsizlik ödeneği yeniden başlatılmamaktadır.*

h) Ölüm: Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği aldığı dönem içinde vefat etmesi halinde bağlanmış olan işsizlik ödeneği ölüm tarihi itibariyle kesilmektedir.

i) Askerlik: Sigortalı işsiz askere gitmesi halinde bağlanan işsizlik ödeneği kesilmekte ve söz konusu ödenek, *askerlik dönüşü başvuru tarihi itibariyle yeniden başlatılmaktadır.*

Tablo 27: Yıllar İtibariyle İşsizlik Sigortasından Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar

(Bin TL)

	2009		2010		2011		2012		2013	
Aylar	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)
Ocak	244.359	87.035	231.829	79.913	184.199	69.067	196.534	79.770	236.015	108.945
Şubat	281.882	100.206	231.536	79.553	182.446	69.304	193.861	81.091	236.130	109.536
Mart	311.513	108.422	219.745	75.427	179.186	68.412	195.125	80.997	234.593	107.802
Nisan	317.766	107.798	204.166	69.917	172.643	65.594	185.791	75.071	221.922	100.979
Mayıs	313.860	105.328	190.383	64.926	164.774	62.127	179.863	73.997	213.783	97.565
Haziran	306.213	101.561	180.117	62.295	165.299	62.129	181.618	75.044	214.846	98.037
Temmuz	292.947	97.446	183.383	64.936	166.504	64.138	189.511	80.912	229.206	108.620
Ağustos	279.258	93.988	181.099	64.491	167.113	65.904	188.959	82.655	226.118	109.007
Eylül	252.112	83.257	172.009	61.149	167.105	64.380	186.064	78.614	224.180	103.698
Ekim	237.521	79.759	167.196	60.461	161.529	63.181	177.914	79.427	208.953	102.930
Kasım	223.706	75.019	165.900	61.248	162.811	65.475	191.963	86.340	222.379	109.154
Aralık	218.493	74.455	170.425	63.096	174.363	71.341	202.923	92.268	234.345	116.214
	1.114.275		807.412		791.051		966.185		1.272.486	

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Ocak 2014
<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/yayinlar.aspx#dltop>

İşsizlik Sigortasının uygulamaya başlandığı Mart 2002 tarihinden 31.12.2013 tarihine kadar 4 milyon 356 bin 771 kişi başvuruda bulunmuş 3 milyon 218 bin 259 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Mart 2002 tarihinden 31 Aralık 2013 tarihine kadar toplamda 6 milyar 780 milyon 112 bin 393.- TL ödemede bulunulmuştur (Tablo 27).

2013 Aralık ayında işsizlik ödeneğinden yararlanmak üzere 73.837 kişi başvurmuştur. Yine aynı ayda 234 bin 345 kişiye 116 milyon 214 bin 286.-TL ödeme yapılmıştır (Tablo 27).

Görüldüğü üzere işsizlik sigortası uygulaması, belirli şartları olan, sosyo-ekonomik açıdan önemli bir risk olan işsizliğin tazmininde işsizlik yardımı ile birlikte kullanılan pasif istihdam aracıdır.

Sigortacılık tekniği ile kurulan ve işletilen işsizlik sigortası, özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak uygulanmaktadır.

İşsizlik sigortasının genel şekline bakıldığında, zorunlu katılımın öngörüldüğü, devlet tarafından kurulmuş bir yapı ön plana çıkmakla birlikte; dünyada bazı ülkelerde (Örneğin; Danimarka, Finlandiya) işsizlik sigortası gönüllü katılım prensibi ile işlemektedir.

Dünya genelinde işsizlik sigortasından yararlanma şartlarına bakıldığında genellikle 24 ayda 12 ay gibi bir istihdam ve işsizlik sigortası fonu iştirak süresinin olduğu; ödenek miktarlarının da genellikle işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi uzadıkça azaldığı görülmektedir. İşsizlik maaşının zaman içine azalarak ödenmesi, işsizlik sigortasının istihdamı olumsuz yönde etkilemesinin önüne geçmek amacıyla kaynaklanmaktadır.

İşsizlik sigortası için önemli bir diğer değişken de, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma süresi gelmektedir. Buna göre Hollanda, 38 ay ile işsizlik sigortasından yararlanma süresinin en fazla olduğu Avrupa Birliği ülkesidir. Türkiye'deki işsizlik ödeneği alma süresi, yatırılan prim gün sayısına göre değişkenlik göstermekte ve en fazla 300 gün ödeme yapılmaktadır.

Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulamasından yararlanma şartları oldukça ağırdır. Buna göre, Türkiye'de, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için, diğer ülkelere göre daha fazla istihdam edilme/ işsizlik sigortası fonu iştirak gün sayısının fazla olma şartı mevcuttur. Ayrıca, diğer ülkelerden farklı olarak gönüllü işten ayrılma durumunda işsizlik sigortasından yararlanılamamaktadır.

Türkiye'deki işsizlik sigortasının katı olduğu bir başka boyutu ise; işsizlik ödeneğinden yararlanan sigortalının, kendisine önerilen işi kabul etme zorunluluğu gelmektedir. Öyle ki, sigortalı kendisine önerilen işi kabul etmediği takdirde işsizlik ödeneğinin tamamı kesilmektedir.

Sonuç olarak; ilk etapta Türkiye işgücü piyasasının dinamikleri ile bağdaşmayan son 120 gün kesintisiz prim ödeme şartının kaldırılması ile işsizlik sigortasından yararlanma kriterlerinin yumuşatılması, işsizlik ödeneğinden faydalanabilecek sigortalı sayısını artıracaktır.

Diğer taraftan, Türkiye'deki işsizlik sigortasından sadece olumsuz yönde bahsetmek doğru olmayacaktır. İşsizlik sigortasından ödenek alındığı süre içerisinde alınacak mesleki eğitimler, sigortalının yeniden istihdam piyasasına kazandırılması hususunda yararlı olmaktadır.

3.1.1.2. Kıdem Tazminatı

Pasif istihdam politikaları kapsamında yürütülen başka bir uygulama “*Kıdem Tazminatı*” ödemeleridir.

Kıdem tazminatı, çalışanı karşılaşılabileceği geçici veya sürekli gelir kaybı riskine karşı koruyan, ancak primleri çalışan tarafından ödenmeyen bir sigorta işlevi görmektedir.¹³⁸

Kıdem tazminatı ile ilgili ilk düzenleme, Cumhuriyet tarihinin ilk iş kanunu olan 3008 sayılı Kanun'da (Resmi Gazete: 15.06.1936, Sayı: 3330) yer verilmiş ve her iş kanunu değişikliğinde kıdem tazminatı uygulamasında değişikliklere gidilmiştir.

¹³⁸ Serdar Sayan , “Yürürlükteki Kıdem Tazminatı Düzeninin Sağladığı, Sadece Kayıtlı Olarak Çalışan Nispeten Küçük Bir Kesime Yönelik Potansiyel Bir Korumadan İbaredir”, <http://www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/Mart2008/ForumMart2008.pdf>, Ankara Sanayi Odası, Ankara, 2008, s.52-54. (Erişim Tarihi: 05.12.2013),

Bugün geçerli olan kıdem tazminatı sistemimizin ilk genel hatları, 04.07.1975 tarihinde kabul edilen ve 1475 sayılı İş Kanununda değişiklikler yapan 1927 sayılı kanunla belirlenmiş; son halini ise 22.05.2003 tarihinde kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu ile almıştır. Söz konusu Kanun ile 1475 sayılı İş Kanunu'nun kıdem tazminatı ile ilgili hükümleri yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

Kıdem Tazminatının tanımına bakacak olursak; *“Kıdem tazminatı, işine son verilen işçilerin tazminat ile ödüllendirilmesinden çok, işverenlerin işçiyi kolayca işten çıkarmasını önlemek için geliştirilmiş bir iş güvencesi sistemidir.”*

İşverenler işten çıkarılan personele kıdem tazminatı ödemekle yükümlü olduklarından, mevcut personeli değişen koşullar doğrultusunda eğiterek işletme ihtiyaçlarına göre istihdam etmeye devam etmeyi tercih etmektedirler. Böylece yeni personel için yapılacak eğitim masraflarından da kurtulmaktadırlar. Dolayısıyla kıdem tazminatı iş güvencesi sağlamakta ve işçi devrini azaltmakta etkenliği olan bir unsur haline gelmektedir.

Kıdem tazminatı uygulamasına işçi açısından bakıldığında; uygulamanın zamanla, istihdam güvencesi sağlama fonksiyonunun öne çıktığı; başka bir ifadeyle kıdem tazminatının işten çıkarmayı zorlaştıran bir tedbir niteliğine büründüğü görülmektedir.

Bu uygulamaya işveren açısından bakıldığında, kısa vadede işverenleri yeni çalışanların istihdamının doğal sonucu olan uyum sürecinin getirdiği ücret dışı maliyetten korumaktadır. Ancak işverenler, kıdem tazminatının işletmeler için dayanılması güç maliyetler getirdiği görüşünü savunmaktadırlar.

Kıdem Tazminatına hak kazanmak için;

- (1) *iş kanununa tabi bir iş sözleşmesi ile çalışmak,*
- (2) *iş akdinin kıdem tazminatına hak kazanmaya imkân veren şekillerde sona ermesi (işçinin ve işverenin sağlık, mobing, işverenin işçiye veya işçinin*

işverene karşı ahlak ve iyi niyet kurallarına uymaması, işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durması ya da işçinin çalışma niyetinde olmaması gibi sözleşmeyi haklı nedenlerle feshetmesi),

(3) bir yıllık çalışma,

şartlarından birinin yerine getirilmiş olması gerekmektedir.

Kıdem tazminatı, her yıl için işçinin 30 günlük brüt ücret tutarı üzerinden hesaplanmaktadır. Söz konusu gelir miktarında, ek ücretlerde dikkate alınmaktadır. Kıdem Tazminatı hesaplanmasında aylık brüt üst limit 2014 yılı için 3.438,22 TL'dir. Yani, bir işçinin maaşı ne kadar yüksek olursa olsun, Kıdem Tazminatı 3.438,22 TL üzerinden hesaplanmaktadır. Burada miktar olarak işçinin son maaş miktarı baz alınmakta ve kıdem tazminatı ücreti günlük olarak hesaplanmaktadır.¹³⁹

➤ **Kıdem Tazminatı Hesaplama Örneği:**¹⁴⁰

İşten çıkış tarihi	: 2010.08.25
İşe giriş tarihi	: 2006.04.15
Kıdem	: 4 yıl, 4 ay, 10 gün
Son aldığı aylık brüt kazanç	: 1.700.- TL
Aylık brüt yemek yardımı	: 100 TL
kıdem tazminatına esas ücret	: $1.700 + 100 = 1.800.-$ TL
4 yıl için kıdem ücreti	: $1.800 * 4 = 7.200.-$ TL
4 aylık için kıdem ücreti	: $1.800/12*4 = 600.-$ TL
10 gün için kıdem ücreti	: $1.800 / 365 * 10 = 49,32$ TL
Hesaplanan kıdem tazminatı	: $7.200 + 600 + 49,32 = 7.849,32$ TL
Damga vergisi kesintisi	: $7.849,32 * \%0,00759 = 59,57$ TL
Ödenecek net kıdem tazminatı	: $7.849,32 - 59,57 = 7.789,75$ TL

¹³⁹ ÇSGB, "Kıdem Tazminatı", Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.9-24.

¹⁴⁰ <http://www.verginet.net/dtt/kidem-ve-ihbar-tazminati-hesaplama.aspx> (Erişim Tarihi:02.04.2014)

Günümüzde, kıdem tazminatı fonu oluşturulması ve ödemelerin bu fondan devlet eliyle yapılması tartışmaları, işverenlerden ve işçilerden kesilecek primlerin oranları hususunda mutabakata varılamaması gibi nedenlerle halen devam etmektedir.

Sonuç olarak; 1960'lı yıllara kadar kıdem tazminatı, hem işten çıkarılmaları önleyecek, hem de işten çıkarılma durumlarında işsize gelir sağlayıcı bir işsizlik sigortası sağlayacak bir uygulama olarak düşünülmüşse de; uygulamanın başlangıcından günümüze kadar, söz konusu tazminatın işverenleri ayrıca ayrı bir yük altına sokması ve bu uygulamanın işverenlerce kendilerine artı bir maliyet unsuru olarak görülmesi, tartışmalara neden olmaktadır.

Uygulamanın devamlılığını sağlamak ve işverenleri kıdem tazminatı yükünden kısmen de olsa kurtarmak amacıyla en somut adım 1975 yılında 1475 sayılı iş kanunda yapılan değişiklikte teklif edildiği gibi, ödemelerin bir “Fon” aracılığıyla yapılması olacaktır.

Kıdem tazminatının bir fondan karşılanması, uluslararası normlara da aykırı düşmemektedir. Nitekim iş güvencesine ilişkin 158 sayılı ILO Sözleşmesinin 12. maddesinde bu tazminatın doğrudan işveren tarafından karşılanabileceği gibi “bir fondan da ödenebileceği” öngörülmüştür.¹⁴¹

Fonun oluşturulmasının; (1) özellikle kriz zamanında ödenemeyen tazminatların ödenebilmesi, (2) tazminattan faydalanacak işçi sayısının arttıracak olması, (3) kıdemi yeterli olmayan işçilerin toplam hizmet sürelerinin fon sisteminde dikkate alınması neticesinde kaybının olmaması, (4) kıdem tazminatı fonunda ikramiyenin birikmesi nedeniyle işten çıkma ihtiyacı hisseden işçinin, (5) kıdem tazminatı almama baskısı üzerinden kalkması ve daha rahat hareket edebilmesi ya da (6) kıdem tazminatı yükünün işverenler üzerinden alınması gibi yararları olabileceği gibi; işverenlerin çalışanları, toplu para ödeme zorunluluğundan

¹⁴¹ Nihat Akbıyık ve Muzaffer Koç; "Kıdem Tazminatı Ve Kıdem Tazminatı Fonunun İktisadi Ve Sosyal Sonuçları", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2011, C.16, Isparta, 2011, s.253-284.

kurtulması nedeniyle (a) *işten daha kolay çıkartabilmesi*, başka bir ifadeyle, fonun işten çıkarmaları arttırması ve işçi lehine kötüye kullanılması, (b) *kayıt dışı istihdamı arttırması*, (c) *prim miktarlarının adil dağıtılmaması* ya da (d) *fon varlığının bütçe açıklarının kapatılması veya başka amaçlar için kullanılabilmesi* gibi olumsuz etkileri de olabilmektedir.

Bu nedenle, söz konusu fon oluşturulurken; adil ve sürdürülebilir olmasına, sosyal tarafların çıkarlarının zedelememesine dikkat edilmeli; bunun için de kıdem tazminatı (1) *geniş bir kitleyi kapsamalı*, (2) *işverene ayrı bir yük getirmemeli*, (3) *işçiyi tatmin etmeli* ve özellikle (4) *farklı amaçlara (politik amaçlara) araç edilmemelidir*.

3.1.1.3. İhbar Tazminatı¹⁴²

Bu uygulamada hedef, işverenin işten çıkarılacak çalışana iş araması için kıdemine göre uygun bir süre verilmesi veya bu süreye denk düşen ücretin peşinen ödenmesi suretiyle daha çalışırken iş aramaya yönltilmesidir.

İhbar tazminatı, işçinin iş kanunundan doğan hakkıdır. Çeşitli sebeplerle işten çıkartılan işçiye çalışma süreleri yani kıdemi göz önünde bulundurularak verilen bir tazminat türüdür. İşveren ve işçi, akdin feshinde bildirim sürelerine uymak zorundadır.

İşveren bu ihbar süresine uymazsa bu süreyi karşılayacak ihbar tazminatı ödemek zorundadır.

Eğer, işçiye işyerindeki kıdem süresine göre önceden iş akdinin feshedileceği bildirilmiş ve günlük iki saat iş arama izni kullandırılmış ise, o işçiye ihbar tazminatı

¹⁴² <http://www.calisanlar.net/index.php/kidem-ve-ihbar-tazminati/93-ihbar-tazminati-hakkinda>
(Erişim Tarihi: 01.02.2014)

ödenmemektedir. Ayrıca, kendi isteğiyle işten ayrılan işçiye de ihbar tazminatı verilmemektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere iş sözleşmelerinin feshinden önce, durumun diğer tarafa yazılı ve gerekçeli olarak bildirilmesi gerekmektedir.

Buna göre;

- 6 aya kadar süren çalışmalarda 2 hafta,
- 6 aydan 1,5 yıla kadar süren çalışmalarda 4 hafta,
- 1,5 yıldan 3 yıla kadar süren çalışmalarda 6 hafta,
- 3 yıldan uzun süren çalışmalarda 8 hafta,

bildirim süresi uygulanmaktadır.

İhbar tazminatı, ihbar süresi güne çevrilerek, işçinin son brüt maaşı ile çarpılması şeklinde hesaplanmaktadır.

İşveren ayrıca, işçiye iş arama izni vermeden, bildirim süresine ait ücreti peşin ödemek suretiyle iş sözleşmesini derhal feshedebilmekte; bu yüzden birçok işveren, işçi ile ilişkisini kıdem ve ihbar tazminatlarını birlikte ödeyerek bildirimin hemen ardından sona erdirmektedir.

➤ **İhbar Tazminatı Hesaplama Örneği:**¹⁴³

İşten çıkış tarihi	: 2010.08.25
İşe giriş tarihi	: 2006.04.15
Kıdem	: 4 yıl, 4 ay, 10 gün
Son aldığı aylık brüt kazanç	: 1.700.- TL
Aylık brüt yemek yardımı	: 100 TL
İhbar tazminatına esas ücret	: $1.700 + 100 = 1.800.-$ TL

İşçinin çalıştığı süre 3 yıl ve fazlası olduğu için 8 haftalık bildirim süresi vardır.

İhbar günü	: $8 \text{ hafta} * 7 = 56$ gün
Hesaplanan brüt ihbar tazminatı	: $1.800 / 30 * 56 = 3.360.-$ TL
Gelir Vergisi kesintisi	: $3.360 * \%15 = 504.-$ TL
Damga Vergisi kesintisi	: $3.360 * \%0,00759 = 25,50$ TL
Ödenecek net ihbar tazminatı	: $3.360 - (504 + 25,50) = 2.830,5$ TL

3.1.1.4. İş Kaybı Tazminatı¹⁴⁴

Türkiye’de uygulanan pasif istihdam politikası araçları arasında yer alan “İş Kaybı Tazminatı” uygulaması, 1994 yılında çıkarılan “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi”yle ilgili 4046 sayılı yasaya göre, devlete ait işletmelerde çalışıp özelleştirme nedeniyle işten çıkartılan, işletmelerin küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi sonucu iş kaybı tazminatı almaya hak kazanan sigortalı işçilere, diğer tazminatların yanısıra, özelleştirme fonundan

¹⁴³ <http://www.verginet.net/dtt/kidem-ve-ihbar-tazminati-hesaplama.aspx> (Erişim Tarihi: 02.04.2014)

¹⁴⁴ ÇSGB, “İstihdam Politikaları” Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.46.

karşıl原因 bir ödeme türüdür.¹⁴⁵

Bu uygulama ile; (1) *işsiz kalan sigortalıların belirli bir süre gelirinin sabit kalmasını ve (2) sosyal güvenliğin devamlığını*, bu geçiş sürecinde (3) - *sigortalılar yeni bir iş buluncaya kadar - gelirlerinin garantide olmasını ve (4) verilen aktif istihdam hizmetleri ile daha kısa sürede iş bulabilmelerini sağlamayı amaçlanmaktadır.*

İş Kaybı Tazminatı, hizmet akdinin fesih tarihindeki günlük net asgari ücretin iki katıdır. Özürlü personele, günlük net asgari ücretin dört katı iş kaybı tazminatı ödenmektedir.

İş kaybı tazminatı,

- 550 güne kadar hizmeti olanlar için 90 gün,
- 1.100 güne kadar hizmeti olanlar için 120 gün,
- 1.650 güne kadar hizmeti olanlar için 180 gün ve
- 2.200 güne kadar hizmeti olanlar için ise 240 gün

süreyle ödenmektedir.

İş kaybı tazminatı almaya hak kazananlara, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından tazminat ödemesinin dışında ayrıca ödenen brüt kazançlarından

- ✓ %20 oranında uzun vadeli sigorta primleri (malullük, yaşlılık ve ölüm),
- ✓ %12 oranında ise Genel Sağlık Sigortası primleri,

ilgili kurumlara yatırılmakta,

¹⁴⁵İŞKUR, "Dördüncü Genel Kurul Çalışma Raporu", http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/genel_kurul_karar_ve_raporlar.pdf, s.70. (Erişim Tarihi: 16.12.2013).

- ✓ *yeni bir iş bulmada yardımcı olunmakta,*
- ✓ *mesleki gelişmeye yönelik eğitim ve yeni beceri kazandırma*

gibi hizmetler de verilmektedir.

3.1.1.5. Ücret Garanti Fonu

Ücret Garanti Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulan ve hizmet akdine tabi olarak çalışan işçileri, işverenin;

- (1)** *konkordato ilan etmesi,*
- (2)** *işveren için aciz vesikası alınması,*
- (3)** *iflası veya iflasın ertelenmesi,*

nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerden korumak ve işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş bir pasif istihdam aracıdır.

Ücret Garanti Fonu ödeneği alabilmek için, işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması gerekmektedir. Söz konusu ödeme, temel ücret üzerinden yapılmaktadır.

Ücret Garanti Fonu ödeneği başvurusu, ödeme aczine düşen işverenden ücret alacağı bulunan işçilerin gerekli belgelerle birlikte Türkiye İş Kurumuna yapılmaktadır. Söz konusu belgeler; (1) *aciz vesikası*, (2) *hacze kabil mal bulunmadığına ilişkin haciz tutanağı*, (3) *işveren tarafından düzenlenen işçi alacak belgesi*, (4) *mahkemece verilen iflas kararı*, (5) *iflas dairesi veya iflas idaresi tarafından onaylanan işçi alacak belgesi*, (6) *mahkemece verilen iflasın ertelenmesi kararı*, (7) *mahkemece verilen konkordato mühlet kararı* ve (8) *konkordato komiseri veya konkordato tasfiye memuru tarafından onaylanan işçi alacak belgesi* dir.

Ücret garanti fonu ödeneği, başvuru sahibine, başvuruyu izleyen ayın sonuna kadar ödenmektedir.¹⁴⁶

Ücret Garanti Fonu, İşverenin ödemiş olduğu primlerden oluşmaktadır ve işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının %1 dir. Buna göre, Ücret Garanti Fonunu İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirmek mümkündür.¹⁴⁷

Tablo 28: Yıllar İtibariyle Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

(2009 – 2013, Bin TL)

Aylar	2009		2010		2011		2012		2013	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)
Ocak	46	52	929	1.549	1.652	2.797	80	160	353	930
Şubat	19	38	980	1.737	507	735	398	792	297	640
Mart	784	1.288	832	1.409	1.335	1.725	323	775	199	428
Nisan	978	1.564	2.841	4.776	296	468	178	730	388	1.407
Mayıs	1812	2.981	3.464	3.780	327	658	347	866	627	2.089
Haziran	1303	2.496	377	739	577	803	113	338	573	1.423
Temmuz	1543	2.735	1167	2.508	350	592	252	353	659	1.467
Ağustos	1823	3.379	642	1.281	266	653	157	334	229	642
Eylül	2155	5.243	576	1.895	104	224	84	223	256	723
Ekim	569	761	609	1.201	184	386	376	949	128	256
Kasım	743	819	194	494	86	159	325	1.084	1.305	3.433
Aralık	596	983	294	701	123	160	577	2.059	657	1.605
	22.339		22.069		9.362		8.662		15.043	

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Ocak 2014
<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/yayinlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 06.02.2014)

2009 tarihi itibariyle, ödemeler toplamı 77 milyon 475 bin TL dir. Aralık 2013 ayına kadar söz konusu fondan 5 bin 653 kişi yararlanmış olup, toplamda ortalama 15 milyon TL ödeme yapılmıştır (Tablo 28).

¹⁴⁶ Fatma Başterzi, "Yeni Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği Neler Getiriyor?", İşveren Dergisi TİSK Aylık Dergi, Cilt:47/70, Ankara, 2009, s.54-55.

¹⁴⁷ Murat Göçmen, a.g.e., s.142-143.

3.1.1.6. Kısa Çalışma Ödeneği

“*Kısa Çalışma Ödeneği*”, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65'inci maddesi ile düzenlenmiş, son halini ise 6111 sayılı Kanunla almıştır.

Buna göre,

- (1) *genel ekonomik,*
- (2) *sektörel veya bölgesel kriz ile*
- (3) *zorlayıcı sebeplerle*

işyerindeki *haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması* veya süreklilik koşulu aranmaksızın *işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen en az dört hafta süreyle durdurulması* hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere (Bakanlar Kurulu kararı ile 6 aya kadar uzatılabilir.) sigortalılara çalışmadıkları dönem için gelir desteği sağlayan bir uygulamadır.¹⁴⁸

Kısa çalışma talebi olan bir işveren, geçerli sebeplerle birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesine taraf sendikaya bir yazı ile bildirmek zorundadır. Söz konusu talep, anılan Kurumca incelenmekte ve uygun bulunması halinde kısa çalışma için işsizlik sigortası fonundan kısa çalışma ödeneği ödenmektedir.

İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki;

- (1) *son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması ve*
- (2) *son üç yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olması*

gerekmektedir.

¹⁴⁸ İŞKUR; <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/kisacalismaodenegi.aspx>, (Erişim Tarihi: 16.12.2013).

Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39' uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçememektedir. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 5510 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülmektedir. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler işsizlik kanunu gereği belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmektedir.¹⁴⁹

Buradaki diğer bir husus; işverenin hatalı bilgi ve belge vermesinden kaynaklanan fazla ödeme olması halinde, bu fazla ödemelerin yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilmesidir.¹⁵⁰

Bununla birlikte, genel ekonomik kriz nedeniyle, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına münhasır olmak üzere, kısa çalışma süresi 6 ay, ödenek miktarı %50 oranında artırılarak ödenmiş ve yapılan bu ödemeler, işsizlik ödeneğinden mahsup edilmemiştir. Bakanlar Kurulu Kararı ile bu uygulama bir altı ay daha uzatılmış, ancak bu defa uzatılan bu süre başlangıçta hesaplanan işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmiştir. Söz konusu bu uygulama 31.12.2010 tarihinde sona ermiştir.¹⁵¹

¹⁴⁹ ÇSGB, "İstihdam Politikaları" Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.29-30

¹⁵⁰ 4447 Sayılı Kanun, Ek Madde 2

¹⁵¹ Murat GÖÇMEN, a.g.e., s.151-152

Tablo 29: Yıllar İtibariyle Kısa Çalışma Ödemeleri**(2009 – 2013, Bin kişi)**

DÖNEMLER	HAK EDEN KİŞİSAYISI	ÖDEME SAYISI (*)	ÖDEME MİKTARI/1000
2009	190.223	-	162.506
2010	27.147	-	39.194
2011	5.821	-	4.244
2012	2840	3.885	3.003
2013	978	4	824

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Ocak 2014;
<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/yayinlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 06.02.2014)

En fazla kısa çalışma ödeneği, 2008 ekonomik krizinden sonra 2009 yılında 190.223 kişiye toplam 162 milyon 506 bin TL ödeme yapılmış; bu miktar 2013 yılında ise 824 bine düşmüştür (Tablo 29).

Tablo 30: Yıllar İtibariyle İşsizlik Sigortası Fon Durumu**(2009 – 2012)**

	2009	2010	2011	2012
TOPLAM GELİR	9.584.263	8.990.975	10.177.629	11.599.858
İşçi ve İşveren Primi	3.015.808	3.528.869	3.892.121	4.629.221
Devlet Katkısı	1.018.575	1.176.290	1.297.374	1.543.074
Diğer Gelirler	99.808	157.327	62.844	152.535
Faiz Gelirleri	5.450.072	4.128.490	4.925.291	5.275.028
TOPLAM GİDER	5.969.981	5.147.380	2.602.802	3.951.133
İşsizlik Ödeneği	1.118.392	810.509	794.003	969.721
Kısa Çalışma Ödeneği	163.123	39.319	4.260	3.012
Aktif İşgücü Programları	221.597	377.636	345.897	1.096.394
Ekonomik Kalkınma ve Sosyal Gelişme Gideri	4.140.941	3.664.455	995.284	1.335.177
Ücret Garanti Fonu ödemesi	22.354	22.098	9.389	8.667
Diğer Giderler	303.574	233.364	453.970	538.162
TOPLAM FON VARLIĞI	42.095.284	45.938.879	53.513.706	61.162.431

Kaynak: <http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/yayinlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 13.03.2014)

Türkiye’de, sigortalı işsizlere verilen ödenekler; hastalık ve analık sigortası primleri, aktif işgücü programları, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan hizmet binası kiralama, hizmet satın alma, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanım alımı giderleri ile 4857 sayılı İş Kanunu gereği, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından %1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu ödemeleri, oluşturulan İşsizlik Sigortası Fonunda biriken gelirden karşılanmaktadır.

İşsizlik Sigortası Fonu içinde en önemli gelir kalemleri, işçi ve işveren sigorta prim payları ile devlet katkısı ve bunların değerlendirilmesinden elde edilen faizlerdir.

İşsizlik Sigortası Fonunda, İşsizlik Sigortasının uygulamaya başlandığı Mart 2002 tarihinden 31 Aralık 2012 tarihine kadar toplam olarak 61 milyar 162 milyon 431 bin TL (yaklaşık 20 milyar Avro) para birikmiştir. 2012 yılı içerisinde Fona yukarıda belirtilen gelir kaynaklarından toplam 11 milyar 599 milyon 858 bin TL (yaklaşık 3,5 milyar Avro) gelir girdisi olmuş; İşsizlik Ödeneği, Kısa Çalışma Ödeneği, Ücret Garanti Fonu ile Aktif İşgücü Programları ve diğer giderler olmak üzere toplam 3 milyar 951 milyon 133 bin TL (yaklaşık 1,5 milyar Avro) ödeme yapılmıştır (Tablo 30)

Gider kalemlerinin en önemlisi şüphesiz, yaklaşık %24,5’lik bir pay ile (969 milyar 721 milyon TL/ yaklaşık 315 milyon Avro) işsizlik ödeneği ödemelerdir. Diğer büyük gider kalemi, %27’lik bir kısım ile (1 milyar 096 milyon 394 bin/ yaklaşık 352 milyon Avro) aktif işgücü programlarına aktarılan ödemelerdir. Giderlerin yaklaşık %0,5’lik kısmı (3 milyon 12 bin TL/ yaklaşık 976 bin Avro) Kısa Çalışma Ödeneği ödemelerine ve %1’lik kısmı (8 milyon 667 bin TL/ yaklaşık 278 bin 990 Avro) Ücret Garanti Fonu ödemelerine aktarılmıştır (Tablo 30).

3.2. F.ALMANYA’NIN İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

F.Almanya’nın istihdam politikası, özellikle sosyo-ekonomik alanda alınan önlemler ile uzun yıllara dayanmaktadır.

Söz konusu politikalarla, bireylerin yakalamış oldukları yaşam standardını güvence altına almak, özellikle iki Almanya’nın birleşmesi sonrası ortaya çıkan yeni eyaletlerin sosyo-ekonomik durumunu batı eyalet standartlarına yaklaştırmak amaçlanmıştır. F.Almanya’da işsizlikle mücadele politikaları, ekonomik etkenler ve büyüme etkenleri ya da fiyat istikrarı politikası doğrultusunda geliştirilmiştir.

F.Almanya, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, ilk işsizlikle mücadele politikasını ekonomiyi yeniden canlandırmak, yıkılan fabrikaların yerine yeni fabrikalar kurmak için gerekli olan alt ve üst yapının yeniden inşa edilmesine öncelik verecek şekilde oluşturmuştur. İkinci adım olarak; 1948 yılında yapılan para reformu sayesinde, gizli olan işsiz sayısı belirgin bir şekilde ortaya çıkartılmış; 1949 yılı işsiz sayısı bir milyonun üzerindeyken, 1950 yılında bu sayı iki milyonun üzerine çıkmıştır.

Bu dönemde, işsizlikle mücadelede atılan adımlar olarak; “*Weimar Cumhuriyeti - Weimarer Republik*” döneminde 1927 yılında yürürlüğe sokulan işsizlik sigortası, iş edindirme ve işsizlik yasası ile İş Bulma Kurumu yasaları 1946 yılında tekrar düzenlenerek güncel hale getirilmiş; 1948 yılında para reformu yürürlüğe sokulmuş, Ekonomi Bakanı Ludwig ERHARD öncülüğünde serbest ekonomi politikasına geçilmiş ve bu önlemler sayesinde Federal Almanya’nın işsizlik oranında hissedilebilir bir düşüş yaşanmıştır.

1960 yılından sonra, istihdam politikası olarak, Keynes tarafından geliştirilen ekonomik istikrar politikası benimsenmiş; iş piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yeni eğitim politikaları geliştirilmiş; işsiz kalan kişilerin mali kayıplarının giderilmesi/azaltılması amacıyla aktif ve pasif önlemleri içeren uygulamalara gidilmiştir.

1969 yılında çıkarılan “İstihdamı Teşvik Yasası”nı (Arbeitsförderungsgesetz) F.Almanya’nın işsizlikle mücadeledeki asıl dönüm noktası olarak görmek mümkündür. Söz konusu yasa ile sadece işsizlik sigortası gibi pasif istihdam politikaları üzerinde düzenlemeler, yenilikler getirilmemiş; aynı zamanda, “*İş Yaratma Programları*”, “*İşyerinde Eğitim Programları*”, “*İş ve Eğitim Programları*” ve “*İş Kurma Yardım Programları*” gibi günümüz aktif istihdam politikalarının temelini oluşturan yeniden işe yerleştirme politikaları geliştirilmiştir.¹⁵²

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.¹⁵³

İşsizlikle mücadelede alınan önlemlerden göze çarpan en önemli uygulama, 1974 yılında uygulamaya konulan “*İş Yaratma – Arbeitsbeschaffung*” programını görmek yanlış olmasa gerek. Söz konusu program çerçevesinde 1974 yılından 1987 yılına kadar ortalama 150.000 kişiye yeni bir iş sağlanmıştır.¹⁵⁴

Günümüze gelindiğinde ise F.Almanya’da işsizlikle mücadelede, sadece pasif istihdam politikası araçlarının ya da aktif istihdam politikalarının kullanılması yerine, her iki politikayı birbiriyle harmanlayarak uygulama düşüncesi ağır basmaktadır.

Bu yönde atılan ilk adım, 2002 yılında yürürlüğe sokulan „Job-AQTIV-Yasası“nı (AQTIV= canlandırma, vasıflandırma, eğitim, yatırımları destekleme, aracı olma) görmek mümkündür.

Son on yılda işsizliğin sürekli artması neticesinde Alman Hükümeti, 2002 yılında „Hartz-Komisyonu“ adı altında bir komisyon oluşturmuştur. Söz konusu

¹⁵² Hans-Walter Schmuhi, “Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002”, Institut Für Arbeitsmarkt Und Berufsforschung der Bundesanstalt Für Arbeit, Nürnberg, Raetz Druck GmbH, Karlsruhe, 2009, s.341-492.

¹⁵³ Nurcan Özkaplan, “İşsizlik Sigortası Ödeneği İşsiz Kalma Süresini Nasıl Etkiler”, Ekonomik Yaklaşım Cilt:5, Sayı 14, İstanbul, 1994, s. 69.

¹⁵⁴ Meryem Koray, “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı 4, Ankara, 1992, s. 86.

komisyon, sosyal tarafların uzlaşısı içinde olabileceği, istihdam ve işsizlik sorununa çözüm getirebilecek ve işgücü piyasasına esneklik kazandırabilecek bir dizi çözümler geliştirmiş ve istihdam politikası reformlarının temeli atılmıştır.

Komisyon tarafından işsizlik yardımlarıyla sosyal yardımların birleştirilmesi önerilmiş ve işsizliğin üç yıl içinde %50 azalacağı, işsizlik yardımı maliyetlerinin de 2/3 oranında düşeceği ileri sürülmüştür.¹⁵⁵ Sonuç olarak, 2003-2005 yılları arasında bir reform paketi hazırlanmış ve kapsamlı bir dizi işgücü piyasası reformları uygulamaya konulmuştur. Söz konusu reform paketi içerisinde “İstihdam piyasasında modern hizmet sunumu yasası” (Hartz I-IV) ve „Agenda 2010“ (İstihdam piyasası reformları) dikkati çekmektedir.

Genel olarak Hartz-Reformları olarak adlandırılan bu yasa, aktif ve pasif istihdam politikalarında kapsamlı bir düzenleme getirmiştir. Reform paketi; (1) istihdam hizmetleri ve politika önlemlerini geliştirmek, (2) işsizleri aktive etmek ve (3) işgücü piyasasının serbestleşmesiyle birlikte istihdam talebini teşvik etmek olmak üzere üç bölümden oluşturulmuştur. Reformla birlikte işsizlerin haklarını ve görevlerini belirleyen kurumsal ve yasal çerçeve temelden değiştirilmiştir.

İstihdam hizmetleri ve politika önlemlerini geliştirmek; genel yerleştirme hizmetleri (yerleştirme hizmetleri, özel atama, geçici işe yerleştirme), eğitim önlemleri ve kamu iş olanaklarını içermektedir. İşsizleri aktive etmek; işveren ücret sübvansiyonları, start-up sübvansiyonlar, yaşlılar için ücret koruması, mini ve midi seviyede kazanca sahip olanlar için azaltılmış sosyal güvenlik katkı payını kapsamaktadır. İşgücü piyasasının serbestleşmesiyle birlikte istihdam talebini teşviki ise; geçici işçi çalıştırılmasının serbestleştirilmesi ve yaşlılar için sabit-dönemli sözleşmeler alt başlıklarında düzenlemeleri içermektedir.

F.Almanya’nın işsizlikle mücadele politikasında yeni düzenlemeler getiren söz konusu reformlara kısaca bakacak olursak:

¹⁵⁵ Ahmet Selamoğlu ve Kuvvet Lordoğlu, “Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü”, Belediye-İş Yayınları, Ankara, 2006, s.147.

Reformlar, istihdamın genel şartlarının iyileştirilmesine yönelik yapılmış ve iş piyasasını esnek hale getirmek amacıyla sosyal kitaplar yeniden gözden geçirilmiştir.

Buna göre;

- „*Hartz I*“ reformu ile geçici işçi uygulaması kaldırılmakta ve kısa süreli işler yaşlı kişilerin istihdamına açılmakta; iş ve işçi bulma kurumlarınca meslek içi eğitim teşvik edilerek, eğitim kuponları devreye sokulmuş; iş ajansı tarafından geçim yardımları getirilmiş ve iş ajanslarının süreli işleri temin edebilmelerinin önü açılmıştır.
- „*Agenda 2010*“ reformu ile iş akdinin feshi şartları esnetilmiş; yeni istihdam alanlarının yaratılmasına yönelik şartlar iyileştirilmiştir.
- „*İstihdam Piyasasında modern hizmet sunumu yasası*“ (*Hartz II*) ile, kısmi süreli çalışmalarda elde edilebilecek asgari gelirden yeni düzenlemelere gidilmiş (Mini-Job: Küçük İş), asgari aylık 325 Avro’dan 450 Avro’ya yükseltilmiş; istihdam çeşitleri düzenlenmiş; küçük ve orta ölçekli işler yaratılarak kısa süreli istihdama ilişkin düzenlemeler getirilmiş ve iş merkezlerinin kurulması hedeflenmiştir.
- „*Hartz III*“ reformu ile, Federal Çalışma Ajansı’nın daha çok müşteri odaklı ve etkin bir yapıya kavuşması yönünde önlemler alınmıştır.

2005 yılında çıkartılan ve işsizlik ile sosyal yardımlar konusunda yeni düzenlemeler getiren son ve en önemli reform „*Hartz IV*“ reformları olmuştur.

- *Hartz IV* reformu ile, çalışabilecek durumda olan muhtaçlarla ilgili temel koruma uygulamalarının Sosyal Kanun Kitabı II (SGB II)’ye girmesi, Alman sosyal politika tarihinin dönüm noktası olmuştur.. Söz konusu reform ile, işsizlik yardımı ve sosyal yardım II işsizlik parasıyla birleştirilmiş; bu yardımların iş ajansları tarafından ödenmesine, uzun süreli işsizlere yönelik sağlanacak hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirilmesine karar verilmiş; ödenen işsizlik paralarının ve ödenen geçim yardımlarının süreleri yarıya indirilmiştir (azami bir yıl).

Görüleceği üzere bu reformlarla sadece muhtaç kişilere yönelik yeni bir hizmet anlayışı geliştirilmemiş, aynı zamanda iş piyasasının daha esnek olması sağlanmış ve iş ajanslarının görev tanımları yeniden oluşturulmuştur. Reformlar ile F.Almanya'nın işsizlikle mücadele politikası artık ağırlıklı olarak işsizlerin yeniden iş piyasasına kazandırılması yönünde değişim göstermiştir.

Yeni uygulamalarda özellikle pasif önlemlerin içerisine aktif önlemlerin dâhil edilmesi, birbirleriyle iliştilmesi dikkat çekicidir. Buradaki amaç; işsizleri daha çabuk iş piyasasına dâhil etmektir.

F.Almanya, 2008 yılında meydana gelen son ekonomik krizden, özellikle almış olduğu kısa çalışma ödeneği önlemleri ve reformlar sonrası uygulamaya koymuş olduğu yeni istihdam politikaları sayesinde, daha hafif etkilenmiştir.

F.Almanya, uygulamaya koyduğu söz konusu reformların olumlu sonuçlarını yaşanan ekonomik atılım ile görmeye başlamış, yapısal işsizlik oranı uzun süreden sonra ilk kez 1960'lı yıllar seviyesine gerilemiş, uzun süreli işsizlik oranı azalmış ve istihdam edilenlerin sayısında son yıllara kıyasla belirgin bir artış yaşanmıştır.¹⁵⁶

3.2.1. Pasif İstihdam Politikaları

İşsizlik olgusu, tüm ülkeler açısından olduğu gibi F.Almanya açısından da çözülmesi gereken temel sosyal sorunlardan birisidir. Ülkeler arasında kuşkusuz gerek ekonomik, gerek sosyal, gerekse demografik açıdan önemli farklılıklar bulunmaktadır; bu farklılıklar ülkelerin işsizlikle mücadelede uygulamış oldukları politikalarda da kendini göstermektedir.

F.Almanya'nın işsizlikle mücadelede uygulamış olduğu pasif politikalar çok eskiye dayanmaktadır.

¹⁵⁶ Konrad-Adenauer Stiftung, <http://www.kas.de/wf/de/71.10167/> (Erişim Tarihi: 19.12.2013).

F.Almanya'nın pasif istihdam politikasının temelini "işsizlik sigortası" uygulaması oluşturmakta olup, buna ilişkin ilk yasal düzenleme "*Weimar Cumhuriyeti - Weimarer Republik*" döneminde 1927 yılında yapılmış ve günümüz işsizlik sigortası uygulamaları bu düzenlemenin temeline oturtulmuştur.

Buna göre, işsizlik sigortası sistemi, Weimar Cumhuriyeti'nde olduğu gibi devletin sorumluluğunda kalmıştır. Söz konusu uygulama bu nedenle sigorta olmaktan çok bir "*transfer sistemi*" özelliği taşımaktadır. Daha sonraki yıllarda, işsizlik sigortası uygulama araçlarının içerisine dönemin koşullarına ve gereksinimlerine uygun olarak "*Kısa Çalışma Ödeneği*", "*İşsizlik Yardımı*", "*İşsizlik Parası II*", "*Transfer Ödemeleri*" ve "*İflas Parası*" ile pasif istihdam politika uygulama araçları olarak kabul edilen diğer uygulamalar dâhil edilmiştir.¹⁵⁷

F.Almanya'nın işsizliğin toplum üzerinde olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla geliştirdiği ve işsizlerin asgari düzeyde geçimlerini sağlamaya yönelik uygulamaları içeren pasif istihdam politikasının yasal düzenlemeleri özellikle "*Sosyal Kanun Kitabı'nın III kitabı*"nda yer almakla birlikte, konuya ilişkin- özellikle 2005 yılında yapılan reform ile birlikte - "*Sosyal Kanun Kitabı'nın II,ve XII nolu Kitapları*"nda da birtakım düzenlemeler mevcuttur.

F.Almanya'nın pasif istihdam politikası incelendiğinde, buna ilişkin temellerin üç sütuna oturtulduğu görülmektedir.

Bunlardan ilki, sigortacılık prensibine dayanan ve işsizlere ödenen "*İşsizlik Parası I*" olup; söz konusu yardımdan son iki yıl içerisinde en aza 365 gün prim ödemiş ve 65 yaşını doldurmamış kişiler yararlanabilmektedir. İşsizlik parasının ödenme süresi, kişinin yaşına ve iş ilişkisi süresine bakılarak belirlenmekte ve azami 24 ay ödenmektedir. İşsizlik parasının miktarı, işsizlikten önceki son oniki ayda elde edilen ücrete bağlı olarak hesaplanmakta ve buna göre işsizlik parası, son oniki ayda elde edilmiş ortalama net gelirin %60'ı ila %67'si arasında bir meblağ olarak

¹⁵⁷ Hans. H. Glismann ve Klaus Schrader, "Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland", Springer-Verlag, Heidelberg GmbH&Co. K, Berlin, 2010, s.37-40.

belirlenmektedir. Çocuklu bir işsiz işsizlik parası, son oniki ayın net gelirinin %67'si olarak saptanır.¹⁵⁸

İkinci sütunda eski adıyla “*İşsizlik Yardımı*”; yeni adıyla 2005 yılında yapılan “*Hartz Reformları*” ile uygulamaya sokulan “*İşsizlik Parası II – Hartz IV*” yer almaktadır. Genelde “*Hartz IV*” olarak tanımlanan ikinci basamak işsizlik parası, işsizlik parası hakkı doğmamış, işsiz şahıslara mali kayıp durumunda verilen bir devlet yardımudur. Söz konusu yardımdan - işsizlik parası alma şartlarında olduğu gibi – daha önce bir iş ilişkisi olan işsizler yararlanabilmektedirler. İşsizlik Parası II'nin, İşsizlik Parası I'den en önemli farkı; bahse konu yardımı almada azami yardım alma süresinin olmaması ve başvuru sahibinin, yetkili kuruma “*mal bildirimi*”nde bulunması gerekliliği gelmektedir. Hartz IV yardımının devam edip etmeyeceği her yıl yapılan “*mali kaybın devam edip etmediğinin kontrolleri*” sonucu karar verilmektedir. Söz konusu yardımdan, birinci basamak İşsizlik Parası (Arbeitslosengeld I) hakkı olmayan, muhtaç olan, başka herhangi bir geliri olmayan çalışabilecek durumdaki 15 yaşını doldurmuş 65 yaşını aşmamış işsizler yararlanabilmektedirler. İkinci basamak işsizlik parasının miktarı ise işsiz özel durumu ve hane halkı adedine göre farklılık göstermektedir. Ödenen aylığa hamilelik, boşanmış ve yedi yaşından küçük ya da 16 yaşından küçük iki veya daha fazla çocuk sahibi olmak, engelli olmak, eşi olmayan kişinin 16 veya 17 yaşında bir veya iki çocuğu olması gibi durumlarda kira yardımının yanısıra ek yardımlar verilmektedir. İkinci basamak işsizlik yardımının, birinci basamak işsizlik yardımından bir diğer farkı ise giderlerinin ödenen vergilerden karşılanmasıdır.¹⁵⁹

F.Almanya'nın pasif istihdam politikasının temelini oluşturan son sütun ise “*Sosyal Yardımlar*” olup; bu uygulamayı, sadece çalışma yeteneği olmayan kişiler için yapılan yardımlar olması nedeniyle diğer işsizlik sigortası uygulamalarından ayrı değerlendirmek gerekmektedir. Söz konusu yardımlardan, daha önce iş ilişkisi olmadığı

¹⁵⁸ Mathias Reith, "Die Arbeitsmarktpolitik in Grossbritannien und Deutschland", GRIN Verlag, München, 2006, s.15.

¹⁵⁹ Berlin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği, http://www.calisma.de/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=25&Itemid=19 (Erişim Tarihi: 28.12.2013).

için İşsizlik Parası I ya da İşsizlik Parası II alma hakkı olmayan kişiler yararlanabilmektedirler. Dolayısıyla, verilen sosyal yardımlar daha önce elde edilen gelirlerden bağımsız olarak verilmektedir. Sosyal yardım almanın tek şartı ise, sosyal yardım almaya muhtaç olduğunun kanıtlanması, bunun tespit ettirilmesidir. İşsizlik yardımında olduğu gibi, sosyal yardım ödenmesinde de herhangi bir süre kısıtlaması bulunmamakta olup bu yardımların giderleri de ödenen vergilerden karşılanmaktadır. Sosyal yardımlar yerel yönetimler ve belediyeler tarafından sağlanmaktadır.

F.Almanya'nın pasif istihdam politikasına genel olarak bakacak olursak; temellerin asıl olarak sigortacılık prensibine oturtulduğu; bu nedenle verilen yardımların da daha önceki iş ilişkilerine ve alınan son aylığa bakılarak hesaplandığı ve ödendiği görülecektir.¹⁶⁰

Diğer taraftan, son yıllarda işsizlik sigortası ödenekleri ile yeniden çalışma hayatına kazandırma arasındaki doğal ve yakın bağlantı, ödeneklerden yararlananlar için yeni kısıtlamalar getirecek şekilde güçlendirilmiştir. Getirilen yeni düzenlemelere göre işsizlerin artık *“işe yerleştirilmeye hazır olması”* yeterli görülmemekte, buna ilave olarak *“kabul edilebilir istihdama”* ve *“mesleki eğitime”* ya da *“yeniden eğitime istekli olması”* gerekmektedir.¹⁶¹

3.2.1.1. İşsizlik Parası I (Birinci Basamak İşsizlik Ödeneği)

F.Almanya'da zorunlu işsizlik sigortası sistemi uygulanmakta olup söz konusu sistemin içerisindeki en önemli uygulama aracı *“İşsizlik Parası I”* dir. İşsizlik sigortası kapsamında; ücret karşılığı çalışan kişilere, ev işlerinde çalışanlara, genç özürllülere, tarım işçilerine, beden işçilerine, müstahdemlere ve mesleki eğitim gören çıraklara, 1 Şubat 2006 tarihinden itibaren haftada en az 15 saat olmak üzere serbest çalışanlara, ya da Avrupa Birliği (AB) üyesi veya AB ile ortaklık anlaşması bulunan ülkeler dışında bir ülkede çalışan kişilere işsizlik sigortasına isteğe bağlı

¹⁶⁰ Mathias Reith, a.g.e. s.15.

¹⁶¹ Nurcan Özkaplan; a.g.e., s. 70.

prim ödeme imkânı tanınmaktadır. Dolayısıyla, yasal olarak sigortalı kapsamına girmeyen bu şahıslara, isteğe bağlı olarak düşük bir prim ödemeleri şartıyla işsizlik sigortalarını sürdürebilme olanağı tanınmaktadır. Ancak bunun için, başvuru sahiplerinin önceden sigortalı olmaları hususu şart koşulmaktadır.

Buna karşın, devlet memurları, hâkimler, askerler, din adamları ve asgari gelir eden kişiler (ayda 450 Avro'ya kadar) işsizlik sigortası kapsamı dışında yer almaktadır.¹⁶²

F.Almanya'da, hiç çalışmayan ya da bir iş yerine bağlı veya serbest olarak haftada 15 saatten daha az süreli çalışan herkes işsiz sayılmaktadır.

Kişilerin işsiz kaldıktan sonra yeniden bir işe girinceye kadar geçimlerini sağlamaya yönelik verilen ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, dolayısıyla ödenen primler ile finanse edilen “*Birinci Basamak İşsizlik Parası*”nın çerçevesi, yasal düzenlemeleri 2005 yılında yapılan son reformlarla Sosyal Kanun Kitabı III'te (SGB III) çizilmiştir.

3.2.1.1.1. İşsizlik Parası I Kapsamında Olanlar

Sosyal Kanun Kitabı III'e göre “*Birinci Basamak İşsizlik Parası*” olarak da adlandırılan İşsizlik Parası I'den; (1) *sigortalı bir işte çalışan işçiler*, (2) *belli koşulları yerine getiren serbest çalışanlar*, (3) *meslek eğitimi görenler*, (4) *askerlik hizmetini veya sivil hizmetini yerine getirirken aylık almaya devam edenler*, (5) *SGB IX 35 maddesine göre mesleki rehabilitasyona tabi tutulan özürllüler*, (6) *eski aylığını almaya devam eden, mesleki eğitim gören hükümlüler*, (7) *çocuğu üç yaşına gelinceye kadar, doğum yapmadan önce sigortalı bir işte çalışmış olan anneler*,

¹⁶² Friedrich Beyer ve Wolfgang Buchholz, “Ökonomi des Sozialstaates”, Springer GmbH, Berlin, 2008, s.251.

(8) Bakım Süresi Yasasına göre bakıma muhtaç birine evde bakanlar, (9) daha önce sigortalı bir işte çalışmış olan serbest çalışanlar yararlanabilmektedir.¹⁶³

3.2.1.1.2. İşsizlik Parası I Başvuru Şartları

İşsizlik Parası, prim ödeme esasına dayalı ve belli süreliğine Federal Çalışma Ajansı tarafından işini kaybetmiş işçilere ödenen bir çeşit gelir destek yardımudur.

Söz konusu yardımdan;

- (1) işsiz olanlar,
- (2) işsiz olduğuna dair şahsi bildirimde bulunanlar ve
- (3) hak etme süresini doldurmuş olan işçiler

yararlanabilmektedir.¹⁶⁴

Sosyal Kanunun III Kitabına göre, çalışma ajanslarına iki tür işsizlik bildirimi yapılabilmektedir:

1. **İş Arayan Kaydı:** İş arayan kaydı, çalışma ajanslarının iş arama esnasında aktif olarak destek verebilmeleri için önemlidir. Yasal olarak, iş ilişkisi bittikten sonra üç ay içerisinde iş arayan kaydının şahsen yapılması gerekmektedir. Söz konusu kurala uyulmaması halinde, başvuru süresinin bir hafta dondurulması şeklinde cezai yaptırım uygulanmaktadır.
2. **İşsiz Kaydı:** İşsizlik kaydı, maddi açıdan güvence altında olmayı sağlamaktadır. İşsizlik parası alabilmek için işsizlik kaydını, iş ilişkisi biter bitmez ikamet yerine en yakın iş ajansına yaptırılması gerekmektedir.¹⁶⁵

¹⁶³ SGB III, 4 Bölüm, Paragraf 136-144, s.61-63.

¹⁶⁴ Friedrich Beyer ve Wolfgang Buchholz, a.g.e. s.251.

Hakkediş süresi, işsizlik bildiriminden önceki *son iki yıl içerisinde* (çerçeve müddet) en az 12 ay (360 gün) süreyle çalışılan işyeri üzerinden ya da diğer bir sebepten ötürü (örneğin hastalık parası aldığınız için) Federal Çalışma Ajansı'nda sigortalı olunması durumunda doldurulmuş sayılmaktadır. Hakkediş süresindeki prim yatırma şartında, 31.12.2014 tarihine kadar geçerli olmak üzere, bir esneklik getirilmiş olup işsizlik parasına, işsizlik bildiriminden önceki son iki yıl içerisinde 12 aydan az süre ile sigortalı bir işte çalışan kişilerin de başvuruda bulunabilmesi sağlanmıştır.¹⁶⁶

Kısacası, birinci basamak işsizlik parası olarak da adlandırılan “İşsizlik Parası I” den yararlanma şartlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- (1) *Çalışma Dairesine iş istemiyle başvurmuş ve işsizlik parası talebinde bulunmuş olmak,*
- (2) *Durumuna uygun bir işte çalışabilir olmak,*
- (3) *İş almaya hazır olmak, yani durumuna uygun bir iş olması halinde çalışma gücüne sahip olmak,*
- (4) *Son iki yıl içerisinde 360 gün prim ödemiş olmak.*

3.2.1.1.3. İşsizlik Parası I Başvuru Şekli

Bahsekonu işsizlik parası ödeneğinden yararlanabilmek için, *iş sözleşmesinin sona erdiği tarihi izleyen gün yada daha işsiz kalmadan önce, ancak üç ay içerisinde işsiz kalınacağı biliniyorsa* işsizlik sigortası ödemelerinden sorumlu olan *Federal Çalışma Ajansı'na* şahsen başvuru yapılması gerekmektedir.

¹⁶⁵ Bundesagentur Für Arbeit, http://www.arbeitsagentur.de/nn_25650/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Alg-Nav.html (Erişim Tarihi: 16.01.2014).

¹⁶⁶ Bundeszentrale Für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61743/alg-nach-anspruchshoehe> (Erişim Tarihi: 02.01.2014).

Bu bildiriği yapmakta geciken şahsa ödenecek işsizlik parasından, her gecikme günü için 7 ila 50 € arasında bir kesinti yapılmakta; ancak, bu kesinti, aylık işsizlik parası hakkının %50'sini aşmamaktadır.¹⁶⁷

3.2.1.1.4. İşsizlik Parası Finansmanı

İşsizlik sigortası, daha önce de belirtildiği üzere sigortacılık sistemine dayanmakta ve bu yüzden finansman kaynağı aylık brüt kazançlar üzerinden hesaplanmaktadır. Buna göre 1 Ocak 2011 yılından bu yana işçiye ödenen aylık kazancın çalışandan %1,5 ve işverenden %1,5 (SGB III 346/1. maddesi) olmak üzere toplam %3 prim (SGB III 341) kesilmektedir. Devlet sübvansiyonu 1 Ocak 2011 yılından itibaren kaldırılmıştır.¹⁶⁸

Tablo 31: Yıllar İtibariyle F.Almanya’da İşsizlik Sigortası Kapsamında Kesilen Prim Miktarları

(1992 – 2014, %)						
İşsizlik Sigortası	1992	1993-2006	2007	2008	2009-2010	2011-2014
Toplam Prim miktarı	%6,30	%6,50	%4,20	%3,30	%2,80	%3,00
İşçi Katkı Payı	%3,15	%3,25	%2,10	%1,65	%1,40	%1,50
İşveren Katkı Payı	%3,15	%3,25	%2,10	%1,65	%1,40	%1,50

Kaynak: <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/GesundhSozRecht/Landesdaten/LRSozVers.asp>

Tablo 31’den de görüleceği üzere, F.Almanya’da işsizlik sigortası için işçi ve işverenden kesilen sigorta primleri günün şartlarına uygun olarak, sosyal tarafların çıkarları da gözetilerek toplumsal huzuru bozmayacak

¹⁶⁷ Berlin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği, http://www.calisma.de/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=25&Itemid=19 (Erişim Tarihi: 10.01.2014).

¹⁶⁸ Bundesstatistikamt, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/38136/umfrage/beitragssaetze-zur-arbeitslosenversicherung-seit-2004/> (Erişim tarihi: 11.01.2014).

şekilde güncellemelere gidilmiştir. En yüksek prim miktarı %6,50 ile 1993-2006 yılları arasında, en düşük prim miktarı ise –küresel krizin etkilerini işveren ve işçi üzerinden hafifletmek amacıyla - %2,80 ile 2009-2010 yılında belirlenmiştir.

2014 yılı itibariyle prim hesaplamada belirlenen aylık gelir üst sınırı eski eyaletlerde aylık 5.950 Avro (yıllık 71,400 Avro), yeni eyaletlerde ise 5,000 Avro (yıllık 60,000 Avro) dur. Örneğin, bir kişinin aylık kazancı, üst sınır olan 5.950 Avro'dan fazla ise, ödenen aylıktan kesilecek prim miktarı yine üst sınır olarak kabul edilen 5.950 Avro'nun %3'ü, yani 198,33 Avro'dur.

Prim ödemek zorunda olan çalışanların yanısıra primden muaf olan kişiler de mevcuttur. SGB III 27/2. maddesine göre kısmi süreli çalışan işçilerin ücretlerinden işsizlik sigortası primi kesilmemektedir.

Bunun dışında, bir işyeri, 01.01.2008 tarihinden önce 55 yaşını bitirmiş olan bir işsizi istihdam etmesi halinde, ödemesi gereken işveren payından muaf tutulmakta ve yalnızca işçi payını ödemektedir. Söz konusu yaştaki kişilerin 31.12.2007 tarihinden sonra işe alınması durumunda ise, işveren katkı payı ödenmeye devam edilecektir.

İşsizlik sigortası primi ödeme yükümlülüğü ayrıca, yasal emeklilik yaşı gelen kişilerden de kesilmemekte, ancak işveren bu kişiler için %1,50 olan işveren payını ödemeye devam etmektedir.

Öte taraftan, SGB III 138/3. maddesine göre haftada 15 saatten az çalışan kişilerin işsiz sınıfına dâhil edilmesi sebebiyle, haftada 15 saatten az çalışan ve işsizlik parası I alan işsizlerden de işsizlik sigortası primi kesilmemekte; ancak, elde edilen gelir ödenen işsizlik parasına yansıtılmaktadır.

Serbest çalışanlar, 01.02.2006 tarihinden bu yana, isteğe bağlı olarak işsizlik sigortasına dahil olabilmektedirler. Serbest çalışanların, işsizlik sigortasına dâhil olabilmek için serbest meslek icra etmeden önceki son 24 ay içerisinde en az 12 ay süreyle sigortalı bir işte çalışmış olmaları ve kendi işini kurduktan sonra en az 3 ay içerisinde Çalışma Ajansına şahsen başvuruda bulunmaları gerekmektedir.

Serbest çalışanların ödemek zorunda oldukları prim miktarı, işçilerden farklı olarak, aylık gelirlerinden bağımsız, esas kazanç üzerinden belirlenmektedir (prime esas kazanç).¹⁶⁹

Tablo 32: Yıllar İtibariyle Serbest Çalışanların İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası Prim Oranları

(2010 – 2014)		
Yıl	Esas Kazanç Üzerinden	İşsizlik Sigortası Prim Katkısı
2010	%25	%2,8
2011	%50	%3,0
2012	%100	%3,0
2013	%100	%3,0
2014	%100	%3,0

Kaynak: <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/GesundhSozRecht/Landesdaten/LRSozVers.asp>
(Erişim Tarihi: 12.02.2014)

2010 yılında, isteğe bağlı olarak işsizlik sigortasına dâhil olan bir serbest çalışan, esas gelirinin %25'inin %2,8'ini işsizlik sigortasına prim olarak yatırmak zorundayken, 2012 yılından bu yana esas gelirin tamamının %3,0'ı kadar işsizlik primi ödemek zorundadır (Tablo 32).¹⁷⁰

¹⁶⁹ Bundesamt Für Arbeit und Soziales, 2013 (Rapor).

¹⁷⁰ Bundesagentur Für Arbeit,
http://www.arbeitsagentur.de/nn_25650/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Alg-Nav.html
(erişim tarihi: 16.01.2014).

3.2.1.1.5. Ödeneğin Hesaplanması ve Ödeme Süresi

İşsizlik parasının miktarı, işsizlikten önceki son oniki ayda elde edilen ücrete bağlı olarak hesaplanmaktadır. Bu denkleme göre, elde edilen brüt tutardan (hesaplanan tutar) götürü kesintiler düşülmektedir. Örneğin, hesaplanan tutarın %21'i oranında sosyal sigorta primi, vergi kesintisi ve dayanışma vergisi kesilmektedir.

Buna göre en az bir çocuk sahibi olan bir işsiz, işsizlik parası olarak bu şekilde hesaplanan brüt ücretin %67'sini, diğerleri ise %60'ını almaktadır.¹⁷¹

İşsizlik ödeneğinden yararlanma süresi, başvuru sahibinin prim ödeme süresine ve yaşına göre değişmektedir. Buna göre, hakkediş şartında olduğu gibi, bir çalışan 12 ay prim ödemişse, 6 ay boyunca işsizlik parası I'den yararlanabilmektedir. Eğer prim ödeme süresi 16, 20 ve 24 ay ise, aylık alma süresi de buna göre 8,10 ve 12 ay şeklinde artmaktadır.

Daha önceden de belirtildiği üzere, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi yaşa ve sigortalı olarak çalışılan süreye bağlı olarak da artış göstermektedir. Örneğin; 50 yaşını doldurmuş sigortalılara, başvuru öncesi son beş yıl içerisinde 30 ay süreyle sigortalı bir işte çalışmışlarsa 15 ay, 55 yaşındaki işsizler 36 ay sigortalı bir işte çalışmışlarsa 18 ay ve 58 yaşındaki hak sahipler ise beş yıl içerisinde 48 ay prim ödemişlerse 24 ay süre ile işsizlik ödeneği ödenmektedir (Tablo 33).¹⁷²

¹⁷¹ SGB III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", Paragraf 149, s.66.

¹⁷² Bundeszentrale Für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61743/alg-nach-anspruchshoehe> (Erişim Tarihi: 18.01.2014).

Tablo 33: İşsizlik Ödeneginden Yaş ve Prim Ödeme Süresine Göre Yararlanma Süreleri

Sigortalı Olarak Çalışılan Süre (Ay Olarak)	Doldurulan Yaş	İşsizlik Parası Alma Süresi (Ay Olarak)
6		3
8		4
10		5
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50.	15
36	55.	18
48	58.	24

Kaynak: SGB III, Dördüncü Bölüm, Paragraf 147, s. 65

İşsizlik parası alınan zamanlarda İş Ajansı işsiz kişi adına hastalık, bakım ve emeklilik primlerini öder. İşsizlik parası her ay sonunda işsiz kişi tarafından bildirilmiş olan hesaba havale edilir.¹⁷³

3.2.1.1.6. Mücbir Hakke diş ve Başvuru Halleri

- a)** Haftada en az 15 saat çalışması gerektiği bir işi olan bir kişinin, söz konusu işi rahatsızlığı nedeniyle yerine getirememesi durumunda, yaşanan iş görme yetisi kaybının tespitine kadar geçen süreler hakke diş süresine olumsuz etki etmemektedir.
- b)** Çalışma yeteneği kaybının tespiti hallerinde, malulen emekliliğe kadar kişi işsizlik parası başvurusunda bulunabilmektedir.

¹⁷³ Berlin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği, http://www.calisma.de/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=25&Itemid=19 (Erişim Tarihi: 20.01.2014).

- c) Rahatsızlık nedeniyle işsizlik parası başvurusunda bulunamayan kişi yerine, tayin ettiği vekili başvurabilmektedir.
- d) Özürlü nedeniyle şahsen başvuramayan kişi, başvuru engeli ortadan kalkar kalkmaz şahsen müracaatını yenilemek zorundadır.
- e) Çalışma Ajansı, iş görme yetisi azalan kişiyi bir ay içerisinde tıbbi rehabilitasyona ya da çalışma hayatına yeniden dâhil olunması yönünde yönlendirmektedir. Sigortalı, Çalışma Ajansı'nın önerilerini dikkate alıp, tıbbi rehabilitasyon ya da yeniden kendisine uygun bir iş aradığını kanıtlaması halinde, işsizlik parası başvurusu kabul edilmektedir. Çalışma Ajansı'nın önerilerini dikkate almayan kişinin işsizlik parası başvurusu, sigortalının tıbbi rehabilitasyona katılması ya da yeniden çalışma hayatına dâhil olmaya istekli olduğu kanıtlaması halinde kabul edilmektedir.
- f) İşsizlik parası alırken kendi kusuru dışında geçirilen rahatsızlık nedeniyle iş göremez duruma gelinmesi ya da hastanede altı haftaya kadar yatılı olarak tedavi görülmesi işsizlik parası hakkını ortadan kaldırmamaktadır.
- g) Kişinin işsizlik parası alınan süre içinde haftada 15 saate kadar (serbest mesleklerde 18 saate kadar) çalışma hakkı bulunmaktadır. Bu işlerden 165 €'ya kadar elde edilen gelir, işsizlik parasını etkilemez. Bu rakamı geçen meblağlar ise işsizlik parasından kesilmektedir.
- h) Maluliyet durumunda, işsizlik parası I altı hafta daha ödenmektedir. Burada, söz konusu maluliyetin işsizlik ödeneği alındığı süre zarfı içerisinde meydana gelmiş olması gerekmektedir.

İş göremezlik durumunun altı haftadan uzun sürmesi halinde, işsizlik parası kesilmekte; sigortalıya, aldığı işsizlik parası kadar hastalık kasasından hastalık aylığı bağlanmaktadır.¹⁷⁴

3.2.1.1.7. Ödeneğin Reddedilmesi / Kesilmesi

Çalışma Dairesi, aşağıdaki hallerde işsizlik parası ödemelerini azami 12 haftaya kadar dondurabilmektedir (Sperrzeit):

Geçerli ve göz önünde bulundurulabilecek bir neden olmadan;

- İş sözleşmesinin, haklı bir neden olmaksızın sigortalı tarafından feshedilmesi veya işveren tarafından bildirimsiz fesih hakkına dayanılarak feshedilmesi,
- İşten çıkartılmak amacıyla iş sözleşmesine aykırı davranılması,
- İş sözleşmesine aykırı davranmak koşuluyla işten çıkartılmış olunması,
- İş aradığı Çalışma Dairesine kayıtlı olup ödenek alırken, Dairenin gösterdiği işi veya iş görüşmesini yapmayı reddetmesi,
(İşsizlik parasının dondurulma süresi, kişinin önerilen işleri reddetme tekrarına göre değişmektedir. Bu durumlarda aylıklar, 3, 6 ve 12 hafta süre ile dondurulabilmektedir)
- Sigortalının mesleki eğitim, meslekte ilerleme veya yeni bir meslek öğrenme önlemlerine katılmayı reddetmesi, katılım sağlanan eğitimleri yarıda kesmesi,
- Çalışma Dairesinin herhangi bir çağrısına icabet etmemesi, doktorun veya psikoloğun muayenesinden geçme talebini kabul etmemesi,
- Yeniden çalışma hayatına dâhil olma arzusunu çalışma dairelerine ispatlamaması,
- İş aradığına dair bildirimini zamanında yapmaması,

¹⁷⁴ Bundesagentur Für Arbeit,
http://www.arbeitsagentur.de/nn_25648/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Nebenverdienst/Nebenverdienst-Nav.html (Erişim Tarihi: 20.01.2014).

- İşveren ile anlaşmalı olarak işten çıkartıldığının tespit edilmesi, (örneğin; işveren ile anlaşarak iş kaybı tazminatı almama koşulu ile işten ayrılması durumunda kişi kendi isteği ile işten ayrılmış olarak kabul edilmekte)¹⁷⁵

3.2.1.1.8. Önerilen İşin Mücbir Sebepten Ötürü Reddedilebilmesi

Çalışma Ajansı'na işsizlik parası başvurusunda bulunan ve ödenek alan bir işsiz, aşağıda belirtilen mücbir sebeplerden ötürü kendisine önerilen işleri reddetme hakkına sahiptir ve bu durumda işsizlik parası hakkı devam etmektedir:

- ✓ önerilen işin çalışma koşullarının kişiye uygun olmaması,
- ✓ önerilen işin kişinin sağlık durumuna ya da iş gücüne uygun olmaması,
- ✓ grevde olan bir işyerine, grev süresince diğer işçilerin yerine iş önerilmesi,
- ✓ önerilen barınma yerinin sağlıksız olması,
- ✓ önerilen işin yasalara ya da ahlaka uygun olmaması,
- ✓ önerilen işin, ayrı bir şehre taşınılması gerektirmesi nedeniyle aile birliğini bozacak olması.

İşsizlik parasının kesilmemesi için, sigortalının Çalışma Dairesinin her çağrısına uyması gerekmektedir. Aksi halde, işsizlik parası asgari iki hafta süre için dondurulmaktadır. İzleyen 14 günde çağrıya uyulmadığında bir kez daha çağrı yapılır ve yanıt alınamazsa, işsizlik parası en az 4 hafta süre için askıya alınmaktadır.

¹⁷⁵ SGB III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayılı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 4. Bölüm, Paragraf 155 – 161, s. 68-72.

Öte yandan, bir diğer cezai yaptırım olarak ise aylık süresinde kesintiye gidilmesi uygulamasıdır. Örneğin; 24 ay işsizlik parası almaya hak sahibi olan bir sigortalı, Çalışma Ajansı'nın çağrısına defaten uymaması halinde, ödenen ücretin tamamı kesilmeden önce uyarı mahiyetinde kesmeden önce 24 aylık normal süreden altı ayı kesilmektedir.

İşsizlik parasının askıya alınması/ dondurulması, aylık alma süresinin kısaltılması dışında, aylığın tamamen kesilmesi halleri de söz konusudur. Örneğin; sigortalının aldığı cezalar asgari 21 haftayı bulması halinde sigortalının işsizlik maaşı tamamen kesilebilmektedir.¹⁷⁶

3.2.1.1.9. Diğer Hak ve Ödevler

a) Geri ödeme zorunluluğu: Sigortalıya ödenen işsizlik maaşı, sigortalının (1) *durumuna ilişkin yanlış beyanda bulunması* ya da işsizlik ödeneği alırken (2) *durumunda meydana gelen değişikliği zamanında Çalışma Dairesine bildirmemesi*, (3) *ödeneğin miktarında düşüş gerektirecek ya da tamamen kesilmesine neden olacak bir işte çalışmaya başlaması* halinde geri iadesi istenmektedir.

b) Şahsen Bildirim Yükümlülüğü: İşsiz kişinin; (1) *kişiye meslek danışmanlığı verilebilmesi*, (2) *işbaşı eğitimi ya da yeni bir iş için aracılık yapılabilmesi*, (3) *aktif çalışma araçlarının uygulanabilmesi*, (4) *kişinin çalışabilirlik durumunun tespit edilebilmesi* ve (5) *işsiz çalışmada isteğinde olup olmadığının tespiti (kişinin iş arayıp aramadığı) amacıyla;*

¹⁷⁶ Bundesagentur Für Arbeit,
<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Detail/index.htm?errorPage=true> (Erişim Tarihi: 27.12.2013).

- şahsen Çalışma Ajansı'na ya da diğer bağlı kuruluşlara başvurması ve
- Çalışma Dairesinin yönlendirmiş olduğu doktora veya psikoloğa şahsen gidip muayene olması gerekmektedir.

c) Çalışma Ajansı ile İşbirliği Halinde Olunması: Birinci basamak işsizlik ödeneği alan bir kişiden; (1) *Çalışma Ajansı'na kendisine üçüncü şahıs aracılığıyla gönderilen bildirimleri kabul ederek,* (2) *istenen belgeleri eksiksiz getirerek ya da sorulara doğru cevap vererek,* (3) *şahsen görüşmelere giderek ya da muayene olarak ve* (4) *yeniden çalışma hayatına entegre edecek önlemlere katılarak* Çalışma Ajansı ile işbirliği içerisinde olması beklenmektedir. Aksi takdirde, sigortalının aylığı kısmen veya tamamen kesilebilmektedir.

d) Durumunda Meydana Gelen Değişikliğin Bildirilmesi: Çalışma Ajansı, fazladan ödemelerin önüne geçmek amacıyla işsizlik ödeneği alan ya da işsizlik parası başvurusunda bulunan kişilerden, bağlanacak aylığa ve işsizlik durumunun değerlendirilmesine etki etmesi nedeniyle çalışma hayatında meydana gelen değişiklikleri derhal bildirilmesini istemektedir.

Söz konusu bildirim yükümlülüğü, işsizlik ödeneğinin dondurulması/askıya alınması hallerinde de yapılması gerekmektedir.

Sigortalıların hayatında meydana gelen değişikliklerin, kendilerine bağlanan aylığın miktarına etki edip etmediği, Çalışma Ajansı tarafından değerlendirilip belirlenmektedir.

Çalışma Ajansı'na zaman kaybetmeden doğru bildirilmesi gereken durum değişikliklerini şu şekilde saymak mümkündür:

- Daha önceki çalışma hayatından kalan haklar,
- İşe girilmesi,
- İş göremezlik durumu,
- Anneyi Koruma Yasası (Mutterschutzgesetz) çerçevesinde çalışma yasağı alınması,
- Emeklilik başvurusu,
- Ek faaliyette bulunulması,
- Okula ya da üniversiteye başlanması,
- İkamet yerinin değiştirilmesi,
- İkamet yerinden uzaklaşılması,
- Ailevi durumda meydana gelen değişiklikler,
- Vergi sınıfı değişiklikleri,
- Gelir beyannamesinde meydana gelen değişiklikler.

Durum bildiriminde yanlış beyanda bulunulması, ya da geç veya hiç bildirimde bulunulmaması hallerinde ve bunun tespitinde – Çalışma Ajansı diğer kurumlar ile işbirliği yapmakta - haksız alınan fazla ödemeler Çalışma Ajansı tarafında geri alınmakta, hatta bazı durumlarda sigortalı mahkemeye verilmektedir.

- e) Hukuki Tedbir:** Çalışma Ajansı, işsizlik parası başvurusunda bulunan ya da işsizlik ödeneği alan sigortalıya işsizlik ödeneği başvurusunun reddedilmesi, ödenen işsizlik maaşının miktarında azalmaya gidilmesi ya da maaşın yeniden ayarlanması halinde; ayrıca işsizlik ödeneğinin haksız yere alındığının ve yapılan ödemelerin iadesinin istenmesi gibi hallerde kişiye yazılı olarak bilgi vermektedir.

Sigortalının, söz konusu yazılı bildirimlere, durumun yeniden değerlendirilmesi amacıyla, mektubun geldiği Çalışma Ajansı'na bir ay içerisinde şahsen yazılı olarak itiraz etmesi gerekmektedir.

İtiraz dilekçesine yine olumsuz yanıt alınması halinde, sigortalı bu kez ilgili mahkemeye başvurmakta (hangi mahkemeye, ne kadar süre içerisinde başvurulabileceği Kurumun cevabi yazısında belirtilmekte) serbesttir.¹⁷⁷

3.2.1.1.10. Sigortalı İşsizlere, Birinci Basamak İşsizlik Parası Kapsamında Verilen Ek Hizmetler

a) Diğer Sigorta Primleri: İşsizlik parası alınan zamanlarda İş Ajansı, işsiz kişi adına sağlık, bakım ve emeklilik primlerini ödemektedir.

Tablo 34: Yıllar İtibariyle Çalışma Ajansı Tarafından Karşılanan Sigorta Primleri Miktarları

(2008-2013, 000 Avro)

	Sağlık Sigortası Primleri	Emeklilik Sigortası Primleri	Bakım Sigortası Primleri
2013	2.653.526	3.355.896	346.475
2012	2.364.994	3.106.101	295.045
2011	2.347.230	3.130.562	293.976
2010	2.735.165	3.787.111	356.861
2009	2.930.785	3.920.197	372.567
2008	2.313.260	3.176.038	275.009

Kaynak: http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgaben-der-BA-Nav.html?year_month=201401 (Erişim Tarihi: 28.12.2013)

F.Almanya’da, 2013 yılında 1 milyon 94 bin işsiz adına 2 milyar 653 milyon 526 bin Avro Sağlık Sigortası, 3 milyar 355 milyon 896 bin Avro Emeklilik Sigortası ve 346 milyon 475 bin Avro Bakım Sigortası olmak üzere toplamda ortalama 6 milyar 355 milyon 897 bin Avro sigorta prim ödemesi yapılmıştır (Tablo 34).

¹⁷⁷ Bundesagentur Für Arbeit, http://www.arbeitsagentur.de/nn_25644/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Rechte-Pflichten/Rechte-Pflichten-Nav.html/ (Erişim Tarihi: 17.01.2014).

- b) Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi Verilmesi:** Çalışma Ajansı sigortalı işsizlerin çalışma hayatına yeniden kazandırılabilmesi amacıyla, bu kişileri yeniden meslek edindirmek, kalifiyelerini artırmak üzere eğitimlere göndermektedir. Söz konusu eğitimlerin masrafları, Çalışma Ajansı tarafından karşılanmaktadır.
- c) Yeni Bir İş Bulma:** Çalışma Ajansı, işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine, iş görebilirlik durumlarına ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapmakta ve yardımcı olmaktadır.
- d) Diğer Hizmetler:** Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; danışmanlık hizmetlerinin verilmesi, sağlık sorunları nedeniyle çalışma hayatından kopan kişilerin rehabilitasyona yönlendirilerek yeniden iş piyasasına kazandırılması için çalışmalar yürütülmesi, işgücü piyasası araştırmalarında ve planlama çalışmalarında bulunulması Çalışma Ajansı tarafından sunulan diğer hizmetlerdir.

Tablo 35: Yıllar İtibariyle F. Almanya’da İşsizlik Parası I Ödemeleri

(2000 – 2012, milyar Avro)

	2000		2005		2009		2010		2011		2012	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
Erkek	561.007		676.418		501.977		436.187		330.228		341.456	
Kadın	436.617		530.885		340.717		324.996		279.144		281.460	
Alman	879.349		1.060.871		725.848		663.476		530.991		537.721	
Yabancı	118.275		145.837		115.904		97.246		78.110		84.890	
20 yaş altı	21.364		18.594		10.792		8.977		6.326		6.019	
25 yaş altı	113.737		165.742		121.313		99.385		73.785		75.006	
50 yaş üstü	401.671		437.710		252.342		263.865		235.694		231.212	
55 yaş üstü	305.594		297.526		167.105		180.661		169.908		162.566	
Genel Toplam	997.624		1.207.303		842.694		761.183		609.372		622.916	
Erkek	395.895		305.678		179.087		153.038		122.209		126.318	
Kadın	301.057		214.688		118.917		108.787		96.781		98.916	
Alman	685.291		507.543		289.362		253.660		211.538		217.052	
Yabancı	11.661		12.603		8.435		8.037		7.361		8.077	
20 yaş altı	14.980		8.809		3.839		2.751		1.732		1.502	
25 yaş altı	90.221		84.361		49.304		40.399		30.634		27.249	
50 yaş üstü	266.151		202.093		100.748		97.087		87.760		91.504	
55 yaş üstü	199.829		132.198		67.781		67.947		64.127		65.866	
Genel Toplam	696.952		520.366		298.004		261.825		218.990		225.235	
Erkek	956.902		982.332		681.226		589.578		452.832		468.107	
Kadın	737.674		745.713		459.757		434.089		376.361		380.742	
Alman	1.564.640		1.568.593		1.015.365		917.478		742.949		755.157	
Yabancı	129.936		158.636		124.468		105.599		85.881		93.279	
20 yaş altı	36.344		27.403		14.631		11.729		8.059		7.522	
25 yaş altı	203.959		250.107		170.625		139.815		104.461		102.289	
50 yaş üstü	667.822		640.043		353.241		361.186		323.721		322.921	
55 yaş üstü	505.423		429.900		234.998		248.764		234.202		228.552	
Genel Toplam	1.694.576	36.772	1.728.045	27,018	1.140.982	17,290	1.023.666	16,601	829.193	13,776	848.151	13.823

Kaynak: http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgaben-der-BA/Einnahmen-Ausgaben-der-BA-Nav.html?year_month=201112 (Erişim tarihi: 21.01.2014)

F.Almanya’da, 2000 - 2005 yılları arasında ortalama 1 milyon 700 bin işsiz “Birinci Basamak İşsizlik Parası”ndan yararlanırken; sigortalılara toplamda her yıl ortalama 34 milyar Avro kadar ödeme yapılmıştır. 2009 yılında ise, işsiz sayısında olmasa bile, toplamda ödenen işsizlik ödeneği miktarında belirgin bir düşüş yaşanmıştır (17 milyar 290 milyon Avro). Söz konusu düşüşten; “*Hartz IV Reformu*” sonrası getirilen yeni düzenlemelerin etkisi – İşsizlik Parası I’dan İşsizlik Parası II’ye geçilmesi - oldukça büyüktür.

2012 yılına gelindiğinde ise, işsiz sayısında yaşanan düşüşe paralel olarak, İşsizlik Parası I’dan yararlanan işsiz sayısı 848 bin 151 iken, söz konusu yardımdan yararlananlara toplamda 13 milyar 823 milyon Avro işsizlik yardımı ödemesi yapılmıştır (Tablo 35).

Öte yandan, Federal Çalışma Ajansının 2012 yılı işsizlik sigortası ödemeleri için kullanılan ve sigorta primlerinden elde edilen gelir 34 milyar 842 milyon Avro olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu gelirin %70’i, işsizlik sigortasına ödenen primlerden; geri kalan %30’luk kısım ise, özel işsizlik sigortası gelirleri ile diğer gelirlerden oluşmakta ve mevcut gelirden 33 milyar 390 milyon Avro pasif istihdam politikası araçları ile aktif uygulama araçları ödemelerinin yanısıra personel giderlerine ödeme yapılmıştır.

Buna göre; 2012 yılında bütçenin %41,9’u (14 milyar 21 milyon Avro) İşsizlik Parası 1 ödemeleri (içinde sağlık, bakım, emeklilik sigortası primleri var), %1,4’ü Kısa Çalışma Ödeneği ödemelerine (505 milyon Avro), %2,8’i İflas Parası ödemelerine (981 milyon Avro), %6,5’i Geçiş ve Eğitim Parası ödemeleri (2 milyar 269 milyon avro) ile %12’si (2 milyar 393 milyon Avro) yeniden meslek edindirme, aracılık, çalışma hayatına kazandırma gibi aktif önlemler kapsamında yapılan ödemeler için, geri kalanı kısım ise diğer giderler için harcanmıştır.

Görüldüğü üzere, F.Almanya’da “*Birinci Basamak İşsizlik Ödeneği*”, çalıştığı işyerinden isteği dışında çıkarılmış olup, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere devletçe kurulmuş, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren ve işsizliğin toplumdaki olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmayı ve işsiz toplumun ekonomik imkânlarından faydalanmasını sağlamaya yönelik oluşturulmuş bir sosyal politika önlemi olarak ortaya çıkmıştır.

F.Almanya’da işsizlik sigortası, 20. yüzyılın başlarında devletçe kurulmuş olup bağımlı çalışanları kapsamaktadır. Finansman kaynağı ise bağımlı çalışandan ve işverenden kesilen primlerdir.

İşsizlik Parası I’in kendine özgü özellikleri vardır. Bunların başında;

- (1) *İşsizlik riskini tazmin etmek,*
- (2) *Katılma zorunluluğu,*
- (3) *Çalışan ile işverenin ödediği primlerden finanse edilmesi,*
- (4) *Ödeniğin ödenmesinin yanısıra işsizi yeniden çalışma hayatına dâhil edici önlemlerin alınması*

gelmektedir.

Öte taraftan, F.Almanya’da işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarına bakacak olursak, bunları; 1- *iradesi dışında işsiz kalma*, 2- *prim ödeme*, 3- *hakkedış süresini tamamlamış olma*, 4- *gösterilen işi kabul etme* ve 5- *Federal Çalışma Ajansı’nın tedbirlerine uyma* şeklinde özetlemek mümkündür.

F.Almanya’da İşsizlik Parası I kapsamında sağlanan nakdi ödemeler, 1- *yaş*, 2- *en son alınan aylık* ve 3- *çalışılan süreye* göre farklılar göstermekte olup, işsizlik ödeneği en fazla 12 ay, istisnai hallerde ise 24 ay süreyle

ödenmekte; kişi işsizlik ödeneği aldığı süre zarfı içerisinde halen iş bulamamış ise sosyal devlet olmanın getirdiği gereklilik nedeniyle, İşsizlik Parası I sisteminden çıkartılmakta ve diğer işsizlik yardımı uygulamalarına kaydırılmaktadır.

F.Almanya'nın işsizlik sigortası modelinin gerek ödenekten yararlanma şartları, gerek ödenekten faydalanma süreleri ve gerekse ödeneğin miktarı bakımından diğer ülke uygulamalarıyla kıyasla daha adaletli ve sosyal barışı sağlayıcı olduğu görülmektedir.

Ülkenin aktüerya dengesi ile sosyal tarafların çıkarları gözetilerek oluşturulan işsizlik sigortası, insanları yeniden iş piyasasına dâhil olmamaya özendirmesi, tembelliğe itmesi gibi eleştirilere maruz kalmaktadır. Söz konusu eleştirilerin önüne geçmek ve işsizlik sigortasının suiistimal edilmesinin önüne geçmek amacıyla işsizlik kanunda yapılan reformlar ile yeni yeni tedbirler, cezai yaptırımlar getirilmiştir.

Yapılan bu eleştirinin aksine, işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının daha da hafifletilerek daha geniş bir kitleyi kapsaması gerektiği görüşünü savunan sendikalar ve sivil toplum örgütleri de mevcuttur. Bunlara göre, çalışma hayatı sürekli olmayan bir çalışanın da işsizlik sigortası kapsamına alınması gerektiği; bu amaçla hakkeş süresinin daha da yumuşatılması, iki yıllık çalışma şartının üç yıla çıkartılması, sigorta ödeme süresinin 12 aydan 6 aya düşürölmesi istenmektedir. Bunun yanı sıra bekâr işsizlere işsizlik ödeneğinin yeniden son gelirinin %67'sinin ödenmesi, işsizlik sigortasının iş aramada destek olma özelliği ile kişilerin vasıflarına uygun iş bulma şansını artırmak amacıyla ödenek ödeme süresinin 24 aya çıkartılması gibi görüşler de mevcuttur.

Sonuç olarak, bütün bu eleştirilere rağmen, F.Almanya'da işsizlik ödeneğinden yararlanan kişi sayısı ve ödenen ödenek miktarlarını diğer ülke örnekleriyle kıyaslayacak olursak; F.Almanya'nın söz konusu ülkelerden

oldukça ileri olduğu, daha geniş kitleleri kapsadığı görülmektedir. F.Almanya'nın işsizlik sigortası uygulamasındaki bu başarısının, işsizlik sigortasının temellerinin çok eskiye dayanması ve popülist politikalara alet edilmemesinden kaynaklandığını söylemek yanlış olmasa gerek.

3.2.1.2. İşsizlik Parası II (İş Arayanlar İçin Temel Güvence/ Sosyal Para/ Hartz IV)¹⁷⁸

F.Almanya'da, Sosyal Kanun Kitabı II (SGBII) doğrultusunda 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren, işsizlik parası hakkı doğmamış, mağdur durumda olan ve istihdam edilebilir olan insanların temel ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılayabilmeleri amacıyla “*hizmet yardımları*” ve “*maddi yardımların*” yanısıra bilhassa “*İşsizlik Parası II*” ve “*Sosyal Para*” adı altında vergiler üzerinden finanse edilen yardım ödemeleri yapılmaktadır.

İşsizlik Parası II, 15 yaşından 65 yaşına kadar, istisnai hallerde ise 67 yaşına kadar çalışabilir durumda olan herkese ödenmektedir. İşgücü kaybı yaşamış ve çalışamayacak durumda olan kişilere yasa kapsamında Sosyal Para ödenmektedir. İşsizlik Parası II ve Sosyal Para, kişinin geçimini sağlamaya yönelik verilen yardımlardır.

Söz konusu yardımlar, 2005 yılında yapılan “Hartz IV Reformu” öncesi “İşsizlik Parası Yardımı” adı altında toplanmışken, reform sonrası “İşsizlik Parası II” ya da diğer adıyla “Hartz IV” olarak adlandırılmış ve reform ile bahse konu yardımdan yararlanma koşulları ve kapsamı yeniden düzenlenmiştir.

İş arayanlar için temel güvence yardımları, öncelikli olarak iş hayatına girişe odaklıdır. Yoğun çabalarına rağmen iş bulamayan ya da yaptığı iş karşılığında aldığı gelir ile geçimini sağlayamayan kişiler (F.Almanya'da asgari geçim miktarı 1.100,00

¹⁷⁸ Bundes Agentur Für Arbeit, “Arbeitslosengeld II/ Sozialgeld” ve Bundes Ministerium Für Arbeit Und Soziales, “Soziale Sicherung im Überblick”, GGP Arvato Media GmbH, Pößneck, Bonn, 2013, s.139-159.

Avro olarak belirlenmiş), yardıma muhtaç olmaları durumunda, gelir desteği (tamamlayıcı) olarak da öngörölmüş olan İşsizlik Parası II ödemesi almaya hak kazanmaktadırlar.¹⁷⁹

İş arayanlara yönelik temel güvence hane başına hesaplanmaktadır. Buna göre, istihdam edilebilir hak sahibinin yanısıra, kendisi ile birlikte aynı hanede yaşayanlar da yardıma muhtaç olmaları durumunda geçimlerini sağlamak üzere sosyal para şeklinde yardım alabilmektedir.

İşsizlik Parası II, başkalarına devredilememekte ya da haciz edilememektedir.

3.2.1.2.1. İşsizlik Parası II Kapsamında Olanlar

İkinci Basamak İşsizlik Ödeneği, *15 yaşından büyük, 65 yaşından küçük (emeklilik yaşının zaman içerisinde değişmesine bağlı olarak bu sınır yükselebilecektir)* istihdam edilebilir hak sahiplerine bağlanmaktadır.

Genel iş piyasasının olağan şartları altında günde asgari üç saat çalışabilir durumda olan kişiler, istihdam edilebilir sayılmaktadır. *Kendi geçimini ve aynı hanede yaşayan yakınlarının geçimini kendi kaynaklarıyla (gelir ve servet), gücüyle (işgücü yolu ile) ve başkalarının yardımıyla sağlayamayanlar, yardıma muhtaç sayılmakta ve bu kişilere, çalışıyor olsalar bile İşsizlik Parası II ödenmektedir.*

Diğer taraftan, istihdam edilemeyen hane halkı, *İşsizlik Parası II hakkı olan bir kişiyle aynı evde yaşıyorsa Sosyal Para* alabilmektedir.

İşsizlik parası II ve sosyal para kapsamında yapılan ödemeler esas itibariyle birbirine eşdeğerdir. Söz konusu ödemeler aylık olarak ay başında

¹⁷⁹ Bundesagentur Für Arbeit,
<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Detail/index.htm?errorPage=true> (Erişim Tarihi: 27.12.2013).

yapılmakta ve genelde kişinin durumunun tespiti amacıyla (çalışmaya başlayıp başlamadığı, ek gelir elde edip etmediğinin tespiti) altı ayda bir onaylanmakta, ödenecek miktar yeniden belirlenmektedir.

3.2.1.2.2. İşsizlik Parası II Başvuru Şartları

Genel olarak *F.Almanya’da yaşamakta olan, 15 yaş ile ve kanunen belirlenmiş olan 65 ve 67 yaş sınırına kadar, çalışabilir durumdaki herkesin* “İşsizlik Parası II” talep etme hakkı vardır.

Yukarıda belirtilen ana şartlar dışında;

- ✓ *3 yaşından küçük çocuğuna ya da bakıma muhtaç bir yakınına bakan,*
- ✓ *gelir getirici bir işte çalışıyor olmasına rağmen (ayda asgari geçim miktarı 1.100,00 Avro), elde edilen geliri yetersiz olan (muhtaç olmak),*
- ✓ *Birinci Basamak İşsizlik Parası hakkı olmayan,*
- ✓ *muafiyet miktarını geçen servet sahibi olan,*
- ✓ *bir yabancı olarak ancak F.Almanya’da çalışmasına müsaade edilmiş ise veya bu müsaadenin alınması mümkün ise, ve*
- ✓ *yazılı başvuruda bulunan,*

İşsizlik Parası II alma talebinde bulunma hakkı vardır.

3.2.1.2.3. İşsizlik Parası II Başvuru Şekli

Genel olarak Hartz IV olarak adlandırılan İşsizlik Parası II’nin bağlanabilmesi için, kişinin ikamet ettiği yerden sorumlu İş Ajansına ya da Çalışma Dairelerine yazılı olarak başvuruda bulunulması gerekmektedir.

İş arayanlara yönelik temel güvence yardımları yerel İş Ajansları tarafından karşılanmaktadır. İş Ajansı, hak sahiplerinin muhatabı olduğu gibi, ödemeleri yapan ve gerekli yardımları sağlayan kurumdur.

Genel olarak Çalışma Daireleri (Jobcenter), yerel İş Ajansı ve belediyeler ile birlikte çalışmaktadır. İş Ajansları, geçim güvencesi ödemelerinden ve iş hayatına giriş yardımlarından sorumluyken; Belediyeler, barınma ve ısınma için gerekli yardımları ve de evin ilk donanımı gibi bir defaya mahsus yardımları üstlenmektedirler. Ayrıca, eğitim ve katılım için ilaveten sunulan (Eğitim Paketi) yardımlardan ve iş hayatına giriş için önemli (borçlu olanlara, madde bağımlılarına ve çocuklara bakım için sunulan) yardımlardan da sorumludur.

Çalışma Daireleri geçim yardımlarını, İşsizlik Parası II (standart ihtiyaç ve de barınma yardımları) şeklinde toplu bir aylık meblağ olarak ödemektedir.

3.2.1.2.4. İşsizlik Parası II'nin Finansmanı

İşsizlik parası II, ağırlıklı olarak ödenen vergilerle, yani kamu kaynaklarından finanse edilmektedir.

Çalışma Daireleri ve Belediyeler, 2010 yılına kadar İşsizlik Parası II'nin yürütülmesinden ve hizmetlerin verilmesinden sorumlu olan kuruluşlarken; 1 Ocak 2011 yılından itibaren İşsizlik Parası I kapsamında yer alan hizmetleri sunma görevi Çalışma Daireleri ve Belediyelerin yanısıra Çalışma Ajansına da verilmiştir.

2011 yılından bu yana yardımların sağlanması hususunda Kurumlar arası görev dağılımı şu şekildedir:

Çalışma Ajansı	Çalışma Daireleri ve Belediyeler
İşsizlik Parası II temel ödeme	Barınma Giderleri
Sosyal Para	Eğitim ve Katılım Yardımları
Ek Yardımlar	Bir Kereye Mahsus Verilen Ödemeler
Yeniden Çalışma Hayatına Katmaya Yönelik Verilen Hizmetler	Diğer Görevler (Örneğin; borç danışmanlığı, bağımlılıktan kurtarma, psikolojik danışmanlık vs.)

3.2.1.2.5. İşsizlik Parası II'nın Tutarı, Ödeme Süresi ve Şekli

İşsizlik Parası II, temel olarak sadece ihtiyaca yönelik ve muhtaç olanlara yapılan bir ödeme şeklidir. Dolayısıyla İşsizlik Parası II ve ek yardımlar hesaplanırken, muhtaç sahibine diğer kurumların sağladığı sosyal yardımlar dikkate alındıktan sonra muafiyet tutarları ve korunması gereken servet dışındaki servetin de gelir olarak bildirimi dikkate alınmaktadır.

İşsizlik Parası II (ALG II) kapsamında kişiye ödenecek olan tutar hesaplanırken istihdam edilebilir hak sahibinin ve kendisiyle aynı hanede yaşayanların (eşi/hayat arkadaşı ve 25 yaşını doldurmamış çocukları) somut gereksinimleri de dikkate alınmaktadır.

İstihdam edilebilir hak sahiplerine İşsizlik Parası II kapsamında *ev ve ısınma masrafları* için uygun bir miktar dâhil olmak üzere, *geçimlerini sağlayabilecekleri kadar ve muhtemel ek gereksinim de dikkate alınarak ve olağan ihtiyaç kapsamında* bir ödeme yapılmaktadır.

İstihdam edilebilir hak sahiplerine yapılan standart geçim ödemesi, *beslenme, vücut temizliği, ev eşyaları ve günlük gereksinimlerin yanı sıra çevre ile ilişkileri ve kültürel yaşama katılımı* da kapsamaktadır. Standart

ödeme, *düzenli ve bir defaya mahsus gereksinimleri* karşılar. Söz konusu gereksinimler *elektrik, otobüs ya da araba giderleridir*.

01.01.2014 tarihi itibarıyla yalnız yaşayanlara, çocuklarını yalnız büyütenlere ve hayat arkadaşları 18 yaşından küçük olan iş arayanlara standart ihtiyaç ödemesi olarak ayda 391 Avro; hayat arkadaşının reşit olması durumunda kişi başına ayda 353 Avro ödenek belirlenmiştir.

Ölçüt alınan standart ihtiyaç çocuklar ve gençler için yaş sınıflarına göre belirlenmiştir. Buna göre, 6 yaşından küçükler 229 Avro, 6 - 13 yaş arasındakiler için 261 Avro, 14 - 18 yaş arası çocuklar için 296 Avro, 18 – 25 yaş arası ve ebeveynlerinin yanında yaşayan reşitler için 313 Avro ile 15 – 25 yaş arası vasilerinin desteği olmadan ailelerinin yanından ayrı bir eve taşınan kişiler için 313 Avro ödeme miktarı belirlenmiştir (Tablo 35).

Tablo 35: 2013 Yılı İçin İşsizlik Parası II Standart İhtiyaç Miktarları

STANDART İHTİYAÇ MİKTARI (AVRO)						
- yalnız yaşayanlar - çocuğunu yalnız büyütenler - Reşit olmayan hayat arkadaşı ile yaşayan Reşitler	Reşit hayat arkadaşları	6 yaşından küçük çocuklar	6-13 yaş arası çocuklar	14-17 yaş arası çocuklar	18-25 yaş arası ve ebeveynlerin yanında yaşayanlar	15-25 yaş arası velilerinin desteği olmaksızın ailelerinin yanından taşınanlar
391,00 €	353,00 €	229,00 €	261,00 €	296,00 €	313,00 €	313,00 €

Kaynak: <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Detail/index.htm?errorPage=true>
s.26 (Erişim Tarihi: 29.12.2013)

Gerekli olan ön şartların daha önceden ortadan kalkacağının bilindiği durumlar haricinde, yapılacak olan ödemelerin süresi, ödeme şartlarının halen

mevcut olduğunun kontrol edilebilmesi amacıyla, genel olarak her altı ay için belirlenmiştir.

3.2.1.2.6. Muafiyet Tutarları

Daha önce de değindiğimiz üzere, İşsizlik Yardımı alabilme şartlarından ilki mali kayıptır. Bu nedenle, başvuru sahiplerinin servetleri hakkında yetkili birime ayrıntılı bilgi vermesi gerekmektedir. Yüksek miktarda servet veya malvarlığı sahibi olmak, işsizlik yardımı hakkını ortadan kaldırmaktadır. Ancak belirli meblağlar bu durumdan muaftır.

Buna göre; reşit olan kişiler, her yıl/yaş başına 150’şer € tutarında bir muafiyete sahiptirler.

Bu muafiyet;

- 01.01.1958 tarihinden önce doğanlar için 9.750 €,
- 31.12.1957 – 01.01.1964 arasında doğanlar için 9.900 € ve
- 31.12.1963 tarihinden sonra doğanlar için ise 10.050 € ile

sınırlandırılmıştır.

Reşit olmayan çocukların birikim hakkı 3.100 €’dur. Bunun dışında, tüm aileye ek olarak 750 € tutarında bir muafiyet hakkı tanınmıştır.

3.2.1.2.7. Ödeneğin Kesilmesi

Çalışma Dairelerinin, İş Ajanslarının;

- (1) çağrılarına uymama,
- (2) önerilen, aracılık edilen işi mazeretsiz kabul etmeme,

- (3) mesleki eğitim, meslekte ilerleme veya yeni bir meslek öğrenme önlemlerine katılmayı reddetme, katılım sağlanan eğitimleri yarıda kesme,*
- (4) yeniden çalışma hayatına dâhil olma arzusunda olmama,*
- (5) her altı ayda bir yapılan gelir testine icabet etmeme ve*
- (6) 1.100,00 Avro olan asgari geçim miktarından fazla gelir elde etme*

gibi hallerde İşsizlik Parası II ödeneği kesilebilmekte ya da miktarı düşürülebilmektedir.

İkinci Basamak İşsizlik Parası kesilmeden önce, Çalışma Dairesinin ya da İş Ajanslarının çağrılarına veya önerdiği önlemlere uyulmaması halinde, cezai yaptırım olarak ödenen miktarlarda kesintiye gidilmektedir.

Bu durumda; ilk aşamada üç ay boyunca ödemelerde ölçüt alınan olağan ihtiyacın %30'u oranında bir miktarda - takriben 100 € kadar - kesinti yapılmakta, ikinci ihlalde kesinti oranı yüzde 60'a çıkmakta ve son olarak yükümlülüklerin bir yıl içerisinde üç defa ihlal edilmesi halinde ise İşsizlik Parası II hakkı tamamen iptal edilebilmektedir. 25 yaş altı gençlerde daha sert bir yaptırım uygulanmakta olup, bu kişilerin işsizlik paraları yükümlülüklerini ikinci defa yerine getirmemeleri halinde tamamen kesilmektedir.

İşsizlik Parası II alma şartlarını taşımamalarına rağmen ödenek alanların ücretleri, durumun tespiti halinde geriye dönük olarak geri alınmaktadır.

3.2.1.2.8. İşsizlik Parası II Kapsamında Sağlanan Diğer Maddi Yardımlar

a) Eğitim Paketi Yardımları: Çocuklar ve gençler için belirlenen ve ölçüt alınan standart ihtiyaca ilaveten 01.01.2011 tarihi itibarıyla

ayrıca - Eğitim Paketi olarak adlandırılan - yeni eğitim ve katılım yardımları yapılmaya başlanmıştır.

Yeni Eğitim Paketi'nin içerdiği yardımlar ise şunlardır:

- *Günübirlik okul ve yuva gezilerinde fiilen oluşan masraflar.*
- *Bir günden uzun sınıf ve yuva gezileri yardımı.*
- *Kişisel okul gereksinimleri (her yıl için 1 Ağustos'ta 70 Avro ve 1 Şubat'ta 30 Avro).*
- *Öğrencilerin okula ulaşım masrafları (gerekli olması ve üçüncü taraflarca karşılanmadığı sürece).*
- *Belli şartlar altında, okula yakın ve öğrenimi destekleyen faaliyetler.*
- *Okul, öğleden sonra bakım ve çocuk gündüz bakım yerlerinde ortak öğle yemeğine katılım için gerekli katkı payları.*
- *Sosyal katılım için ayda toplam 10 Avro .*

Bu yardımlar, çocuk zammı ya da konut yardımını alan çocuklara da sağlanmaktadır.

b) Özel Duruma Göre Sağlanan Ek Yardımlar: Bütün bu standart ödemelerin dışında ayrıca aşağıda belirtilen istisnai hallerde de ek yardım yapılmaktadır:

Bunlar;

- *13. hamilelik haftasını dolduran anne adayları için (%17)*
- *Eşi olmayan ve 7 yaşından küçük çocuğu olan kişi veya eşi olmayan ve 16 yaşından küçük iki veya üç çocuğu olan kişi için (%36)*
- *Eşi olmayan kişinin 16 yaşından küçük 4. ve 5. çocuğu için (%12)*
- *Eşi olmayan kişinin 16 veya 17 yaşında olan bir veya iki çocuğu için (%12)*
- *Engelli insanların iş hayatına katılımları için (%35)*
- *Beslenme için (tıbbi nedenlerden ötürü daha pahalı gıda maddelerinin gerekli olduğu kanıtlanırsa) (uygun miktarda)*

- *Münferit durumlarda reddedilemeyen, cari ve sadece bir defaya mahsus olmayan özel gereksinim (Acil durum kuralı)*
- *Gerekli görülen ve merkezi olmayan sıcak su üretimi için (gaz ya da elektrik üretimi)*

İstisnai hallerde yapılan ek ödemeler standart ödeme miktarını aşmamalıdır.

c) Bir Defaya Mahsus Yapılan Yardımlar: Sağlanan yardımlara rağmen hak sahibinin geliri yeterli gelmiyorsa,

- (1) ev aletleri dâhil evin ilk döşenmesi,*
- (2) ilk temel giyim eşyaları, hamilelik ve doğum için ilk temel gereksinimler ve*
- (3) ortopedik ayakkabıların temini ve tamiri, tedavi amaçlı aletlerin tamiri, ya da kiralanması*

için kişiye bir defaya mahsus olarak destekleyici kredi verilmektedir.

d) Barınma masrafları (Isınma/ Kira vs.): İşsizlik Parası II uygulamasıyla birlikte kira yardımı için ayrı başvuruda bulunulması gerekmemektedir.

Barınma ve ısınma giderleri, buna soğuk su ve atık su giderleri de dâhildir, belediyeler tarafından hane halkının tümü için İşsizlik Parası II/ Sosyal Para düzenlemesi çerçevesinde üstlenilmektedir. Bazı hallerde kira borçları bile, taksitle geri ödenmesi koşuluyla, belediye tarafından üstlenilmekte; gereksiz büyüklükte ya da pahalı bir evde yaşayan kişi için masraflar, eğer önceden taşınması mümkün değil ya da kendisinden beklenilemiyorsa ve kiracı olarak giderler düşürülemiyorsa, ilk aşamada en fazla altı ay için karşılanmakta; altı ay sonra duruma göre masrafların sadece uygun bir bölümünün ödenip

ödenmeyeceği kararı verilmektedir. Barınma yardımında takdir tamamen belediyelere aittir.

Şayet, barınma masraflarının yüksekliği nedeniyle evden taşınılıyorsa; taşınma masrafları ve kira depozitosu belediye tarafından üstlenilmektedir.

3.2.1.2.9. İşsizlik Parası II Kapsamında Verilen Diğer Ek Hizmetler

Çalışma Daireleri tarafından muhtaç kişiye, kişinin yeniden çalışma hayatına/ genel iş piyasasına dâhil olabilmesi için, İşsizlik Parası II kapsamında birçok yardım imkânı sunulmaktadır. Söz konusu yardımların başlıcaları şunlardır:

- İş piyasasına yeniden dâhil olmak amacıyla aracılık ve danışmanlık hizmet sunmak.
- Mesleki oryantasyon.
- Kişisel sorunların giderilmesinde destek olmak (örneğin; bağımlılık, borç danışmanlığı, psikolojik danışmanlık, çocukların bakımında yardım ya da ev halkından birisinin evde bakımı).
- Lise bitimi sonrası mesleki danışmanlık veya eğitim danışmanlığı yapmak.
- Kişilerin mesleki hayata yeniden giriş yapmaları amacıyla önlem almak, kişileri bu yönde harekete geçirmek.
- Serbest çalışanların iş piyasasına dâhil olmaları yönünde çalışmalarda/ ödemedede bulunmak.
- Mesleki eğitim ya da eğitimin devamı hususunda desteklemek.
- Meslek içi eğitimin geliştirilmesi yönünde desteklemek.
- Çalışanları desteklemek.
- Engelli kişileri çalışmaya hayatına kazandırmak.
- Bir istihdam yeri doğrultusunda temaların kurulması ya da işe başlamayı teşvik için öngörölmüş yardımlarda bulunmak.

- İş hayatına katılımı teşvik etmek.
- Başlangıç Parası.
- İş fırsatları sunmak.
- İş ilişkilerinin teşvikini sağlamak.
- Serbest meslek sahiplerinin yeniden piyasaya girişleri için maddi yardımlarda bulunmak.
- Hastalık, Bakım ve Emeklilik Sigortası Primleri.
- Kaza Sigortası.

F.Almanya’da, 2010 yılında toplam 4 milyon 894 bin 219 kişi İkinci Basamak İşsizlik Ödeneği ve Sosyal Yardımlardan yararlanırken, söz konusu ödenekten yararlanan kişi sayısında günümüze kadar ortalama 450 bin azalma meydana gelmiş ve 2012 yılında İşsizlik Parası II ödeneği ile yardımlardan yararlanan kişi sayısı 4 milyon 442 bin 894’ye gerilemiştir. İşsizlik ödeneği ve sosyal yardımlardan yararlanan 4 milyon 442 bin kişinin %33’lük kısmı (1 milyon 467 bin 058 kişi), çalışmalarına rağmen aylıklarıyla kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayamayanlardan, geri kalan %67’lik kısmı ise (2 milyon 975 bin 836 kişi) hiç işi olmayanlardan, yani işsiz olanlardan oluşmaktadır (Tablo 37).¹⁸⁰

¹⁸⁰ Bundes Agentur Für Arbeit, “Arbeitsmarkt 2012”, Kurum Matbaası, Nürnberg, Temmuz 2013, s.104.

Tablo 37: Yıllar İtibariyle F. Almanya’da İşsizlik Parası II Ödemeleri**(2010 – 2012, milyar Avro)**

	2010	2011	2012
Toplam Bütçe	46,89 Milyar Avro	41,39 Milyar Avro	40,05 Milyar Avro
İşsizlik Parası II Ödeneği ve Yardımlarından Yararlanan Toplam Kişi Sayısı	4.894.219	4.615.057	4.442.894
İşsizlik Parası II Ödeneğinden Yararlananlar Arasındaki İşsiz Sayısı	2.073.251	1.992.069	2.975.836
Aracılık Hizmetleri	4,2 Milyar Avro= %9,0	4,16 Milyar Avro= %10,1	4,16 Milyar Avro= %10,4
Yeniden Çalışma Hayatına Dâhil Etme Hizmetleri	5,7 Milyar Avro= %12,2	3,96 Milyar Avro= %9,6	3,11 Milyar Avro= %7,8
Sosyal Sigorta Ödemeleri	7 Milyar Avro= %15	5,29 Milyar Avro= %12,8	5,21 Milyar Avro= %13
Barınma ve Isınma Giderleri	13,8 Milyar Avro= %29,5	13,62 Milyar Avro= %32,9	13,36 Milyar Avro= %33,4
İşsizlik Parası II	15,9 Milyar Avro= %33,9	14,16 Milyar Avro= %34,2	14,02 Milyar Avro= %35
Toplam Harcama:	46,6 Milyar Avro	41,2 Milyar Avro	39,8 Milyar Avro

Kaynak: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html#viii-finanzierung-der-arbeitsmarktpolitik> (Erişim Tarihi: 22.12.2013)

Federal Çalışma Ajansı verilerine göre, 2012 yılında Çalışma Daireleri ile Belediyelerce İşsizlik Parası II’ye 40 milyar 050 milyon Avro bütçe ayrılmış ve ödemeler kapsamında yer alan 4 milyon 442 bin 894 kişi için toplamda 39 milyar 860 milyon Avro ödeme yapılmış; söz konusu ödemenin %18,2’lik kısmı işsizi yeniden çalışma hayatına dâhil etmeye yönelik hizmetlere (toplam 7 milyar 270 milyon Avro), %13’lük kısmı işsizlerin sigorta primlerine (5 milyar 210 milyon Avro), %33,4’lük kısmı barınma ve ısınma giderlerine (13 milyar 360 milyon Avro) ve %35’lik kısmı ise İşsizlik Ödeneği II ödemelerine (yaklaşık 14 milyar Avro) olmak üzere toplamda 39 milyar 860 milyon Avro’ya yakın bir ödeme yapılmıştır. 2012 yılında sadece pasif ödemelerin oranı %81 iken, yeniden çalışma hayatına dâhil

etmeye yönelik verilen hizmetlerin oranı toplamda %19 dolaylarında kalmış; ödemelerin %33,4'ünü kapsayan Barınma ve Isınma giderleri (13 milyar 360 milyon Avro) Belediyeler tarafından, geri kalan %66,6'lık kısım ise (26,5 milyar Avro) Çalışma Ajansı tarafından karşılanmaktadır (Tablo 37).

Görüldüğü üzere Hartz IV yasası ile, istihdam edilebilir olan muhtaçların bir işe başlayıncaya kadar, ya da elde ettikleri gelirin yetersiz olması durumunda, asgari olarak geçimlerini sağlayacak bir güvence sunması amaçlanmakta; maddi yardımların yanısıra sunulan aktif hizmetler ile, mağdurların hızlı bir şekilde ve kendilerine en uygun işe başlamaları sağlanmaya çalışılmaktadır. İstihdam edilebilir kişilere *"iş arayanlar için temel güvence"* sisteminde danışmanlık, aracılık ve uyum hizmetleri tek kanaldan sunulmaktadır. İşsizlik Parası II'den faydalananlara Sosyal Yasa'nın II'. Kitabında (SGB II) tanımlanan iş piyasasına özel uyum yardımlarının yanısıra, Sosyal Yasa'nın III. Kitabında (SGB III) tanımlanan ve yukarıda belirtilmiş olan uyum hizmetleri de sunulmaktadır.

İşsizlik Parası II uygulamasına yönelik övgülerin yanısıra söz konusu uygulamaya azımsanmayacak derecede eleştiriler de getirilmektedir.

İkinci Basamak İşsizlik Parası uygulamasına geçilirken, F.Almanya açısından çok büyük bir sorun olan uzun süreli işsizliğin önüne geçilmesi ve işsiz sayısını azaltarak bütçe üzerindeki yükün hafifletilmesi amaçlanmıştır. F.Almanya'da uzun süreli işsiz rakamlarına bakacak olursak, Hartz IV'ün amacından sapmış olduğu ve uzun süreli işsizliğin önüne geçilemediği görülmektedir. F.Almanya'da işsizlik oranı, yapılan reformlar sonrası, 2006 yılında düşüş göstermiş olsa bile, söz konusu başarının tek başına İşsizlik Parası II'den kaynaklanmadığı, işsiz sayısında yaşanan gerilemenin ayrıca konjonktürel gelişmeler ve işsizlik istatistiğinin hesaplanmasında yapılan değişiklikten kaynaklandığı görülmektedir.

Kişilerin Hartz IV sistemi içinde kalma süreleri göz önünde bulundurulacak olursa, söz konusu yardımlardan yararlanan kişilerin yeniden toplumsal hayatta yer edinme şanslarının oldukça düşük olduğu; İşsizlik Parası II'nin muhtaçların ihtiyaçlarını bir nebze de olsa karşılasa dahi, yapılan maddi yardımların bir kişinin, özellikle çok çocuklu bir ailenin insanca yaşama koşullarını sağlamaktan uzak olduğu görülmektedir. F.Almanya'da birçok sosyal bilimci, "bir kere Hartz IV sisteminin içine giren bir kişinin, bu sistemden kurtulmasının oldukça zor olduğu" görüşünü savunmaktadırlar.

Sonuç olarak; İşsizlik Parası II, ödenen vergilerden, yani kamu kaynaklarından finanse edildiği için; toplum huzurunun bozulmaması açısından, bir taraftan uyum teşviklerinin en iyi şekilde yapılması; diğer taraftan muhtaçların, sistemi suiistimal etmelerinin önüne geçmek için etkin bir kontrol sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir.

Çalışan kesimin Hartz IV'e yönelik en büyük eleştirisi, yardımdan yararlanan muhtaçların, muhtaçlıktan çıkmaya yönelik herhangi bir çaba sarfetmedikleri yönünde olup söz konusu eleştiri azımsanmayacak derecede fazladır. Bu nedenle, Çalışma Ajansları ve Dairelerince; İşsizlik Parası II alanların devlet yardımına olan bağımlılıklarını en kısa zamanda sona erdirecek, istihdam edilebilir kişilerin aktif iş hayatına dönüşüne yönelik kişiye özel hizmetlerin daha etkin ve kapsamlı verilmesini sağlayacak, yani kişiyi yeniden çalışma hayatına dâhil edecek, aktif önlemlere ağırlık verilmesi ve kaynakların bu yönde daha etkin harcanması daha doğru olacaktır.

3.2.1.3.Kısmi İşsizlik Parası¹⁸¹

F.Almanya'nın işsizlikle mücadeledeki bir diğer pasif istihdam aracı - Sosyal Kanun Kitabı III'e 1997 yılında giren - "*Kısmi İşsizlik Parası*" dır. Kısmi İşsizlik Parası'nın uygulama şekli ve yasal düzenlemesi SGB III'ün 162. maddesinde düzenlenmiş olup, söz konusu uygulama işsizlik parası, iflas parası ve kısa çalışma ödeneği gibi "*Transfer Ödemeleri*" arasındadır.

Kısmi İşsizlik Parası başvurusunda bulunulabilmesi için sigortalının;

- (1) 15 – 65 yaş arasında olması,
- (2) birden fazla sigortalı olarak hizmet akdine bağlı bir işte çalışıyorken, çalışılan işlerden birisinden çıkarılmış olması,
- (3) iş sözleşmesinin sona ermesi,
- (4) iş ilişkisi bitiminden sonraki gün başvuruda bulunması,
- (5) süreli çalışılıyor ise iş akdinin bitiminden 3 ay önce başvuruda bulunması,
- (6) Çalışma Ajansına kısmi işsizlik ödeneğine başvurmuş olması,
- (7) yeniden sigortalı bir iş arıyor olması ve bunu Çalışma Ajansına kanıtlaması,
- (8) AB üyesi olmayan bir ülke vatandaşı olunması halinde F.Almanya'da ikamet etmesi ile
- (9) Kısmi işsizlik parası hakkediş süresini tamamlamış olması

gibi şartları yerine getirmesi gerekmektedir.

Görüleceği üzere, Kısmi İşsizlik Parası başvuru şartları, İşsizlik Parası I başvuru şartlarıyla örtüşmektedir.

¹⁸¹ SGB III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayılı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 4. Bölüm, Paragraf 162-164, S. 72-73.

Buna göre, söz konusu ödenekten yararlanabilmek için *iki yıllık bir zaman dilimi içerisinde sigortalı bir işin yanısıra – aylık gelirin 450 Avro ve daha fazla olan – başka bir sigortalı işte 12 ay çalışılmış olunması* gerekmektedir.

Söz konusu iki yıllık hakkeş süresi tamamlanmamış ise; *(1) bakmakla yükümlü olduğı kişiler olması nedeniyle çalışamadığından Bakım Sigortasından ödeme alındığı süreler, (2) haftada en az 15 saat serbest çalışılan süreler (kendi işini yapmak), (3) iş kaybı tazminatı alınan süreler ve (4) hastalık parası alınan süreler* de belgelemek kaydıyla hakkeş süresine dahil edilebilmektedir.

Kısmi İşsizlik Parası, Çalışma Ajansına yapılan başvuru üzerine azami altı aylığına, başvuru tarihi itibarıyla gelir vergisi kartında yazılı olan ve işten çıkarılan işe ait son brüt aylık üzerinden, kişinin medeni durumuna ve 18 yaşından küçük çocuk sayısına göre (brüt aylığın %60'ı ya da %67'si) ödenmekte olup, aylık ödenirken işçinin çalışmayı sürdürdüğü diğer işten aldığı ücret dikkate alınmamaktadır.

Kısmi İşsizlik Parası başvurusu; *(1) normal işsizlik parası başvurusunda bulunulması halinde, (2) kısmi işsizlik ödeneğı alındığı sırada işe girilmesi, (3) iki haftadan fazla çalışılması ya da (4) haftada 5 saatten fazla çalışılıyor olması halinde ve (5) başvurunun üzerinden en geç bir yıl geçmesi halinde* iptal edilmektedir. Bunların dışında, Çalışma Ajansı'nın onayı alınması şartıyla “mesleki gelişime yönelik eğitim” alınması, Çalışma Ajansının önerdiği ya da gidilmesine onay verdiği “yeterlilik tespiti” ya da “çalışma alıştırma önlemleri”ne gidilmesi ödeneğın ödenmesine engel teşkil etmemektedir.

Kısmi İşsizlik Parasının kesilmemesi ya da cezai duruma düşmemek için İşsizlik Parası I'de olduğı gibi; *(1) Çalışma Ajansının tüm çağrılarına uymak, (2) aktif olarak iş arıyor olmak, (3) meslek edindirme önlemlerine*

dâhil olmak, (4) önerilen işleri – daha önce icra edilen işle ilgisi olmasa ve alınmış olunan eğitimle örtüşmese dahi, yeni işyerinin önceki işyerine göre ikamet edilen yerden uzak olsa dahi, taşınması gerekse dahi, çalışma şartları eskisine göre kötü olsa dahi – yapmaya hazır olmak ve (5) her ikamet adresi değişikliğinin Çalışma Ajansına bildirmek gerekmektedir.

➤ İstisnai durumlarda;

- (1) Kısmi İşsizlik Parası alındığı sürede kendi kusuru olmaksızın meydana gelen iş göremezlik durumunda kısmi işsizlik parası altı hafta daha,*
- (2) Yatılı olarak görülen hastane tedavilerinde, hastalık nedeniyle yapılan sterilizasyon tedavisi sebebiyle meydana gelen iş göremezlikte ya da yasal nedenlerle hamileliğin sonlandırılması durumunda,*
- (3) Bakıma muhtaç bir çocuğa bakıyor olmak,*

Çalışma Ajansına doktor raporlarıyla birlikte bilgi vermesi halinde, söz konusu ödeneğin ödenmesine devam edilmektedir.

Malullüğün altı haftadan fazla sürmesi halinde Kısmi İşsizlik Parası kesilmekte ve yerine hastalık kasası tarafından, alınan son kısmi işsizlik ödeneği tutarında, hastalık parası ödenmektedir. Malullük aylığı alma süresinin sona ermesi halinde, Kısmi İşsizlik Parası bağlanabilmesi için yeniden Çalışma Ajansına başvuruda bulunulması gerekmektedir.

3.2.1.3.1. Ödeneğin Dondurulması (Sperrzeit)

Çalışma Dairesi, Kısmi İşsizlik Parası ödemesini;

- Gerekçesiz olarak işten ayrılması,
- İşten çıkarılmak maksadıyla iş akdine aykırı davranmak suretiyle işsiz kalınması,
- İşveren ile anlaşmalı olarak işten çıkılması,
- İşveren ile fesih akdi imzalamak suretiyle işten ayrılınması,
- Uzun süre bir işletmede çalışıyor olmasına rağmen (hizmet akdinin işveren tarafından feshedilmesi zor durumda) söz konusu işletmeden anlaşmalı olarak işten çıkarılması,
- Çalışma Ajansı aracılığıyla bulunan işlerin kabul edilmemesi,
- Çalışma Ajansı tarafından gönderilen meslek edindirme, meslek geliştirme gibi eğitimlere/ kurslara katılmaması,
- Çalışma Ajansı tarafından gönderilen eğitimlerin mazeretsiz yarıda kesilmesi,
- Aktif olarak iş arandığının Çalışma Ajansına ispatlanmaması,
- Çalışma Dairesinin herhangi bir çağrısına icabet edilmemesi, doktorun veya psikoloğun muayenesinden geçme talebinin kabul edilmemesi,

gibi hallerde, dondurabilmektedir. Ödeneğin dondurulması süreleri, gerçekleştirilen uygunsuz davranışlara göre belirlenmekte ve asgari bir haftadan azami 12 haftaya kadar sürmektedir.

3.2.1.3.2. Önerilen İşi Mücbir Sebepden Ötürü Reddetme Hakkı

Bir işsiz, Çalışma Ajansının aracılık yapmış olduğu bir işte;

- Önerilen işin bağlayıcı çalışma şartlarına uygun olmaması,
- Önerilen işin bağlayıcı iş akdi şartlarına uygun olmaması,

- Önerilen işin işsizin fizyolojik ve psikolojik durumuna uygun olmaması,
- Önerilen işin, işletmedeki grev nedeniyle boşta olması ve işte grev süresince çalışılacak olunması,
- Önerilen barınma yerinin sağlık ve hijyen koşullarına uygun olmaması,
- Önerilen işin yasalara ve ahlak kurallarına aykırı olması,
- Önerilen işin, ayrı bir şehre taşınılmasını gerektirmesi nedeniyle aile birliğini bozacak olması,
- Hayat arkadaşının bulunduğu bölgeye taşınmak istenmesi,
- Çocukların iyiliği için aile birliğinin bozulmasının istenmemesi,

gibi nedenlerle reddedebilmekte; bu durumda kendisine ödenen kısmi işsizlik ödeneğine halel gelmemektedir.

3.2.1.3.3. Kısmi İşsizlik Ödeneği Başvurusunun Askıya Alınması

Kısmi İşsizlik Parası başvurusu, şartlar taşıyor olmasına rağmen; *başka bir sosyal yardımdan faydalanılıyorsa* (Mesleki Eğitim Yardım Ödeneği, Hastalık Parası, Annelik Parası, İş Kaybı Tazminatı, tam malullük nedeniyle emeklilik aylığı, yasal emeklilik kasasından emekli aylığı vs), eski işyerinden halen ücret ya da izin parası, işten çıkarma tazminatı alınıyorsa, tamamen ya da kısmen askıya alınmaktadır.

Bunun dışında, haftada en az 15 saatlik bir işte çalışmaya razı olunması halinde “Çocuk Yetiştirme Parası” alınmasına izin verilmektedir. Ayrıca, “Çocuk Parası”, “Kira Yardımı” ve “İşsizlik Parası II/ Sosyal Yardım” Kısmi İşsizlik Ödeneği başvurusunun askıya alınmasını gerektirecek yardımlar arasında yer almamaktadır.

3.2.1.3.4. Hak ve Ödevler

Kısmi İşsizlik Parası başvurusunda bulunan bir işsizin, hak kaybına uğramaması için kendisinden uyması beklenen bazı ödevleri vardır. Bunlar;

a) Şahsen Bildirim Yükümlülüğü:

- ✓ Şahsen Çalışma Ajansına gitmek,
- ✓ Çalışma Ajansının çağrısına hastalık ya da başka bir geçerli nedenle gidilememesi durumunda bunu önceden Çalışma Ajansına bildirmek,
- ✓ Durumunda meydana gelen her türlü değişikliği en kısa zamanda Çalışma Ajansına bildirmek,

Ayrıca;

- ✓ Eski işyerinden kalan ücret, tatil parası ya da işten çıkarma tazminatı alındığı,
- ✓ Yeniden bir işe başlandığı,
- ✓ İş göremez durumda hastalandığı ve yeniden sağlığına kavuşulduğu,
- ✓ Özellikle başkasının kusuru sonucu ya da hastalık nedeniyle görülen sterilize tedavi sonucu iş göremezlik durumunun oluştuğu,
- ✓ Annelik Parası ya da buna benzer bir ödemeye başvurulduğu ya da iş kaybı tazminatı almaya hak kazanıldığı,
- ✓ Her türlü emekli aylığı başvurusunda bulunulduğu ya da almaya başlanıldığı,
- ✓ Hafta da 15 saatten az süreli bir işte çalışmaya başlanıldığı,
- ✓ Öğrenci olarak herhangi bir mesleki eğitim kurumuna gidildiği,
- ✓ İkamet adresi değişikliği,
- ✓ Hafta da en az 15 saat fahri olarak bir işte görev alındığı

vb. durumların Çalışma Ajansına en kısa sürede gerekli belgelerle birlikte bildirilmesi gerekmektedir.

b) Çalışma Ajansı ile İşbirliği Halinde Olunması:

- ✓ Doğru beyanda bulunmak.
- ✓ Çalışma Dairesinin bütün çağrılarına icabet etmek, Çalışma Ajansı tarafından gönderilen doktorun veya psikoloğun muayenesinden geçmek.

c) Kısmi İşsizlik Ödeneği'nin Geri İade Edilmesi:

Bir hak sahibinin, (1) bilerek yanlış beyanda bulunduğu, (2) ödenek miktarında düşüşe neden olacak ya da tamamen kesilmesine neden olacak bir gelir elde ettiği ya da (3) zaten bir kısmi işsizlik parası aldığıının tespiti halinde ödenen Kısmi İşsizlik Parası Çalışma Ajansı tarafından geri tahsil edilmektedir.

d) Ek Gelir Elde Etme İmkânı:

Kısmi işsizlik parası alan bir sigortalıya, ödenek aldığı süre zarfı içerisinde, haftada beş saati geçmeyen, azami iki hafta süreli bir işte çalışılmasına izin verilmektedir. Bu durumda kazanılan brüt ücret, takvim günü başına 13,33 Avro'yu geçmemesi gerekmektedir.

İcra edilen her işin mutlaka Çalışma Ajansı'na bildirilmesi gerekmektedir.

3.2.1.3.5. Kısmi İşsizlik Parası Kapsamında Verilen Diğer Hizmetler

Çalışma Ajansı, Kısmi İşsizlik Parası başvurusunda bulunan veya ödenek alan bir işçiye sadece gelir desteğinde bulunmamakta, aynı zamanda kişinin yeniden iş piyasasına dâhil olması yönünde önlemler almakta ve temel sosyal güvencesini de sağlamaktadır.

- a) Sağlık ve Bakım Sigortası:** Çalışma Ajansı, kısmi işsizlik parası süresince sigortalının hastalık ve bakım sigortası primlerini ilgili hastalık kasasına yatırmaktadır. İhlaller neticesinde kısmi işsizlik

parasının dondurulması ya da askıya alınması sürelerinde işsiz söz konusu primleri yatırılmamaktadır.

- b) Emeklilik Sigortası:** Kısmi işsizlik parası almaya başlamadan önceki bir yıl içerisinde yasal olarak emeklilik sigortasına tabii kalınması halinde, söz konusu ödeneğin alındığı sürelerde de yasal olarak emeklilik sigortasına prim yatırılmasına devam edilmesi gerekmektedir. Bu durumda Emeklilik Sigortası Primleri, Çalışma Ajansı tarafından üstlenilmekte ve emeklilik kasasına yatırılmaktadır.

Kişinin kısmi işsizlik parası ödeneği almaya başlamadığı önceki yıllarda zorunlu emeklilik sigortasına prim yatırılmamış olması halinde, söz konusu ödenek başvurusunda talep edilmesi durumunda ödeneğin alındığı süre boyunca emeklilik primleri Çalışma Ajansı tarafından emeklilik kasasına yatırılmaktadır.

Sigortalı işsiz işsizlik yardımı alamadığı süreleri de emeklilik süresine dâhil edebilmek için, durum emekli sandığına bildirilmektedir. Ancak, söz konusu sürelerin emekliliği hak edebilmek için aranan sigortalılık sürelerine dâhil edilip edilmeyeceği, emeklilik kasasının inisiyatifindedir.

- c) Kaza Sigortası:** Kısmi işsizlik parası alındığı süre içerisinde işsiz kişiye, Çalışma Ajansı tarafından kaza sigortası yaptırılmaktadır.

- d) Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi Verilmesi:** Çalışma Ajansı sigortalı işsizleri çalışma hayatına tekrar kazandırabilmek amacıyla, yeniden meslek edindirmeye, kalifiyelerini artırmaya vb yönelik eğitimlere göndermektedir. Söz konusu eğitimlerin masrafları, Çalışma Ajansı tarafından karşılanmaktadır.

e) Yeni Bir İş Bulma: Çalışma Ajansı, işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere, mesleklerine, iş görabilirlik durumlarına ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapmakta ve yardımcı olmaktadır.

f) Diğer Hizmetler: Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; danışmanlık hizmeti sunmak, sağlık sorunları nedeniyle çalışma hayatından kopan kişiyi rehabilitasyona yönlendirerek yeniden iş piyasasına kazandırılmak, işgücü piyasası araştırmalarında ve planlama çalışmalarında bulunmak.

3.2.1.3.6. Finansman

Kısmi İşsizlik Parası ödemeleri, Çalışma Ajansı tarafından İşsizlik Sigortasına yatırılan primlerden karşılanmaktadır.

3.2.1.4.Kısa Çalışma Ödeneği¹⁸²

F.Almanya'nın işsizlikle mücadelede uygulamış olduğu pasif işsizlik politika araçlarından birisi de “*Kısa Çalışma Ödeneği*” dir.

F.Almanya'nın kısa çalışma ödeneği uygulamasının tarihçesine bakacak olursak, uygulamanın başlangıcının 20. yüzyılın başlarına dayandığı görülmekte olup, ilk kısa çalışma ödeneği uygulaması olarak 1909 yılında yapılan “Tütün Vergi Yasası” kabul edilmektedir. Kısa Çalışma Ödeneği Programı, Birinci Dünya Savaşı sonrası işsizlikle mücadele programına dâhil edilmiş ve 1918 yılında ilk yasal düzenlemeleri yapılmıştır. 1924 yılında ise (Weimar Cumhuriyeti dönemi); patlak veren ekonomik krizde aktif olarak uygulamaya konulmuştur. Weimar Cumhuriyeti döneminde yapılan yasal

¹⁸² SGB III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayılı ile yürürlüğe giren, “Sosyal Kanun Kitabı III”, 3. Bölüm, Paragraf 95-109, s. 46-52.

düzenlemeler, günümüz “Kısa Çalışma Ödeneği”nin temellerini oluşturmaktadır.

Günümüzde söz konusu ödeneğin usul ve esasları, Sosyal Kanun’un III. Kitabının (SGB III) Altıncı Bölümünün Birinci Alt Bölümünde düzenlenmiştir.

Kısa Çalışma Ödeneği, geçici bir işsizlik döneminde işçilerin istihdamının sürdürülebilmesini sağlamak ve işten çıkarılmalarını engellemek amacıyla Çalışma Ajansları tarafından sağlanmaktadır.

Ödenekler, işletmelerin ekonomik nedenlerden ötürü ya da önlenemeyecek bir gelişmeden dolayı çalışma saatlerini geçici olarak azaltarak kısa çalışma dönemini gerekli yasal şartları da yerine getirmek şartıyla ilan etmesi halinde, işverenin ya da işyeri temsilciliğinin başvurusu üzerine Çalışma Ajansları tarafından ödenmektedir.

Kısa Çalışma Ödeneğinin süreleri ise Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı tarafından kararname ile her yıl yeniden belirlenmektedir.

3.2.1.4.1. Kısa Çalışma Ödeneği Yararlanma Şartları

Kısa Çalışma Ödeneği başvurusunun değerlendirilmesinde, mesai saatlerinde kısaltmaya gitmeyi gerektirecek durumun “*önlenabilir*” ya da “*önlenemez*” olmasına dikkat edilmekte olup, kısa çalışma ödeneği, önlenemez olarak kabul edilen durumlarda, işletmenin ve bireysel şartların yerine getirildiği durumlarda ödenmektedir.

a) Önlenemez Haller:

- ✓ Ekonomik nedenlerden, özellikle de konjonktürün kötü olmasından, ya da önlenemeyecek bir gelişmeden ötürü (örneğin sel felaketi) kaynaklanması,

- ✓ Geçici olması,
- ✓ Önlenemez olması ve
- ✓ İlgili işletmede kısa çalışma parasının talep edildiği süre içerisinde (takvim ayı) çalışanların en azından üçte birinin mesai saatlerinin azalmasından ötürü ücretlerinde %10'dan fazla bir kayıp olması (önemli bir kayıp),
(Ücret kaybı aylık brüt ücretin %100'ü oranında da olabilmektedir)
- ✓ Genel ekonomik gelişmelere uyum sağlamak amacıyla işletmelerin yapılarında yapmak zorunda kaldıkları değişiklikler sonucu ortaya çıkan ekonomik nedenler sonucu mesai saatlerinin azaltılması,
- ✓ Beklenmedik ve engellenemez doğa olaylarının meydana gelmesi sonucu mesai saatlerinin düşürülmesi,
- ✓ Çalışma süresinde meydana gelecek kısaltmaların önüne geçmek amacıyla işletmece alınan tüm önlemlere rağmen bu sürede halen kısaltmaya gidilmek zorunda kalınması;

gibi durumlar, mesai sürelerinde kısaltmaya gidilmesinde “önlenemez haller” olarak kabul edilmektedir.

b) Önlenebilir Haller: Mesai saatlerindeki kısaltmalar; (1) *işkolunda ve işletme bazında yapılıyorsa, ya da sezona göre olağan sayılıyorsa, yahut tamamen işletme içi düzenlemelerden kaynaklanıyorsa, (2) çalışanların öncelik tanınması gereken izin taleplerinin buna engel teşkil etmemesi şartıyla paralı izin sayesinde ve (3) mesai saatlerinde işletme genelinde kabul edilmiş değişiklikler yapılması ile önlenebiliyorsa bu haller “önlenebilir haller” olarak değerlendirilmektedir.*

c) İşletmeye Ait Şartlar: Bir işletme, işyerinde tek bir kişiyi çalıştırıyor olsa dahi, kısa çalışma ödeneğine başvurma hakkı vardır.

d) Kişisel Şartlar: Kişisel şartlar, aşağıda belirtilen hallerin yerine getirilmesiyle sağlanmış sayılmaktadır:

- (1) *İşçinin iş ilişkisine işvereni tarafından son verilmemiş olması ya da fesih akdi ile sona ermemiş olması.*
- (2) *Çalışma Ajanslarının çağrılarına uyması.*

Ayrıca;

- (1) *İşçinin, mesai saati kısaltmasının başladığı günden sonra zorunlu sigorta şartı olan bir işi (a) zorunluluk nedeniyle kabul etmesi, (b) çalışmaya başlaması ve (c) yarıda kesilen mesleki eğitiminin tamamlanması amacıyla yeniden okula gitmesi,*
- (2) *Ödenek aldığı süre içerisinde malul duruma gelmesi (hastalık hali vukuu bulmamış olması halinde alacağı aylık süresi boyunca) halinde,*

işçiye normal süreli Kısa Çalışma Ödeneği ödenmeye devam edilmektedir.

Bunun dışında;

- (1) *İşsizlik parası ya da kısa çalışma ödeneği alındığı dönem içerisinde, ek önlem dışında herhangi bir mesleki gelişim önlemine gidilmesi,*
- (2) *Hastalık parası ödeneği alınması,*
- (3) *Kişinin, askeri görev nedeniyle ortaya çıkan rahatsızlıklarda tedavi giderlerinin özel hastalık kasasından karşılanması, Genelkurmay tarafından rehabilitasyona tabii tutulması, askeri hastanede tedavi ya da askeriye'nin anlaşmalı olduğu sivil bir hastanede tedavi olabiliyor olması, organ transplantasyonu sonucu gelir elde etmekten yoksun kalınması,*

(4) İşçilerin, kısa çalışma ödeneği sırasında Çalışma Ajanslarının aracılık hizmetlerinden tam faydalanmamış, çağrılarına uymamış olması,

gibi durumlarda ise kısa çalışma ödeneği ücretleri kesilmektedir.

Özet olarak söz konusu ödenek;

- ✓ *azalan mesai saatinden ötürü ya hiç, ya da düşük bir ücret alınıyor olması,*
- ✓ *işletmenin koşulları yerine getirmiş olması,*
- ✓ *mesai saatlerinde önemli derecede ve geçici bir kaybın olması,*
- ✓ *işçinin kişisel koşulları yerine getirmiş olması (özellikle, feshedilmemiş iş akdi olan sigortalı bir çalışma söz konusu ise) ve*
- ✓ *mesai saatlerindeki kaybın işveren ya da iş yeri temsilciliği tarafından gecikmeden ve yazılı olarak İş Ajansı'na bildirilmiş olması*

halinde ödemektedir.

3.2.1.4.2. İş Uyuşmazlığı Sırasında Kısa Çalışma Ödeneği

İş Uyuşmazlığı sırasında kısa çalışma ödeneği alma şartları şunlardır:

- (1) İş uyuşmazlığına dâhil olmamak,*
- (2) İşveren, mesai saatinin düşürülmesinin iş uyuşmazlığı sonucu ortaya çıktığını öne sürmesi halinde, bunu kanıtlamakla yükümlüdür. İşverenin savunmasında aynı zamanda işyeri temsilciliğinin görüşlerini de içermesi, gerekmektedir.*
- (3) Çalışma Ajansı, iş uyuşmazlığı nedeniyle kısa çalışmaya geçilmiş olma sebeplerinin kontrolünü, yerinde teftiş ile de yapabilme yetkisine sahiptir.*

- (4) *Çalışma Ajansı'nın, işverenin söyleminin aksine kısa çalışmaya iş uyumsuzluğu nedeniyle geçilmediğini tespit etmesi ve mesai saatinde kısıtlamaya gidilme şartlarının önlenebilecek niteliklerde olması halinde kısa çalışma ödeneği işçiye aylığını almıyormuş gibi ödenmektedir.*
- (5) *İşveren, usulsüz olarak kısa çalışma ödeneği almış ve bunu işçilerine ödemiş ise, işçiler söz konusu ödemeği iade etmek zorundadırlar.*

3.2.1.4.3. Kısa Çalışma Ödeneği Başvurusu ve Ödenmesi Şekli

Kısa çalışma ödeneği başvurusunun;

- (1) *İşletmenin kurulu bulunduğu yerden sorumlu Çalışma Ajansına yazılı olarak yapılması,*
- (2) *Başvurunun işveren tarafından ya da işveren temsilcisi tarafından yapılması,*
- (3) *İşverenin başvurusunda işyeri temsilcisinin görüşlerini de yansıtması,*
- (4) *Mesai saatinde kısaltmaya gidilmenin zorunluluğu açık bir şekilde ispat edilmesi ve işletmedeki kısa çalışma ödeneği için gerekli şartların yerine getirildiğinin kanıtlanması,*

gerekmektedir.

Çalışma Ajansı, kısa çalışma ödeneği başvurusunda bulunan kişiye en kısa zamanda - ödeneği hak etme şartlarının yerine getirilip getirilmediği hususunda - yazılı olarak cevap vermek zorundadır.

Kısa Çalışma Ödeneği, Çalışma Ajansı'na yapılan başvuruda belirtilen kısa çalışma ödeneğinin talep edildiği günlerin bulunduğu takvim ayının (hak sahipliği süresi) bitimi itibariyle ödenmeye başlanmaktadır.

Mesai saatlerinin kısaltılması gerekliliği aniden ortaya çıkmışsa, ödenek başvuru ayı içerisinde ödenmeye başlanmaktadır.

3.2.1.4.4. Kısa Çalışma Ödeneği Alma Süresi

Kısa Çalışma Ödeneği, SGB III'e göre en fazla altı ay boyunca Çalışma Ajansı tarafından, işverence çalışanlara ödenen kısa çalışma parasının ödenmesini müteakip ilk takvim ayı içerisinde ödenmeye başlanmaktadır.

Söz konusu ödeme süresi, 2013 yılı itibariyle 12 aya çıkartılmış ve halen 12 ay olarak uygulanmaktadır.

Kısa Çalışma Ödeneği süresi, ödenek alma süresi içerisinde ödeneğin ödenmediği süre kadar uzatılabilmektedir.

Ödeneğin ödenme süresinin bitmesinden üç ay sonrasına kadar halen kısa çalışma ödeneği ödenmesi gereken şartlar mevcutsa, ödenek süresi yeniden başlatılabilmektedir.

3.2.1.4.5. Kısa Çalışma Ödeneği Miktarı

Kısa Çalışma Parası, az çalışılan zaman karşılığında alınan brüt ücret ile tam çalışma karşılığında alınan brüt ücret arasındaki net ücret farkına göre hesaplanmaktadır.

Kısa Çalışma Parası prensip olarak net ücretin %60'ı; hak sahibi ile aynı hanede en az bir çocuk yaşıyorsa net ücretin %67'si Çalışma Ajansı tarafından ödenmekte olup aylığın geri kalan miktarı ise işveren tarafından karşılanmaktadır.

3.2.1.4.6. Kısa Çalışma Ödeneği Finansmanı

Kısa Çalışma Ödenekleri (*Konjonktürel Kıs Çalışma Ödeneği, Sezona Bağlı Kısa Çalışma Ödeneği, Evde Para Kazananlara Kısa Çalışma Ödeneği*), işçi ve işveren tarafından işsizlik sigortasına ödenen primlerden karşılanmaktadır.

İşsizlik Sigortasına yatırılan prim miktarı, inşaat sektöründe yapılan işe göre değişmektedir. Buna göre asıl inşaat alanında çalışanlar için brüt gelirlerinin %1,2'si oranında işverenden, %0,8 oranında işçiden olmak üzere toplamda %2 oranında prim yatırılmaktadır.

3.2.1.4.7. Kısa Çalışma Ödeneği Türleri

3.2.1.4.7.1. Sezona Bağlı / Kış Parası Kısa Çalışma Ödeneği

İşçiler, 1 Aralık – 31 Mart tarihleri arasında kötü hava şartları nedeniyle, iş faaliyetlerini yerine getiremedikleri süre için “*Sezona Bağlı Kısa Çalışma Ödeneği*” başvurusunda bulunabilmektedirler. Söz konusu ödenekten; (1) *inşaat işçisi ya da sezona bağlı olarak faaliyet gösteren bir iş kolunda çalışanlar*, (2) *iş faaliyeti geçici olarak sektöre uğrayan kişiler*, (3) *en az bir kişinin çalıştığı işletmeler*, (4) *konjonktüre bağlı kısa çalışma parası ile ilgili kişisel şartların yerine getirenler* ve (5) *mesai saatinde kısaltmaya gidileceği Çalışma Ajansına yazılı olarak bildirilmesi durumunda yararlanılabilmektedir.*

Ticari olarak çoğunlukla inşaat piyasasında inşaat hizmetleri veren şirketler inşaat sektöründen bir şirket olarak tanımlanır. İnşaat hizmetleri, yapıların inşaatı, bakımı, onarımı, değişiklikleri ya da yıkımı ile ilgili faaliyetlerdir. Teşvik alabilen inşaat şirketleri ve teşvik alamayan şirketler İnşaat İşletmeleri Yönetmeliği'nde açıklanmıştır. Teşvik alabilen şirketler ana inşaat sektörü, çatı döşeme, iskele kurma, bahçe yapı ve bahçe mimarisi alanlarında faaliyet gösterenler olarak belirlenmiştir.

Önemli olarak değerlendirilebilmesi için iş kaybının; hava şartlarından ya da ekonomik nedenlerden yahut önlenemez bir olaydan ötürü geçici ve kaçınılmaz olması gerekmektedir.

Örneğin iş kaybı;

- sadece işletme ile ilgili düzenlemelerden ötürü oluşmuşsa,
- çalışanların öncelikli izin talepleri buna engel teşkil etmiyorsa, dinlenme amaçlı ücretli izin yolu ile önlenbiliyorsa,
- işletmede mümkün olan esnek mesai saatleri uygulamasından faydalanma yolu ile önlenbiliyorsa

kaçınılabılır olarak değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, olumsuz hava şartları nedeniyle bir iş gününde işletmedeki mesai süresinin en az bir saatinin iptal olması hava şartlarının neden olduğu bir iş kaybı olarak değerlendirilmekte ve kaçınılmaz olarak kabul edilmektedir.

➤ **Sezona Bağlı / Kış Parası Kısa Çalışma Ödeneği Başvuru Şekli**

Sezona bağlı kısa çalışma parası, işverenin ya da iş yeri temsilciliğinin yazılı başvurusu üzerine kötü hava döneminde (1 Aralık-31 Mart) oluşan iş kaybı olup en fazla 4 aylık bir süre için ödenmektedir.

Başvuru dilekçesinin üç ay içerisinde, işyerinin kurulu bulunduğu şehirden sorumlu Çalışma Ajansı'na verilmesi gerekmektedir. Müddet süresinde, sezonluk kısa çalışma parasının talep edildiği günlerin bulunduğu takvim ayının bitimi temel alınmaktadır. Sezonluk kısa çalışma parası ise müteakip ayın 15'ine kadar ödenmektedir.

➤ **Sezona Bağlı / Kış Parası Kısa Çalışma Ödeneği Ödeme Şekli**

Sezona Bağlı Kısa Çalışma Ödeneği, göz önünde tutulan çalışma süresi boyunca 15 Aralıkta ödenmeye başlanmakta ve şubat ayının son gününe kadar işçilere ödenmektedir.

Sezona Bağlı Kısa Çalışma Ödeneği miktarı, konjonktürel Kısa Çalışma ödeneği ile aynı hesaplanmaktadır. Buna göre, ödenek miktarı hakkediş döneminde net ücretin %60'ı;hak sahibi ile aynı hanede en az bir çocuk yaşıyorsa net ücretin %67'si kadar ödenmektedir.

Sezona Bağlı Kısa Çalışma Ödeneği alınması, daha sonra alınabilecek İşsizlik Parası miktarına olumsuz etki yaratmamaktadır.

Öte yandan, çalışanların sezonluk kısa çalışma parası hakkının yanısıra “kış ödemesi şeklinde” kış parası ek ödemesi ve tazminat ödemesi olarak da zamlı kış parası alma hakları vardır. Ancak, bunun için inşaat sektöründeki işyerinin özel bir fon oluşturmuş olması gerekmektedir. Ek ödemeler sadece kötü hava şartları sebep gösterilerek feshedilemeyecek iş ilişkileri için öngörülmüştür.

Kış parası tazminatı, mesai saati başına 1,00 Avro olarak belirlenmiş olup hava şartlarına bağımlı olan bir istihdam yerinde çalışan işçilere ödenmekte; göz önünde tutulan çalışma süresi Aralık ayı için 90 gün, Ocak-Şubat ayları için ise toplam 180 gün olarak ön görülmüştür.

Sezonluk kısa çalışma parası alanların sigorta primleri, işverenin başvurusu halinde Çalışma Ajansı tarafından üstlenilmektedir.

Bunun dışında istisnai hallerde, Kış Parası Ödeneği için'de birtakım özel ek ödeme/ yardımlar yapılmaktadır.

Bunlar;

- **Kış Parası – Ek Ödemesi:** Kış ayının gelmesi nedeniyle faaliyeti durdurulan inşaatlarda çalışan işçilere, kısa çalışma ödeneğine geçişi önlemek amacıyla ve hava şartlarından dolayı iş akdi feshi hakkı olmayanlara mesai saatlerinin yerine getirilemediği her iş saati için 2,50 Avro, inşaat yan sanayiinde ise 1,03 Avro ek ödeme yapılmaktadır.

Söz konusu uygulama ile, işçilerle imzalanan iş sözleşmelerindeki çalışma saatlerinin (Mesai Saati Hesabı) daha esnek hale getirilmesi amaçlanmıştır.

- **Kış Parası - Ek Harcama Ödeneği:** Hava şartlarına bağlı çalışan ve işlerine imzalanan iş sözleşmesi gereği hava şartları nedeniyle son verilemeyen işçilerin, hava şartları nedeniyle faal olarak çalışmadıkları dönemlerde, her bir saatlik mesai için 1,00 Avro ek harcama kış parası ödemesi yapılabilmektedir.

Söz konusu ödeme 15 Aralık ile şubat ayı arasında geçen süreleri kapsamaktadır. Aralık ayı için azami 90 saat, Ocak-Şubat ayları için ise azami 180 saatlik ödeme yapılabilmektedir.

- **Sigorta Primlerinin Karşılanması:** İnşaat sektöründe faaliyet gösteren işverenler, sezona bağlı kısa çalışma ödeneğine geçiş sırasında, işçilerine ödenmesi gereken sigorta primlerinin Çalışma Ajansı tarafından üstlenilmesi yönünde başvuruda bulunabilmektedir.

3.2.1.4.7.2. Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Parası

Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Parası ile, çalışanların işten çıkarılmalarının önüne geçmek ve yeniden bir işe yerleştirilme şanslarını artırmak amaçlanmıştır. Söz konusu uygulama daha çok işyerlerinin iflası esnasında uygulanan bir ödeme türüdür.

Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği, Kısa Çalışma Ödeneği alan işçilere aylık kaybının telafisi amacıyla ödenmektedir. Söz konusu ödemedan sadece işçiler yararlanabilmektedir. Başvurunun, çalışan adına işveren ya da işyeri temsilcisi tarafından Çalışma Ajansına yapılması gerekmektedir.

Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği alabilmek için bazı şartların yerine getirilmiş olması gerekmektedir. Buna göre; Kısa Çalışma Ödeneği başvuru şartlarından farklı olarak, Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği alabilmek için aylığın kesilmesiyle birlikte mesai saati kısaltmasının sürekli ve önlenemez olması gerekmektedir.

Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği başvurusunda bulunmadan önce işverenin bir önlem olarak Çalışma Ajansı ile biraraya gelmesi ve bir durum değerlendirmesinde bulunması gerekmektedir.

Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği, *azami 12 aylığına* ödenmektedir. İşçi, söz konusu ödenekten yararlanırken, işverenin hak sahibine yeni bir iş için aracılık hizmetinde bulunması ya da kalifikasyonunu artırıcı tedbirleri sağlaması gerekmektedir. Kalifikasyonu artırıcı önlemlerin masraflarının, başvuruda bulunulması halinde Avrupa Sosyal Fonu'ndan karşılanması mümkündür.

Geçiş dönemi kısa çalışma parası genel olarak işletme tarafından hak sahiplerine ödenmekte; işverenin ya da iş yeri temsilciliğinin başvurusu üzerine ödenen miktar yetkili Çalışma Ajansı'nca işletmeye iade edilmektedir.

➤ **Genel Şartlar:**

- İşletmede, bir değişiklikten ötürü kalıcı ve önlenemeyecek şekilde iş ve ücret kaybına maruz kalınması,
- İşletme bazında ve kişisel açıdan talep edilen koşulların yerine getirilmiş olması,
- İşletmede, tarafların geçiş dönemi kısa çalışma parası talebinde bulunma kararını

vermeden önce Çalışma Ajansı'ndan danışmanlık hizmeti almış olması,

- İş kaybının kalıcı olacağının işletme ya da işyeri temsilciliği tarafından Çalışma Ajansı'na bildirilmiş olması,

genel şartları yerine getirilmişse, geçiş dönemi kısa çalışma parası alınabilmektedir.

➤ **Kişisel Şartlar:**

Geçiş dönemi kısa çalışma parasına;

- İşsiz kalma tehlikesi yaşayanlar,
- İstihdam kaybına uğradıktan sonra sigortalı bir işi devam ettirenler,
- İstihdam kaybı neticesinde gidilen meslek eğitiminin tamamlanmasının ardından yeni bir sigortalı işe başlayanlar,
- Kısa çalışma parası alma şartlarına haiz olanlar,
- İşletme içi düzenleme sonucunda özerk bir birime alınmadan önce Çalışma Ajansı'na iş arayan olarak kaydı yaptırılmış ve iş hayatına girişe ne derecede hazır olunduğunun tespitine yönelik bir programa katılmış olanlar

başvuruda bulunabilmektedirler.

➤ **İşletme Özellikleri:**

İşletme, aşağıda belirtilen koşullarda Geçiş Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği almaya hak sahibi olmaktadır:

- İşletmedeki yapısal değişiklikler sonucu, personel sayısında da değişikliğe gidilmesi,
- İşten çıkarmaların önüne geçmek ve yeniden çalışmaya katmak amacıyla gerekli önlemlerin alınması,

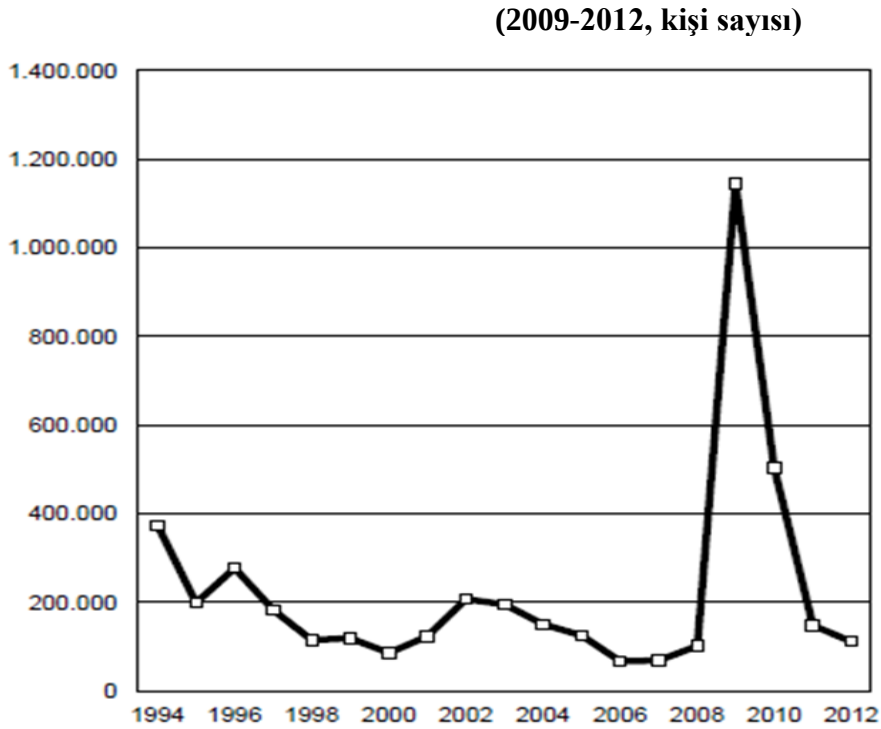
- İşletmenin son durumu ve tutumunun istihdam etmeye yönelik olduğunun tespit edilmesi,
- İşletmenin kalite yönetiminin olması.

3.2.1.4.7.3. Evde Para Kazananlara Ödenen Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa Çalışma Ödeneği'nden ayrıca gelir elde edici mesleğini evden icra edenler de yararlanabilmektedirler. Burada, işveren ilişkisi yerine, dışarıdan işveren ilişkisi söz konusudur.

Söz konusu ödeneye, elde edilen gelirden - son altı aylık brüt gelirlerinin ortalamasına göre - yüzde 20 düşüş yaşanmış ise başvurulabilmektedir.

Tablo 38: Yıllar İtibarıyla Kısa Çalışma Ödeneği Alan Kişi Sayısı



Kaynak: Bundesagentur Für Arbeit; "Amtlichenachrichten der Bundesagentur für Arbeit 60.Jahrgang, Sondersumme 2" Nürnberg, 2013, s.13

2008 yılı sonu ortaya çıkan ve etkilerini 2009 yılında daha da fazla gösteren küresel ekonomik kriz sonrası küçük ve büyük ölçekli işletmeler ya iflas etme yoluna gitmiş, ya da işçi çıkararak krizin etkilerini hafifletmeye çalışmışlardır. Söz konusu dönemde hükümetler, işten çıkarmaların önüne geçmek amacıyla birçok önlem almış, alınan önlemlerin en başında ise işyerlerinin “Kısa Çalışma Ödeneği”ne teşvik edilmesi gelmiştir. Bu dönemde F.Almanya’da 3 milyon 600 bine yakın kişi Kısa Çalışma Ödeneği (Sezona Bağlı Kısa Çalışma Ödeneği, Evde Para Kazananlara Ödenen Kısa Çalışma Ödeneği, Transfer Kısa Çalışma Ödeneği) başvurusunda bulunmuş ve yaklaşık 1 milyon 200 bin kişiye Kısa Çalışma Ödeneği ödenmiştir. 2009 yılından günümüze doğru gelecek olursak, Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanan kişi sayısında istikrarlı bir düşüşün gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 38). 2012 yılında ise 566 bin 713 kişi Kısmi Çalışma Ödeneği başvurusunda bulunmuş bunlardan 147 bin 607 kişiye ve 18 bin 963 işletmeye Kısmi Çalışma ödeneği ödenmiş ve toplamda yaklaşık 505 milyon Avro’ya yakın ödeme yapılmıştır¹⁸³.

Kısa Çalışma Ödeneği, işverenlerce çalışma saatlerinin düşürülmesinin, işten çıkarılmaların ve gelir kayıplarının önüne geçmek amacıyla çeşitli gelir destekleyici tedbirlerle sübvansede edilmesi anlamına gelmektedir. Söz konusu uygulama ile asıl amaç işten çıkarılmaların önüne geçmek; krizin etkilerini hafifleten kısa vadeli çözümler getirmektir.

Kısa Çalışma Ödeneği, konjonktürel dalgalanmalarda işletmelerin personel politikalarında daha esnek olmalarını sağlamaktadır. Son ekonomik kriz ile 33 OECD üyesi ülkeden 25’i Kısa Çalışma Ödeneği uygulamasını aktif olarak kullanmış ve bu politikanın gelişmesinde büyük katkıları olmuştur.

Yapılan araştırmalarda Kısa Çalışma Ödeneği uygulaması ile olası bir ekonomik kriz sonrası ortalama %20 kadar işyeri kaybının önüne geçildiği tespit edilmiştir.

¹⁸³ <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html#viii-finanzierung-der-arbeitsmarktpolitik> (Erişim Tarihi: 31.03.2014)

Buna göre, Kısa Çalışma Ödeneği, kriz dönemlerinde iş kayıplarının önüne geçmede kullanılan en başarılı pasif istihdam politikasıdır. Bu durum, 2009 krizinde kendini kanıtlamıştır. 2009 krizi öncesi F.Almanya’da ortalama 6 bin işyeri Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanırken, kriz sonrası 55 bin 937 işyeri ve 2 milyona yakın kişi söz konusu ödemededen faydalanmıştır.

Kısa Çalışma Ödeneği uygulamasının işletmeler üzerindeki bir diğer olumlu etkisi ise, tecrübeli çalışan kaybını önlemesi gelmektedir. Böylece, kriz sonrası tecrübeli çalışanların kaybedilmesi engellenmekte ve yeni eleman alımında ortaya çıkacak olası masrafların da önüne geçilmiş olmaktadır.

3.2.1.5.Transfer Ödemeleri¹⁸⁴

Transfer Ödemeleri, çalışanların mali kayıplarının önüne geçmek amacıyla Çalışma Ajansı tarafından sağlanan bir başka ücret tanzim ödeneği türüdür.

Söz konusu ödenek başvurusu, Çalışma Ajansı tarafından işyerinin el değiştirmesi ya da faaliyet alanını değiştirmesi sonucu işlerini kaybetmekle karşı karşıya kalan işçilere ödenmekte olup, ödenek başvurusu işçiler adına işveren ya da işyeri temsilcisi tarafından Çalışma Ajansına yapılmaktadır.

Transfer Ödemeleri başlığı altında Çalışma Ajansı “*Transfer Önlemleri*” ve “*Transfer Kısa Çalışma Ödeneği*” adı altında iki hizmet sunmakta; bu hizmetlerdeki asıl amaç, çalışanları İşsizlik Parasına kaydırmadan yeniden istihdam edilmelerini sağlamaktır.

Transfer Ödemeler kapsamında sunulan Transfer Kısa Çalışma Ödeneği uygulaması Kısa Çalışma Ödeneği ile benzerlik gösterse de, aralarında ufak bir fark bulunmaktadır.

¹⁸⁴ SGB III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, “Sosyal Kanun Kitabı III”, 3. Bölüm, Paragraf 110-111, s. 52-53.

Buna göre; Transfer Kısa Çalışma Ödeneği, Kısa Çalışma Ödeneği'nin aksine kurtarıma olasılığı hiç olmayan ya da kurtarıma olasılığı çok düşük olan işletme çalışanlarına verilmektedir.

3.2.1.5.1. Transfer Önlemleri

Çalışma Ajansı, işletmeleri sadece personel temini ya da personelin güvence altında olması konusunda desteklememekte; aynı zamanda işletmenin el değiştirmesi ya da faaliyet alanı değişikliğine gitmesi sonucu meydana gelebilecek işten çıkarmalar konusunda da danışmanlık hizmeti vermektedir.

İşletmelerin söz konusu Transfer Önlemlerinden yararlanabilmeleri için Çalışma Ajansı'nı makul bir süre önce başka bir işletme ile birleşme, işletmenin devredilmesi ya da işletmenin faaliyetinin kısmen ya da tamamen durdurulması gibi değişiklikler hususunda ve bu değişikliklerin çalışanlar üzerindeki etkileri konusunda bilgilendirmeleri gerekmektedir. Söz konusu bilgilendirme, Çalışma Ajansının etkin bir "*Transfer Sosyal Planı*" hazırlaması yönünde önem arz etmektedir.

Çalışma Ajansı, el değiştirecek ya da yapısal değişikliğe gidecek olan işletme sahipleri ve işletme temsilcileri ile biraraya gelerek, işletme çalışanlarının başka bir istihdam ilişkisine girmesini kolaylaştırmak ve bunların söz konusu değişiklikten işsiz kalmadan kurtulmalarını sağlamak amacıyla geliştirdikleri personel politikası ve çözüm önerileri üzerinde görüş alışverişinde bulunmakta ve işletme sahiplerinin Transfer Önlemlerine dâhil olmalarını teşvik etmek amacıyla çeşitli teşvikler sunmaktadır.

3.2.1.5.1.1. Teşvik Kapsamında Yapılan Ödemeler

Çalışma Ajansı, alınması kararlaştırılan Transfer Önlemlerinin %50'sini ve en fazla 2.500 Avro'ya kadar olan masrafları üstlenmektedir.

Çalışma Ajansı ayrıca, 1 Nisan 2012 tarihinden 31 Aralık 2014 tarihine kadar, işletme sahiplerinin işten çıkarmayı düşündüğü bir işçiye en az 6 ay zorunlu sigortaya tabi bir iş vermesi ve işçiye istihdam etmesi halinde, bu şekilde istihdam edilen işçiler için bir defaya mahsus olmak üzere kişi başı 1000 Avro'ya kadar destek ödemesi vermektedir.

3.2.1.5.2. Transfer Kısa Çalışma Ödeneği

Transfer Kısa Çalışma Ödeneğinde esas olarak, bir işletmenin el değiştirmesi sonucu işyerinde çalışan işçilerin işsiz durumuna düşmeden, kalifikasyonlarına uygun bir işe yerleştirilmeleri amaçlanmaktadır.

Söz konusu ödenek, Çalışma Ajansı tarafından işlerini kaybetmekle karşı karşıya kalmış işçilere ödenmekte olup, ödenek başvurusu işçiler adına işveren ya da işyeri temsilcisi tarafından Çalışma Ajansına yapılmaktadır.

Transfer Kısa Çalışma Ödeneği, Çalışma Ajansı tarafından azami 12 aylığına ödenmektedir.

3.2.1.5.2.1. Yararlanma Şartları

İşletmelerde gerçekleştirilen yapısal değişiklikler sonucu işten çıkarmaların önüne geçmek ve kişinin istihdam edilme şansını arttırmak amacıyla sağlanan söz konusu Ödenekten;

- (1) İşletmenin el değiştirmesi, faaliyet alanını değiştirmesi ya da üretimi tamamen ya da kısmen durdurması sonucu yaşanan ve *önlenemeyen mesai, dolayısıyla ücret kaybının meydana gelmesi.*
- (2) İşletmede, işletmenin el değiştirmesi, faaliyet alanını değiştirmesi ya da üretimi tamamen ya da kısmen durdurması sonucu *personel sayısında*

- azalmaya gidilmesi; kalite artırımına yönelik yeni bir sisteme geçilmesi,*
- (3) İşsizlikle karşı karşıya kalınması,*
 - (4) Transfer Önlemlerine geçilirken Çalışma Ajansına iş arıyor olarak kaydının yaptırılması,*
 - (5) İşveren ya da işyeri temsilcisi tarafından yazılı başvuruda bulunulmuş olması*

gibi şartları yerine getirmiş işçiler yararlanabilmektedir.

Bunun dışında;

- (1) Aynı işletmede ya da yan kuruluşunda farklı bir pozisyonda çalıştırılmak üzere iş ilişkisi durdurulanlar,*
- (2) İşsizlik sigortasına prim yatırma zorunluluğu olmayan çalışanlar (Emeklilik prim sürelerini doldurmuş, tam iş göremezlik aylığı alanlar ve kısmi çalışma ilişkisi olanlar),*
- (3) Mesleki eğitimin devamı kapsamında alınan önlemler içerisinde, alınan eğitim kapsamında geçirilen çalışma ilişkisi için ücret almayıp işsizlik parası ile geçiş parası alanlar,*
- (4) Hastalık parası alanlar ile*
- (5) Çalışma Ajansının çağrılarına uymayanlar,*

söz konusu ödenekten yararlanamamaktadırlar.

3.2.1.5.2.2. Transfer Kısa Çalışma Ödeneği Miktarı ve Başvuru Şekli

Transfer Kısa Çalışma Ödeneği miktarı, kısa çalışma ödeneği kapsamında sağlanan ödenek ile aynıdır.

Buna göre; Transfer Kısa Çalışma Parası, az çalışılan zaman alınan net ücretle tam çalışma karşılığında alınan net ücret arasındaki ücret farkına göre hesaplanmakta ve prensip olarak net ücretin %60'ı; hak sahibi ile aynı hanede en az bir çocuk yaşıyorsa net ücretin %67'si kadar Çalışma Ajansı tarafından, geri kalan

ücret ise işveren tarafından ödenmektedir.

Söz konusu ödenek, işverenin ya da işyeri temsilciliğinin yazılı başvurusu üzerine çalışanlara ödenmektedir. Ödenek başvurusu, işletmenin başka bir işletmeye devrinden, faaliyet alanının değiştirilmesinden ya da faaliyetinin kısmen ya da tamamen durdurulmasından üç ay önce, işletmenin kurulu olduğu bölgeden sorumlu Çalışma Ajansına yapılması gerekmektedir.

3.2.1.5.2.3. Finansman

Transfer Kısa Çalışma Ödeneği, işçi ve işverenin işsizlik sigortası için kesilen %3'lük primden karşılanmaktadır.

3.2.1.5.2.4. Transfer Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanmak Amacıyla Hak Sahiplerinin Yerine Getirmesi Gerektiği Ödevler

Transfer Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanan işletme sahipleri ile işçilerin Çalışma Ajansına karşı yerine getirmesi gerektiği bir takım sorumlulukları vardır.

Bunlar;

- (1) Çalışma Ajansına, Transfer Kısa Çalışma Ödeneği alındığı dönemde elde edilen ek gelirleri bildirmek,
- (2) Yasal Emeklilik Kasasına ya da benzer özel bireysel emeklilik kuruluşlarına emeklilik başvurusunda bulunulduğunu bildirmek,
- (3) Çalışma Ajansının çağrılarına uymak (görüşmelere gitmek, aracılık yapılan iş görüşmelerine gitmek, önerilen meslek geliştirme ve edindirme kurslarına katılmak vs.),
- (4) Çalışma Ajansının aracılık hizmetlerinden yararlanmak,

yukarıda belirtilen şartlara uymayan kişilerin Transfer Kısa Çalışma Paraları,

kademeli olarak 3 haftaya kadar dondurulabilmektedir.

Transfer Kısa Çalışma Ödeneğinde, ödenekten yararlanan kişilerin zorunlu sigorta kollarına prim yatırma zorunluluğu devam etmektedir. Bakım Sigortası ve Emeklilik Sigortası primleri ücret kaybı üzerinden hesaplanmakta ve primler işveren ile işçi arasında yarı yarıya; %0,9 olan Sağlık Sigortası primi ise sadece işveren tarafından karşılanmaktadır.

Diğer taraftan, Transfer Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanan işçi, Çalışma Ajansının çağrılarına uyarken geçirdiği kazaya karşı sigortalanmaktadır.

Tablo 39: Yıllar İtibariyle Transfer Kısa Çalışma Ödeneği Alan Toplam Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar

(2009 – 2013, 000 Avro)					
	2009	2010	2011	2012	2013
Transfer Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı	34 bin	20 bin	15 bin	11 bin	13 bin
Transfer Kısa Çalışma Ödeneği			198.479	134.548	189.785
Transfer Kısa Çalışma Ödenimleri			9.645	5.283	5.407
Genel Toplam	398.120	308.379	208.479	139.831	195.193

Kaynak: http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgaben-der-BA/Einnahmen-Ausgaben-der-BA-Nav.html?year_month=201401 (Erişim Tarihi:18.02.2014)

F.Almanya’da 2009 yılında ortalama 34 bin işçi Transfer Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanırken söz konusu sayıda, konjonktürel yapının düzelmesi sonucu sürekli azalma meydana gelmiş, 2012 yılında ortalama 11 bin kişiye Transfer Kısa Çalışma Ödeneği ödenirken, 2013 yılında mevcut sayıda hafif bir yükselme meydana gelmiş ve yaklaşık 13 bin Kısa Çalışma Ödeneği alan kişiye ortalama 189 milyon 785 bin Avro Transfer Kısa Çalışma Parası ve 5 milyon 407 bin Avro

Transfer Kısa Çalışma Önelemi ile toplamda 195 milyon 193 bin Avro ödeme yapılmıştır (Tablo 39).

Transfer Kısa Çalışma Ödeneği, F.Almanya’da başarıyla uygulanan ve bir işletmenin yapısal değişikliği sonucu ortaya çıkabilecek işçi çıkartmalarının önüne geçilmesini ve söz konusu sürecin çalışanlar adına hafif atlatılmasını amaçlayan bir pasif istihdam politikası uygulamasıdır.

F.Almanya’da uygulanan söz konusu Kısa Çalışma Ödeneği ile özellikle 2008/ 2009 yıllarında dünya genelinde etkisini göstermiş olan küresel ekonomik krizin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinin, özellikle işçiler açısından, bir nezbe olsun hafif atlatılmasının sağlandığı, işçilerin işsizlik ödeneğinden yararlanmadan önce yeniden istihdama dahil edilmesinin işsizliği önleme hususundaki hedefi başarıyla gerçekleştirdiği söz konusu döneme ilişkin verilerden anlaşılmaktadır.

Genel olarak F.Almanya’da uygulanan Kısa Çalışma Ödeneğinin başarı oranlarına bakacak olursak; Kısa Çalışma Ödeneği alan işçilerin, ödenek bitimine kadar ortalama %38’inin işsizlik ödeneği almadan yeniden istihdam edildiği, %46’sının ise iş bulamadığı görülmektedir.

Söz konusu başarıda, Çalışma Ajansının Kısa Çalışma Ödeneği önlemlerinin yürütülmesinde gerçekleştirmiş olduğu etkin takip ve aracılık hizmetlerinin etkisi azımsanmayacak kadar büyüktür. Buna göre, Ödenekten yararlanan kişilerin %45’i kadar büyük bir orandaki hak sahibi, verilen önlemleri eksiksiz tamamlamış; Kısa Çalışma Ödeneği önlemlerine katılanların üçte biri (ortalama %34’ü) ise 6 ayı doldurmadan uygulama dışına çıkma başarısı göstermiştir.

Bununla birlikte, tüm dünyada olduğu gibi F.Almanya’da da yaş arttıkça işsizlerin yeniden çalışma hayatına dâhil edilme olasılığının/ şansının düştüğü görülmektedir. Örneğin; Kısa Çalışma Ödeneği alanlar içerisinde ödenek süresi sona ermeden yeniden istihdama katılanların oranı 50 yaşın altındaki kişiler için %72 iken, ödenek süresi bitmeden yeniden bir iş bulabilen 55 – 65 yaş arası kişilerde bu

oran yalnızca %26'dır.

3.2.1.6. İflas Parası¹⁸⁵

“İflas Parası”, hizmet akdine tabi olarak çalışan işçileri, işverenin *iflası veya iflasın ertelenmesi* nedenleri ile ücretlerinin bir kısmının ya da tamamının ödenmesinde güçlük çekilmesi durumunda korumak; işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş bir pasif istihdam aracıdır.

İflas Parası başvurusu, ödeme aczine düşen işveren tarafından Çalışma Ajansı'na yazılı olarak, (1) *iflas bildiriminden*, (2) *bildirimin yetersizlikten ötürü reddedilmesinden*, (3) *işletmenin kapatılmasından ya da* (4) *mahkemece verilen iflas kararından* sonra en geç 2 ay içerisinde yapılması gerekmektedir.

İflas Parası başvurusu ve iflas parası ödeme süresi, iflas bildiriminden önce iş ilişkisi içerisinde geçirilen (çalışılan) son üç aylık dönemi (İflas Parası Mühleti) kapsamaktadır.

3.2.1.6.1. Kimler İflas Parasına Başvurabilir

- İflas Parasına sadece işçiler başvurabilmektedir.
- Söz konusu yardımdan ayrıca evden çalışanlar, çalışan öğrenciler, meslek eğitimi alanlar (çıraklar) ve kısmi çalışanlar da yararlanabilmektedirler.
- İflas Parası hak sahibi olabilmek için sigortalı bir işte çalışmış olma şartı aranmamaktadır.
- İflas ödeneğinden ayrıca hak sahibinin ölümü halinde varisleri de yararlanabilmektedirler.

¹⁸⁵ SGB III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, “Sosyal Kanun Kitabı III”, 4. Bölüm, Paragraf 165-172, s. 73-75.

3.2.1.6.2. Sigorta Primleri

Çalışma Ajansı, işçiye ödediği iflas parası yanısıra ayrıca kişinin bağlı olduğu hastalık kasasının talebi üzerine „İflas Parası Mühleti“ boyunca kişinin yasal hastalık, emeklilik ve sosyal sigorta primlerini karşılamaktadır.

3.2.1.6.3. İflasın Gerçekleşmesi Halleri

İflas olayı;

- İşverenin mal varlıkları üzerine iflas davası açılmasıyla,
- İşletmeyle ilgili bütün faaliyetlerin durdurulmasıyla,
- İflas başvurusunun yetersizlikten ötürü iflas masasınca reddedilmesiyle,

gerçekleşmiş sayılmaktadır.

3.2.1.6.4. İflas Parası Ödeme Süresi

“İflas Parası Mühleti“, iflas olayının meydana gelmesinden (iflas davasının açılmasından) önce gerçekleştirilen üç aylık çalışma süresini kapsamaktadır.

İşyeri ile ilişki, iflas olayının gerçekleşmesinden önce son bulmuşsa, İflas Parası Mühleti iş ilişkisinin son bulmasından önceki üç ayı kapsamaktadır.

İşveren tarafından tek taraflı yada iş sözleşmesi uyarınca anlaşılabilir işten ayrılma olayında İflas Parası Mühletinin tespitinde iş ilişkisinin sona erdiği bir önceki ay baz alınmaktadır.

- **Örnekleme:**

İflas Tarihi : 01.12.
İflas Parası Mühleti : 01.09. – 30.11.

İflas Tarihi : 01.12.
İş İlişkisinin sona erdiği tarih: 31.08.
İflas Parası Mühleti : 01.06. – 31.08.

İflas Tarihi : 01.10.
İş İlişkisinin sona erdiği tarih: 30.11.
İflas Parası Mühleti : 01.07. – 30.09.

İflas parası vergiden muaftır; ancak her yıl verilmesi gereken gelir beyanında alınan iflas parası ücretinin mutlaka bildirilmesi gerekmektedir.

3.2.1.6.5. İflasın Belirsizliği Durumunda Çalışmaya Devam Edilmesi

Bir işçi, iflas olayının gerçekleşip gerçekleşmediğinin belli olmadığı bir ortamda çalışmaya devam etmiş ise; iflas parası mühleti tespitinde, iflas kararının kabul edilmesinden önceki son iş günü, tatil günü ya da son raporlu olunan günden önceki üç aylık iş ilişkisi baz alınmaktadır.

- **Örnek:**

İflas Tarihi : 01.11.
İflas Kararının Kabulü : 18.12.
İflas Parası Mühleti : 18.09. - 17.12.

3.2.1.6.6. Diğer Aylık Ödemeler

Bir iş ilişkisi iflas halinde devam ettiriliyorsa - çalışıyor olmama ya da maaş alamama durumunda - dahi, olası İflas Parası talebinden bağımsız olarak, ikamet yerinden sorumlu Çalışma Ajansı'na İşsizlik Parası başvurusunda bulunulabilmektedir.

İflas parası ödemesinin yapıldığı yani işverenin ödeme güclüğü çektiği dönemde meydana gelen hastalık halinde, başvuru üzerine yasal hastalık kasasından “Hastalık Parası” almak mümkündür.

İşsizlik parası ya da hastalık parası ödenecek süre, iflas parası başvurusunun gerçekleştiği döneme denk geliyorsa, ödenen yardımlar, iflas parası ile toplanmakta, çıkan meblağ brüt işsizlik sigortası tavan aylığını geçmiyorsa ödenmeye devam edilmektedir

İflas parası ödeme süresi içerisinde işsizlik parası almak, işsizlik parası ödeme süresine etki etmemektedir.

İflas Parası mühleti süresince yasal hastalık, emeklilik ve bakım sigortası primleri Çalışma Ajansı tarafından karşılanmaktadır.

3.2.1.6.7. İflas Parasının Finansmanı

İflas Parası, bir işletmenin olası iflası halinde işverenin çalıştırdığı işçilerin ücretlerinin tamamını ya da bir kısmını ödeyememesi yani ödeme aczine düşmesi durumunda, işçilerin zararının tazmini amacıyla Çalışma Ajansı tarafından ödenen bir ücret tazmin aracıdır.

İflas Parası uygulaması sigortacılık tekniği ile yürütülmekte ve işverenin ödemiş olduğu primden oluşmaktadır. Prim miktarı işçiye ödenen net aylığın %0,04'üdür. 01 Ocak 2009 tarihinde yapılan yenilikle, söz konusu prim hastalık

kasasına ödenen diğer genel sosyal primlerle birlikte hastalık kasasınca toplanmakta; toplanan iflas parası primleri ödemenin yapıldığı kurum olan  alışma Ajansına aktarılmaktadır.

3.2.1.6.8. İflas Parası Avans  demesi

Çalışma Ajansı;

- (1) İşverene ait mal varlıkları üzerine iflas davası açılmışsa,*
- (2) İş yeri ile olan iş ilişkisi sona ermişse,*
- (3) İflas Parası başvuru şartları büyük olasılıkla sağlanmışsa,*

“İflas Parası Avans  demesi” sağlayabilmektedir.

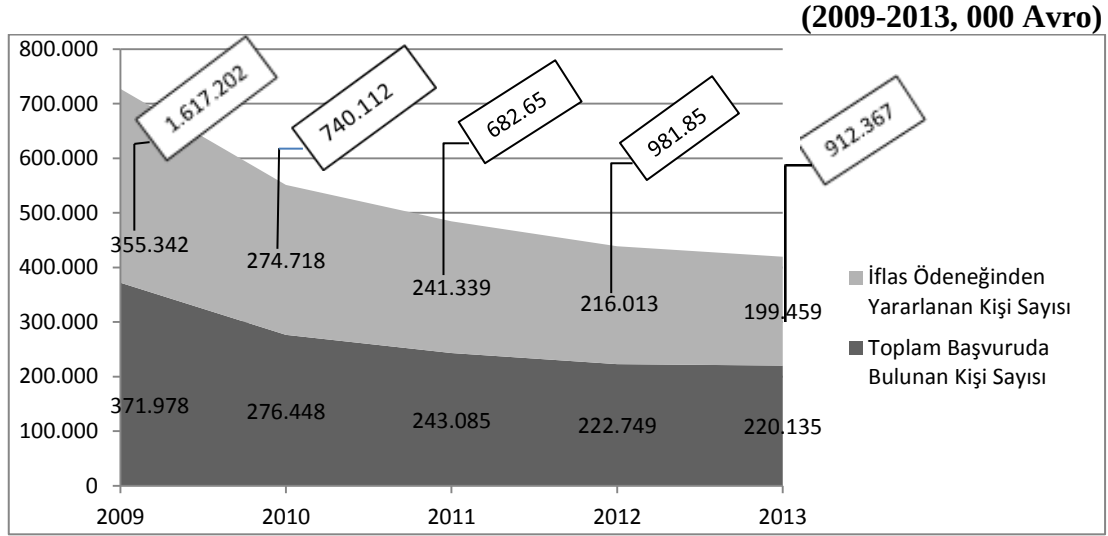
Çalışma Ajansı, “İflas Parası Avans  demesi” miktarını yasal tespitler sonrası belirlemekte ve yapılan avans ödemesi daha sonra ödenen asıl İflas Parası ödemesinden kesilmektedir.

İflas Parası avans ödemesinin, *(1) İflas Parası başvurusunun reddedilmesi* halinde ve *(2) İflas Parası alma hakkının asgari düzeyde verilmiş olması* halinde  alışma Ajansı’na geri ödenmesi gerekmektedir.

3.2.1.6.9. İflas Parasının Miktarı

İflas Parası, işsizlik sigortasında temel alınan brüt tavan aylığını (2014 yılı: 5.800,00  / Batı, 5.000,00  / Doğu) geçmeyen *net ücret üzerinden*  denmektedir. Elde edilen gelirle, Noel Parası, Ek İzin Parası, Yıldönümü Parası gibi ek ödemelerin de alınmasına izin verilmektedir.

Tablo 40: Yıllar İtibariyle F.Almanya’da İflas Parası Alan Kişi Sayısı ve Ödenen Miktar



Kaynak: http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgaben-der-BA/Einnahmen-Ausgaben-der-BA-Nav.html?year_month=201401 (Erişim Tarihi: 18.02.2014)

2008 yılının son çeyreğinde patlak veren ve etkilerini 2009 yılında daha belirgin hissettiren ekonomik krizden tüm dünya ülkeleri ekonomilerinin etkilendiği gibi F.Almanya ekonomisi ve iş piyasası da olumsuz yönde etkilenmiş; birçok büyük ve küçük ölçekli işletme faaliyetlerini durdurma noktasına gelmiş, çalışanların ücretlerini ödeme aczine düşmüştür. Bu ortamda işletmeler toplamda 371 bin 978 çalışan adına işletmeler iflas ödeneğinden yararlanmak üzere Çalışma Ajansı'na başvurmuş ve ortalama 355 bin 342 kişiye 1 milyar 617 milyon 202 bin Avro tutarında iflas parası ödemesi yapılmıştır (Tablo 40).

Alınan önlemler sonucu, ekonominin toparlanmaya başlamasına paralel olarak, söz konusu ödenekten yararlanmak üzere Çalışma Ajansı'na başvuru sayısında daha sonraki yıllarda ortalama 30'ar binlik azalma meydana gelmiş; 2013 yılında ortalama 220 bin 135 kişiye toplamda ortalama 912 milyon 367 bin Avro İflas Parası ödenmiştir (Tablo 40).

3.2.1.7. Geçiş Parası ve Eğitim Destek Ödeneği¹⁸⁶

3.2.1.7.1. Geçiş Parası

Geçiş Parası, çalışma hayatına dâhil olma arzusunda olan engelli insanlara ödenen bir başka ücret tazmin ödeneğidir. Söz konusu ödenek işçiye ödendiği gibi, ödenekten engelli işçileri işe yerleştiren işletmeler de başvuru halinde yararlanabilmektedir.

➤ Yararlanma Koşulları:

- (1) *Çalışma hayatına dâhil olmak amacıyla Çalışma Ajansı tarafından alınan önlemlere katılmadan önceki 3 yıllık zaman dilimi içerisinde en az 12 ay sigortalı bir işte çalışmış olmak.*
- (2) *İşsizlik Parası hakkediş şartlarını taşıyor olmak.*
- (3) *Geçiş Parası başvurusundan önceki son bir yıl içerisinde Mesleki Eğitimin devamına yönelik önlemlere katılmış olmak.*

➤ Geçiş Parası Miktarı ve Hesaplanması

Geçiş Parası ödenek miktarı, işsizin ödenek başvurusunda bulunmadan önce çalıştığı işletmede almış olduğu son brüt ücret üzerinden hesaplanmaktadır.

Buna göre; elde edilen son brüt ücret takvim gününe dönüştürülmekte (bir takvim ayı: 30 gün); noel parası ve izin parası eklenmiş giydirilmiş brüt ücret, bir takvim yılına (bir takvim yılı: 360 gün) bölünmekte; elde edilen günlük kazançlar toplanmakta ve yasal günlük miktar tespit edilmektedir. Tespit edilen yasal günlük miktarın %80'i, hesaplanan net ücretin günlük miktarı, giydirilmiş brüt miktardan tespit edilmiş günlük ücret ile çarpılmakta ve çıplak brüt ücretten tespit edilmiş aylık

¹⁸⁶ SGB III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayılı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 3. Bölüm, Paragraf 119-135, s.56-60.

ücret ile bölünmektedir. Çıkan miktar, tespit edilen çıplak net aylık ücret ile toplanmakta ve böylece bir takvim yılı için günlük “Net Geçiş Parası” miktarı tespit edilmiş olmaktadır.

Geçiş parası ödeneği miktarı olarak, tespit edilen bu net ücretlerin en düşüğü üzerinden çocuklu bir işsiz için %75’i, diğer hak sahipleri için ise %68’i kadar ödenmektedir.

• **Örnek:**

1.	Brüt Ücret	
	Aylık: 1.950,00 Avro	
	-takvim günü (1.950,00 : 30)	65,00 Avro
2.	Giydirilmiş Brüt Ücret	
	Aylık: 2.500,00 Avro	
	360 gün içerisinde (2.500,00 : 360)	6,94 Avro
3.	Takvim günü içerisinde Yasal ücret	71,94 Avro
4.	Yasal Ücretin %80	
	(71,94 : 100 x 80)	57,55 Avro
5.	Net Ücret	
	Aylık 1.635,00 Avro	
	-takvim günü (1.635,00 : 30)	54,50 Avro
6.	Bir kere ödenen net ücrete ilaveten	
	(6,94 x 54,50 : 65,00)	5,82 Avro
7.	Toplam Net ücret (takvim günü)	60,32 Avro
8.	Tespit edilen Günlük ücretin	
	(brüt ve net ücret arasında) en düşüğü	57,55 Avro
9.	Geçiş Parası %75	43,16 Avro
	ya da	
	Geçiş Parası %68	39,13 Avro

Geçiş Parası miktarı, her yıl yeniden gözden geçirilmekte ve ücret değişikliği halinde hak sahibine yazılı olarak bilgi verilmektedir.

➤ **Geçiş Parası Üzerine Hesaplanan Diğer Gelirler**

Geçiş Parası ödeneği üzerine;

- ✓ *Serbest olmayan çalışmalardan elde edilen gelirler,*
- ✓ *Geçiş parası için işveren tarafından sağlanan ödemeler,*
- ✓ *Geçiş parası alındığı dönemde serbest çalışırken elde edilen gelir,*
- ✓ *Kısmi malullük aylığı,*

gibi ek gelirlerin tamamı ya da bir kısmı eklenebilmektedir.

➤ **Geçiş Parasının Ödenmesine Devam Edilen Durumlar**

- a) Hastalık Durumunda Çalışma Ajansının Önerdiği Önlemlere Katılmaması Durumunda Geçiş Parası Ödenmesi:** Geçiş Parası ödeneğinden faydalanan bir işsiz, Çalışma Ajansı'nın gönderdiği çalışma hayatına yeniden kazandırılma önlemlerine hastalık nedeniyle devam edemiyorsa, geçiş parası altı haftalığına - en fazla katılım sağlanması gereken eğitimin/ önlemin bitiş tarihine kadar- tespit edilen tutar üzerinden ödenmeye devam edilebilmektedir.
- b) İki Önlem Arasında Geçiş Parası Ödenmesi:** Geçiş Parası şartları dâhilinde alınan yeniden çalışma hayatına kazandırma önleminin bitiminden sonra yeniden başka bir önleme dâhil olunması gerektiğinde, işsizin dâhil edildiği yeni önlemin kendisine uygun olmaması ya da işgöremez durumda hastalanmış olması ve hastalık parası başvuru hakkının bulunmaması durumlarında geçiş parası ödeneği ödenmesine devam edilmektedir.
- c) Yeniden Çalışma Hayatına Kazandırma Önleminin Tamamlanması Durumunda Geçiş Parası Ödemesi:** Geçiş Parası ödeneği kapsamında işsize verilen yeniden çalışma hayatına kazandırma önleminin tamamlanması

sonrası kişinin işsizliğinin devam ediyor olması halinde, söz konusu ödeneğin ödenmesine 3 ay daha devam edilmektedir.

Bu durumda geçiş parası ödeneği miktarı hesaplanan brüt ücretin %75'i yerine, çocuklu bir işsiz için %67, diğerleri için ise %60 ödenmeye devam edilmektedir.

3.2.1.7.2. Eğitim Destek Ödeneği

Eğitim Destek Ödeneği, Çalışma Ajansı tarafından yalnızca engelli insanların geçimini sağlamayı güvence altına alan ve ücret yerine geçen bir ödeme türüdür.

Söz konusu ödenekten, (1) *Geçiş Parası ödeneğinden faydalanma hakkı bulunmayan*, (2) *mesleki eğitimini sürdüren*, (3) *mesleğe hazırlayıcı eğitim önlemlerine katılan* ya da (4) *engellilere özel atölyelerde meslek edindirme önlemlerine katılmış* kişiler yararlanabilmektedir.

Eğitim Destek Ödeneği ödemesi yapılırken, hak sahibinin elde etmiş olduğu gelir, yanında yaşadığı ebeveynlerinin gelirleri, evli ise eşinin veya hayat arkadaşının geliri dikkate alınırken; engellilere özel atölyelerde meslek edindirme önlemi dâhilinde elde edilen gelirler dikkate alınmamaktadır.

Eğitim Destek Ödeneği miktar hesaplanırken hak sahibinin;

- ✓ *yaşı,*
- ✓ *medeni durumu,*
- ✓ *barınma yeri (bakım evi ya da ailesinin yanı vs.)*
- ✓ *bazı durumlarda kendi elde etmiş olduğu geliri, yanında yaşadığı ailesinin geliri ya da eşinin veya hayat arkadaşının geliri,*

dikkate alınmaktadır.

Buna göre; Çalışma Ajansı, hak sahiplerine yukarıda belirtilen özel durumlar göz önünde bulundurularak 397 Avro'dan 75 Avro'ya kadar ödeme yapmaktadır.

3.2.1.7.3. Çalışma Ajansı Tarafından Sağlanan Diğer Hizmetler

Çalışma Ajansı, Geçiş Parası ve Eğitim Destek Ödeneği almaya hak kazanmış kişilere maddi desteğin yanısıra ayrıca sosyal güvencelerini sağlayıcı ve çalışma hayatına dâhil edici önlemlerde almaktadır.

a) Emeklilik Sigortası: Çalışma Ajansı, Geçiş Parası ya da Eğitim Destek Ödeneği almaya hak kazanmış işsizlerin, ödenekten yararlanmaya başlama tarihinden önceki bir yıl içerisinde emeklilik kasasına prim yatırmış olmaları koşuluyla ya da bu şartı yerine getirmeyenler için yazılı başvuru yapılması halinde,, emeklilik primlerini üstlenmektedir.

b) Sağlık ve Bakım Sigortası: Çalışma hayatına yeniden dâhil olmak amacıyla bir önleme katılan hak sahiplerinin - engellilere özel atölyelerde çalışıyor olmaları nedeniyle Geçiş Parası almayan kişiler de dâhil olmak üzere – sağlık ve bakım sigorta primleri Çalışma Ajansı tarafından üstlenilmektedir.

Diğer taraftan; ödenek almaya hak kazanmış kişilerin, ödenek almaya başladığı tarihten itibaren 55 yaşını tamamlamış ve son 5 yıl içerisinde yasal sigortaya prim yatırmamış ise, sağlık ve bakım sigortası primi yatırma yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Tablo 41: 2012 yılı itibariyle Sağlık- Emeklilik ve Bakım Sigortası Ödemeleri Miktarları

(2012, 000 Avro)

	Sağlık Sigortası	Emeklilik Sigortası	Bakım Sigortası
Geçiş Parası	16.712	17.168	1.421
Eğitim Destek Ödeneği	2.449	3.257	204

Kaynak: http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgaben-der-BA/Einnahmen-Ausgaben-der-BA-Nav.html?year_month=201401 (Erişim Tarihi: 29.02.2014)

2012 yılında, Geçiş Parası ödeneği hak sahipleri adına toplamda 16 milyon 712 bin Avro civarında Sağlık Sigortası primi, 17 milyon 168 bin Avro Emeklilik Sigortası primi ile 1 milyon 421 bin Avro Bakım Sigortası primi ödemesi yapılmıştır. Eğitim Destek Ödeneği alanların söz konusu prim miktarlarının toplamı ise ortalama 6 milyon Avro civarı kadardır (Tablo 41).

c) Kaza Sigortası: Hak sahipleri, yeniden çalışma hayatına dâhil olmak amacıyla katılım sağlanan kurslara giderken (evden kursa, kurstan eve); ayrıca Çalışma Ajansı'nın talebi üzerine doktor kontrolü yolunda uğrayacakları kazalara karşı sigortalanmaktadırlar.

d) İşsizlik Sigortası: Geçiş Parası ya da Eğitim Destek Ödeneği almaya hak kazanmış, aktif olarak çalışma hayatına katılmak amacıyla rehabilitasyon önlemlerine katılan kişilerin işsizlik sigortası primleri Çalışma Ajansı tarafından üstlenilmektedir.

Geçiş Parası alındığı süreler, işsizlik parası için aranan hakkediş süresine dahil edilmemektedir.

e) Katılım Masrafları: Çalışma Ajansı, belli şartları yerine getiren hak sahiplerinin;

- ✓ öğrenim harçları ve sınav ücretlerini,
- ✓ eğitim ve öğretim için gerekli araç-gereçlerin ücretlerini,

- ✓ yaşadığı yerin dışında, taşınmasını gerektirecek bir eğitime tabii tutulması halinde barınma masraflarını,
- ✓ çocuk bakım masraflarını,
- ✓ eğitim yerine olan ulaşım masraflarını,

başvuru halinde karşılamaktadır.

f) Diğer Hizmetler: Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; danışmanlık hizmeti vermek, sağlık sorunları nedeniyle çalışma hayatından kopan kişiyi rehabilitasyona yönlendirerek yeniden iş piyasasına kazandırmak, işgücü piyasası araştırmalarında ve planlama çalışmalarında bulunmak Çalışma Ajansı tarafından sağlanan diğer hizmetler olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2.1.7.4. Ödeneklerden Yararlanma Süresi

Geçiş Parası ve Eğitim Destek Ödeneği, yeniden çalışma hayatına dâhil olunması amacıyla alınan önlemlerin bitimine ya da alınan eğitimin sonuna kadar hak sahiplerine ödenmektedir.

Diğer taraftan, hastalık nedeniyle bir eğitimin yarıda kesilmesi halinde;

(1) Geçiş Parası altı haftaya kadar ve

(2) Eğitim Destek Ödeneği ise üç ay

daha ödenmeye devam edilmektedir.

3.2.1.7.5. İşverene Sağlanan Ödemeler

Çalışma Ajansı, işverenlerin engelli ya da özel ilgiye muhtaç kişileri işyerlerinde istihdam etmeleri halinde söz konusu ödenekler dâhilinde işverenlere parasal destekte bulunmaktadır.

- a) **Mesleki Eğitim, Staj Ek Ödemesi:** İşletmelere, işyerinde mesleki eğitimin devamı amacıyla engelli ya da ağır engelli kişileri çalıştırması halinde, çalıştırdığı kişi başına Eğitim Destek Parası Ödeneği yapılabilmektedir.
- b) **İşyeri Tadilat Masrafları:** Engelli çalıştıracak işletmenin, işyeri ortamını engellilere uygun hale getirmek amacıyla (Örneğin; rampa yapımı vs.) harcadığı masraflar telafi edilmektedir.
- c) **Deneme Süreli Çalışmalar:** Bir işletmenin engelli bir kişiyi deneme amaçlı belli bir süreliğine işe alması halinde, aldığı dönem içerisindeki masrafları üstlenilmektedir.

3.2.1.7.6. Ödevler

Geçiş Parası ya da Eğitim Destek Ödeneği başvurusunda bulunan ya da alan kişilerin, cezai duruma düşmemek amacıyla ödenek sağlayan kurum olan Çalışma Ajansı'na karşı yerine getirmesi gerektiği sorumluluklar vardır.

Bunlar;

- ✓ İkamet değişiklikleri,
- ✓ Aile durumu değişiklikleri (Geçiş parası miktarına etki eden nedenler)
- ✓ Banka ve hesap numarası değişiklikleri,
- ✓ Emeklilik başvurusunda bulunulması ya da emekli aylığı bağlanması,
- ✓ Söz konusu ödeneğin yanısıra elde edilmesine izin verilen gelirlerde meydana gelen değişiklikler,
- ✓ İşveren tarafından Geçiş Parası maksadıyla verilen ödemeler,
- ✓ Serbest olmayan bir işten elde edilen ücret,
- ✓ Başka özel bir kurumdan meslek edindirme kursuna katılım sağlanması durumu,
- ✓ Elde edilen gelirden meydana gelen değişiklikler,
- ✓ Eğitim yeri değişiklikleri,

hakkında Çalışma Ajansı'nı bilgilendirmek.

- ✓ Çalışma Ajansının çağrılarına uymak,
- ✓ Yarıda kesilen eğitime yeniden başlamak
- ✓ Çalışma Ajansı tarafında gönderilen mesleki eğitime ya da önleme katılmak ve yarıda kesmemek.

3.2.1.7.7. Finansman

Geçiş Parası ve Eğitim Destek Ödeneği, işsizlik sigortası primlerinde sadece işveren katkı payı üzerinden karşılanmaktadır.

Tablo 42: Yıllar İtibariyle Geçiş Parası ve Eğitim Destek Ödeneğinden Kişi Sayısı ile Çalışma Ajansı Tarafından Ödeme Yapılan Miktar Yararlanan

(2009-2012, 000 Avro)

Yıl	GEÇİŞ PARASI		EĞİTİM DESTEK ÖDENEĞİ		Ödeme Miktarı (000 Avro)
	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Önlemlere Katılan / Yol Masrafı Karşılanan Kişi Sayısı	Ödenek Alan Kişi Sayısı	Önlemlere Katılan / Yol Masrafı Karşılanan Kişi Sayısı	
2009	7.435	689	74.028	5.304	2.517.333
2010	7.223	650	74.625	5.073	2.532.476
2011	6.763	601	71.874	4.906	2.340.774
2012	6.530	574	68.660	4.751	2.269.124

Kaynak: http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgaben-der-BA/Einnahmen-Ausgaben-der-BA-Nav.html?year_month=201401 (Erişim Tarihi: 29.02.2014)

F.Almanya'da, Tablo 42'de görüleceği üzere yıllar itibariyle, gerek Geçiş Parası'ndan yararlanan kişi sayısında, gerekse Eğitim Destek Ödeneği'nden yararlanan kişi sayısında büyük değişiklikler yaşanmamış, işsizlik sigortası kasasından çıkan ödenek miktarı ortalama 2 milyon 500 bin Avro civarında olmuştur.

2012 yılında ortalama 7 bin kişiye Geçiş Parası ile 74 bin dolayında kişiye Eğitim Destek Ödeneği sağlanmış olup; toplamda 81 bin hak sahibine işsizlik sigortası kasasından 2 milyar 269 milyon 124 bin Avro ödeme; 41 milyon Avro'ya yakın da sigorta primlerinin ödemesi yapılmıştır (Tablo 42).

SONUÇ

İşsizlik, geçmişte olduğu gibi bugün de gelişme seviyesi farklı olan tüm ülkelerin önemli ortak sorununu oluşturmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde işsizlik oranındaki değişimi ve işsizliğin nedenlerini açıklamaya yönelik pek çok yaklaşım bulunmaktadır.

İşsizliğin nedenleri ve gelişimi konusunda literatürde farklı görüşler ileri sürülmekte; ülkeler arasında da, kuşkusuz, ekonomik, sosyal, demografik ve teknolojik açıdan önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Türkiye'de işsizlik, tarım toplumu niteliğinin belli ölçülerde ağırlığını sürdürmesi, hızlı ve dengeli bir sanayileşme sürecinin gerçekleştirilememesi, kırsal kesimlerden kentlere göçün fazla olması, kentlerdeki istihdam eksikliği, vasıfsızlık, eğitimsizlik, artan nüfusla birlikte işgücünün her geçen gün artması gibi nedenler ile zaten zayıf olan “büyüme – yatırım – istihdam zinciri”nin ekonomik krizlerle daha da parçalanması gibi nedenlerle altından kalkılması güç bir sorun haline gelmiştir. 2012 yılı verilerine göre Türkiye'de %9,2 işsizlik oranı ile 2 milyon 518 bin kişiye yakın işsiz bulunmaktadır. İşsizlerin %73'ü erkek, %27'si kadındır.

Türkiye'deki işsizlik, AB ülkelerindeki işsizliğe kıyasla daha değişik bir niteliğe sahiptir. Türkiye'de görülen işsizliğin temelinde, hızlı nüfus artışına paralel şekilde büyüyen işgücüne oranla, yeterli istihdam imkânının sağlanamaması ve iş gücüne katılma oranının düşük olması yatmaktadır. Buna göre, Türkiye’de görülen en önemli işsizlik türü “Yapısal İşsizlik”tir.

İşsizlik olgusu, tüm ülkeler açısından olduğu gibi, 2012 verilerine göre %6,8 işsizlik oranına sahip (yaklaşık 2 milyon 900 bin işsiz) F.Almanya açısından da, İkinci Dünya Savaşından bu yana - özellikle 1990 yılında Doğu Almanya ile birleşme sonrasında -, çözülmesi gereken temel sosyo-ekonomik sorunlardan birisi olmuştur.

F.Almanya'daki işsizliğin gelişimi; “İkinci Dünya Savaşı”ndan “Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi sonrası” ve 2005 yılında yapılan “Hartz Reformları sonrası” dönem olarak incelendiğinde; F.Almanya'daki işsizlik türünün; “Konjonktürel” işsizlikten “Sürekli Durgunluk” ve “Teknolojik” işsizliğe, oradan da “Yapısal İşsizliğe” dönüştüğü görülmektedir.

F.Almanya'da işsizliğin; 50 yaş üstü nüfusun fazlalığı, sürekli göç alan bir ülke olması, işletmelerin rekabet gücünü koruyabilmek için giderlerde kısıtlama yapmaları, eski Doğu Almanya'daki işletmelerin büyük çoğunluğunun birleşme sonrası kapatılması, teknolojik gelişmelere paralel olarak gerek tarımsal, gerekse tarım dışı sektörlerde makinalaşmaya gidilmiş olması, üretim maliyetlerinin artması ve vergiler nedeniyle işletmelerin üretim yerlerini F.Almanya dışına taşınması ile tatmin edici işsizlik yardımlarının genel olarak işsizlerin yeniden çalışma hayatına girme isteklerini azaltması gibi nedenlerden kaynaklandığı görülmektedir.

İşsizliğe yolaçan ve ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre değişkenlik gösteren farklılıklar, işsizlikle mücadelede uygulanan oldukları politikalarda da kendini göstermektedir.

Hiç şüphesiz işsizliğin çözümüne yönelik en geçerli yöntem, sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanması ve istihdamı artırıcı yatırımlara ağırlık verilmesidir. Ancak, zaman içerisinde ekonomik büyümenin sağlanması, işsizlik sorununun çözümünde, özellikle dezavantajlı gruplar olan gençler, kadınlar ve diğer kesimler için tek başına yetersiz kalmış; bu nedenle ülkeler, işsizlikle mücadele politikalarını;

(1) işsizliğin bireyi belirli bir gelir güvencesinden yoksun bırakması sonucu ortaya çıkan maddi kaybı giderme amaçlı, genel olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı biçiminde uygulanan “pasif önlemler” ile

(2) işsizlere iş bulma ve beceri kazandırma, girişimcileri yeni istihdam alanları açmaya teşvik etme, istihdamı artırma ya da koruma amaçlı “*aktif önlemler*”

olarak iki ana başlık altında şekillendirmişlerdir.

Günümüzde, pasif politikalarla aktif politikalar arasında birbirlerini tamamlayan ilişkiler söz konusu olduğundan; pasif istihdam politikaları gerek Türkiye’de, gerekse F.Almanya’da aktif istihdam politikalarıyla desteklenmiş ve işsizlerin yeniden çalışma hayatına katılmaları yönünde zorlayıcı tedbirler alınmıştır.

Türkiye’nin ilk pasif istihdam politikası uygulama araçları, çalışanların işsiz kalmaları sonucunda ortaya çıkabilecek olumsuz etkilerin giderilmesi amacıyla işten çıkarılanlara işverenler tarafından ödenen “*Kıdem ve İhbar Tazminatı*” olmuştur. Söz konusu Tazminat türleri F.Almanya’da, bir defaya mahsus yapılan ödemeler olduğundan pasif istihdam politika aracı olarak değerlendirilmemektedir.

Kıdem ve İhbar Tazminatı uygulamaları, işverenlere ayrı bir maliyet getirmesi nedeniyle tartışmalara yol açmaktadır. Uygulamaların devamlılığını sağlamak ve işverenleri söz konusu tazminat yükünden kısmen de olsa kurtarmak amacıyla, en doğru adım, ödemelerin bir “Fon” aracılığıyla yapılması olacaktır.

Söz konusu fon oluşturulurken; adil ve sürdürülebilir olmasına, sosyal tarafların çıkarlarının zedelenmemesine, geniş bir kitleyi kapsamasına, işverene ayrı bir yük getirmemesine ve özellikle farklı amaçlara (politik amaçlara) araç edilmemesine özen gösterilmelidir.

Pasif istihdam politikası araçları içerisinde tüm dünyada asıl ağırlığı oluşturan “*İşsizlik Sigortası*” uygulamasıdır. F.Almanya’da işsizlik sigortası uygulamasına ilişkin ilk yasal düzenleme “*Weimar Cumhuriyeti - Weimarer Republik*” döneminde 1927 yılında yapılmış ve F.Almanya’nın işsizlik sigortası

uygulamaları bu düzenlemenin temeline oturtulmuşken; Türkiye’de ise, söz konusu uygulama 1952 yılında fikir olarak ortaya atılmış olmasına rağmen, ancak 1999 yılında 4447 sayılı Sosyal Güvenlik Reform Yasası kapsamında kabul edilmiş; ilk prim tahsilatı 2000 yılında yapılmış, ilk işsizlik ödeneği ise 2002 yılında ödenmiştir.

İşsizlik sigortası uygulaması, belirli şartları olan, sosyo-ekonomik açıdan önemli bir risk taşıyan işsizliğin tazmininde işsizlik yardımı ile birlikte kullanılan pasif istihdam aracıdır.

Sigorta tekniği ile kurulan ve işletilen işsizlik sigortası, özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak uygulanmaktadır. Türkiye’de İşsizlik sigortasının genel şekline bakıldığında, zorunlu katılımın öngörüldüğü, devlet tarafından kurulan ve toplanan primlerin, oluşturulan “İşsizlik Fonu” içerisinde değerlendirildiği bir yapı ön plana çıkmaktadır.

Dünya genelinde işsizlik sigortasından yararlanma şartlarına bakıldığında; genellikle 24 ayda 12 ay gibi bir istihdam ve işsizlik sigortası fonu iştirak süresinin olduğu görülmektedir. Türkiye’de işsizlik sigortasından yararlanma süresi ise, işsizlik sigortası primi ödeme süresine göre değişiklik göstermekte ve 1080 gün prim yatırmış olan bir kişi en fazla 300 gün işsizlik maaşı alabilmektedir.

F.Almanya ile karşılaştırıldığında, Türkiye’deki işsizlik sigortası uygulamasından yararlanma şartlarının oldukça ağır olduğu; Türkiye’de, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için, istihdam edilme/ işsizlik sigortası fonu iştirak gün sayısının fazla olma şartının olduğu; işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma süresinin daha kısa tutulduğu, cezai yaptırımın doğrudan ödeneğin kesilmesi şeklinde uygulandığı görülmektedir.

Bu itibarla, işsizlik ödeneğinden faydalanabilecek sigortalı sayısını artıracak ve sosyal tarafları rahatlatacak değişikliklerin yapılması; işsizlik sigortasının etkinliği açısından yararlı olacaktır. Buna göre, yapılması gereken ilk değişiklik işsizlik sigortasından yararlanmak için öngörülen son 120 günlük sürede kesintisiz çalışmış

olma koşulu ile ilgilidir. Bu sürenin - tümünden kaldırılmasa bile - azaltılmasında sigortalılar açısından fayda bulunacaktır. İkinci olarak; fon varlığının mali sorunu bulunmadığından prim oranlarının adaletli bir şekilde işçi ve işveren arasında eşit dağıtılması, hatta F.Almanya’da olduğu gibi devlet katkısının tamamen kaldırılmasıyla ilgilidir. Böylece işveren ve bütçe üzerindeki prim yükü azaltılmış olacaktır. Üçüncü olarak; işsizlik ödeneğinin hemen kesilmesi şeklindeki cezai yaptırımdan çok, F.Almanya’da olduğu gibi işsizlik ödeneğinin uyarı mahiyetine dondurulması, ödenen miktardan, ihlalin tekrarına göre, kademeli olarak kesintiye gidilmesi ve son olarak ödemenin tamamen kesilmesinin uygulanmasıdır. Dördüncü olarak ise işsizlik ödeneği miktarının ödendiği süre boyunca azaltılması ile ilgilidir. İşsizlik ödeneğinin aylar içerisinde azalan bir kademelendirme ile ödenmesi sigortalı işsiz üzerinde bir an önce işe yerleşme baskısı getireceğinden daha etkili olabilecektir.

İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrıca, işçileri işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerden korumak ve işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla “*Ücret Garanti Fonu*” adı altında bir başka pasif istihdam aracı oluşturulmuştur. Söz konusu uygulamanın F.Almanya’daki benzeri “*İflas Parası*” dır. Türkiye ile F.Almanya’daki söz konusu uygulamalar birbiriyle kıyaslandığında, ödenekten yararlanma şartları ile ödenek sürelerinin (ödenmeyen son üç aylık ücret) aynı olduğu; yalnızca işverenin işsizlik sigortasına yatırmış bulunduğu primden fona/ sigortaya farklı oranlarda aktarma yapıldığı (Türkiye: %1 – F.Almanya: %0,04), ayrıca F.Almanya’da, ödenekten yararlananların yeniden istihdam edilmelerine yönelik aktif politika hizmetlerinin de sunulduğu görülmektedir.

Türkiye ile F.Almanya’da uygulanan benzer bir diğer pasif politika aracı ise, işletmenin el değiştirmesi sonucu işletme faaliyetinin kısmen ya da tamamen durdurulması ya da faaliyet alanının değiştirilmesi sonucu işten çıkarılmak istenen çalışanların mali kayıplarının önüne geçmek amacıyla uygulanan ve Türkiye’de “*İş Kaybı Tazminatı*”, F.Almanya’da ise “*Transfer Ödemeleri*” adı altında verilen ücret tazmin ödeneğidir.

Türkiye’deki uygulamasında, söz konusu ödenekten ancak özelleştirme sonucu işini kaybeden işçiler yararlanırken ve tazminatlar oluşturulan özelleştirme fonu kapsamında ödenirken; F.Almanya’da benzer uygulama “Transfer Ödemeleri” adı altında, özelleştirme nedeniyle işten çıkartılmalardan çok, işletmenin faaliyet alanını değiştirmesi, el değiştirmesi ya da faaliyetini kısmen ya da tamamen durdurması sonucu işten çıkarılmak istenen çalışanın mali kaybının giderilmesine yönelik olarak uygulanmakta ve finansmanı işsizlik sigortasına yatırılan primlerden karşılanmaktadır.

Öte yandan, hem Türkiye’de, hem de F.Almanya’da benzer uygulama şekline sahip bir diğer pasif politika aracı ise “*Kısa Çalışma Ödeneği*” dir. Türkiye ile F.Almanya’daki “*Kısa Çalışma Ödeneği*” uygulamaları kıyaslandığında; F.Almanya’daki uygulama örneğinin daha kapsamlı ve yararlanma şartlarının da daha hafif olduğu görülmektedir. Şöyle ki, Türkiye’de, ödenekten ancak genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı nedenlerden ötürü işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen en az dört hafta süreyle durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere (Bakanlar Kurulu Kararı ile 6 aya kadar uzatılabilir) sigortalılara çalışmadıkları dönem için gelir desteği sağlamak üzere ödenmektedir. F.Almanya’da ise, yukarıda sayılan şartların yanısıra, mevsimsel etkenler nedeniyle tam mesainin yapılamadığı mesleklerde çalışanlara, Türkiye’deki “*İş Kaybı Tazminatı*”na eş değerde sayılabilecek iflas eden işletmelerde çalışan işçiler ile işini evden yürütenlere belli şartları yerine getirmeleri halinde ücret tazmini amacıyla kısa çalışma ödeneği ödenmektedir.

Türkiye’deki kısa çalışma ödeneğine getirilebilecek bir diğer eleştiri ise, ödenekten yararlanabilmek için 120 gün kesintisiz çalışma ve son üç yıl içinde 600 gün işsizlik sigortasına prim ödemiş olma şartıdır. Türkiye’deki işletmelerin büyüklüğü ve yapısı ile kısa çalışma ödeneğinden yararlanan kişi sayısı gözönünde bulundurulduğunda; söz konusu şartın yerine getirilmesinin ne denli güç olduğu görülecektir.

Bilindiği üzere, Türkiye’de inşaat ve hizmetler sektöründeki istihdam edilenlerin sayısı oldukça fazladır. Söz konusu sektörde çalışanlar, mevsimsel etkenlerden etkilenmekte ve yılın bazı dönemlerinde çalışmamakta; dolayısıyla aylık alamamakta ve sigorta primleri yatırılmamaktadır. Özellikle inşaat sektöründe çalışanların işsizlik sigortasından yararlanma şartlarını da yerine getirmede güçlük çekeceği gözönünde bulundurulursa, 4857 sayılı kanunda yapılacak yeni düzenlemelerle bu kişilerin kısa çalışma ödeneğine dâhil edilmelerinin, mali kayıplarını giderme bakımından uygun olacağı düşünülmektedir.

Türkiye ve F.Almanya’da uygulanmakta olan Pasif İstihdam Politikası araçlarının 2012 yılı verileriyle; Türkiye’de, sigortalı işsizlere verilen ödenekler; hastalık ve analık sigortası primleri, aktif işgücü programları, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan hizmet binası kiralama, hizmet satın alma, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanım alımı giderleri ile 4857 sayılı İş Kanunu gereği, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından %1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu ödemeleri, oluşturulan İşsizlik Sigortası Fonunda biriken gelirden karşılanmaktadır.

İşsizlik Sigortası Fonu içinde en önemli gelir kalemleri, işçi ve işveren sigorta prim payları ile devlet katkısı ve bunların değerlendirilmesinden elde edilen faizlerdir.

İşsizlik Sigortası Fonunda, İşsizlik Sigortasının uygulamaya başlandığı Mart 2002 tarihinden 31 Aralık 2012 tarihine kadar toplam olarak 61 milyar 162 milyon 431 bin TL (yaklaşık 20 milyar Avro) para birikmiştir. 2012 yılı içerisinde Fona yukarıda belirtilen gelir kaynaklarından toplam 11 milyar 599 milyon 858 bin TL (yaklaşık 3,5 milyar Avro) gelir girdisi olmuş; İşsizlik Ödeneği, Kısa Çalışma Ödeneği, Ücret Garanti Fonu ile Aktif İşgücü Programları ve diğer giderler olmak üzere toplam 3 milyar 951 milyon 133 bin TL (yaklaşık 1,5 milyar Avro) ödeme yapılmıştır.

Gider kalemlerinin en önemlisi şüphesiz, yaklaşık %24,5'lik bir pay ile işsizlik ödeneği ödemelerdir. Diğer büyük gider kalemi, %27'lik bir kısım ile aktif işgücü programlarına aktarılan ödemelerdir. Giderlerin yaklaşık %0,5'lik kısmı Kısa Çalışma Ödeneği ödemelerine ve %1'lik kısmı Ücret Garanti Fonu ödemelerine aktarılmıştır.

Öte yandan, Federal Çalışma Ajansının 2012 yılı işsizlik sigortası ödemeleri için kullanılan ve sigorta primlerinden elde edilen gelir 34 milyar 842 milyon Avro olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu gelirin %70'i, işsizlik sigortasına ödenen primlerden; geri kalan %30'luk kısım ise, özel işsizlik sigortası gelirleri ile diğer gelirlerden oluşmakta ve mevcut gelirden 33 milyar 390 milyon Avro pasif istihdam politikası araçları ile aktif uygulama araçları ödemelerinin yanısıra personel giderlerine ödeme yapılmıştır.

Buna göre; 2012 yılında söz konusu sigorta primlerinden elde edilen gelirin %41,9'u Birinci Basamak İşsizlik ödemelerine, %1,4'ü Kısa Çalışma Ödeneği ödemelerine, %2,8'i İflas Parası ödemelerine, %6,5'i Geçiş ve Eğitim Parası ödemeleri ile %12'si yeniden meslek edindirme, aracılık, çalışma hayatına kazandırma gibi aktif işgücü önlemleri kapsamında yapılan ödemeler için, geri kalanı kısım ise diğer giderler için harcanmıştır.

Daha önce de belirtildiği üzere, İkinci Basamak İşsizlik Parası ödemeleri ile bu bağlamda verilen Sosyal Yardımlar, Federal Çalışma Ajansı ile yerel Belediyeler tarafından sağlanmaktadır. Söz konusu ikili yapı nedeniyle, İşsizlik Parası II'nin bütçesi, yukarıda belirtilen giderlerin dışında değerlendirilmektedir.

2012 yılında, işsizlik ödeneği ile sosyal yardımlardan yararlanan 4 milyon 442 bin kişinin %33'lük kısmı, çalışmalarına rağmen aylıklarıyla kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayamayanlardan, geri kalan %67'lik kısmı ise hiç işi olmayanlardan, yani işsiz olanlardan oluşmaktadır.

Federal Çalışma Ajansı verilerine göre, 2012 yılında Çalışma Daireleri ile Belediyelerce İşsizlik Parası II kapsamında yeralan toplam ödemenin, %18,2'lik kısmı işsizi yeniden çalışma hayatına katmaya yönelik hizmetlere, %13'lük kısmı işsizlerin sigorta primlerine, %33,4'lük kısmı barınma ve ısınma giderlerine ve %35'lik kısmı ise İşsizlik Ödeneği II ödemelerine ayrılmıştır. 2012 yılında sadece pasif ödemelerin oranı %81 iken, yeniden çalışma hayatına katmaya yönelik verilen hizmetlerin oranı toplamda %19 dolaylarında kalmış; ödemelerin %33,4'ünü kapsayan Barınma ve Isınma giderleri Belediyeler tarafından, geri kalan %66,6'lık kısım ise Çalışma Ajansı tarafından karşılanmıştır.

Ülkemizde İşsizlik Sigortası Fon varlığında biriken para ile, işsizlikle mücadele için aktarılan miktarlar karşılaştırıldığında - F.Almanya'nın işsizlik sigortası primlerinin kullanımının aksine - işsizlik sigortası gelirlerinin giderlerinden çok fazla olduğu görülmektedir.

Bu nedenle, fon kaynaklarının işsizlik sorununu azaltıcı şekilde kullanılmaya devam edilmesi; özellikle kaynakların vasıf kazandırıcı eğitime, istihdam artışı sağlayacak girişimlerin teşvikine daha fazla aktarılması; pasif politika araçlarının F.Almanya'da olduğu gibi daha fazla sayıda mümkün olduğunca geniş bir kitlenin yararlanmasını sağlayacak şekilde kullanılması, işsizlerin sosyo-ekonomik bakımdan daha da mağdur duruma düşmelerini önleyecektir.

İşsizlikle mücadele politikaları geliştirilirken, oluşturulan politikaların sosyal tarafların çıkarlarını zedelememesine özellikle dikkat etmeli; daha önce de belirtildiği üzere, uygulama geniş bir kitleyi kapsamalı, kaynakları farklı siyasi amaçlarla israf edilmemeli ve oluşturulacak politika hükümet politikasından çok, bir devlet politikası haline getirilerek taviz vermeden uygulanmaya çalışılmalıdır.

KAYNAKÇA

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Kabul Tarihi: 25/08/1999, R.Gazete’de Yayımlandığı Tarih: 08/09/1999, Sayı: 23810, Tertip:5, Cilt: 39, 01.10.2008 tarihli yeni düzenlemeler ile (46. Madde).
- 4447 Sayılı Kanun, sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Kabul Tarihi: 25/08/1999, R.Gazete’de Yayımlandığı Tarih: 08/09/1999, Sayı: 23810, Tertip:5, Cilt: 39, 01.10.2008 tarihli yeni düzenlemeler ile (Ek Madde 2).
- AKBIYIK, Nihat ve KOÇ, Muzaffer; "Kıdem Tazminatı Ve Kıdem Tazminatı Fonunun İktisadi Ve Sosyal Sonuçları", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2011, C.16, Isparta, 2011, s.253-284.
- AKTÜRK, Faik, "Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Sayı:3, Ankara, 1999, s.19, 190-191
- ALABAŞ, AYDIN; “Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR’un Önemi”, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 10, 15, 125.
- ANDAÇ, Faruk ; "İşsizlik Sigortası", TÜHİS Yayın No: 33,Ankara, 1999, s.40.
- ATAMAN, Berrin Ceylan; "İşsizlik Sorununa Yeni Yaklaşımlar", Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:53, Ankara, 1998, s.1-9.
- AYDEMİR, Cahit; "Türkiye’de İşgücü Yapısı, İşsizlik Ve Kırsal Alan", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 27, Erzurum, 2013 s.130-131.
- BAŞTERZİ, Fatma; “Yeni Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği Neler Getiriyor?", İşveren Dergisi TİSK Aylık Dergi, Cilt:47/70, Ankara, 2009, s.54-55.
- BERANEK, William ve KAMERSCHEN, David; “Unemployment Benefitsand Unemployment”, Scientific Research, Modern Economy, 2011, 2, 800-803 Published Online, <http://www.SciRP.org/journal/me>, 2011.
- Berlin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği;
http://www.calisma.de/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=25&Itemid=19 (Erişim Tarihi: 10.01.2014).
- Berlin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği;
http://www.calisma.de/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=25&Itemid=19 (Erişim Tarihi: 20.01.2014).
- Berlin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği;
http://www.calisma.de/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=25&Itemid=19 (Erişim Tarihi: 28.12.2013).
- BEYER, Friedrich ve BUCHHOLZ, Wolfgang; “Ökonomi des Sozialstaates”, Springer GmbH, Berlin, 2008, s.251.

- BİÇERLİ, Mustafa Kemal; "İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları", T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, Eskişehir, 2004, s.1-68
- BİÇERLİ, M.Kemal; "Çalışma Ekonomisi", BETA Yayınevi, İstanbul, 2007
- BOZDAĞLIOĞLU, Uyar Yasemin, "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2008, Sayı.20, Aydın, 2008, s. 57, 45-65.
- Bundes Agentur Für Arbeit, "Arbeitsmarkt 2012", Kurum Matbaası, Nürnberg, Temmuz 2013, s.104.
- Bundes Agentur Für Arbeit (Federal Çalışma Ajansı), "Begriff Der Arbeitslosigkeit In Der Statistik Unter SGB II Und SGB III", Kurum Matbaası, Nürnberg, 2004.
- Bundes Agentur Für Arbeit, "Arbeitslosengeld II/ Sozialgeld" ve Bundes Ministerium Für Arbeit Und Soziales, "Soziale Sicherung Im Überblick", GGP Arvato Media GmbH, Pößneck, Bonn, 2013, s.139-159.
- Bundesagentur Für Arbeit;
http://www.arbeitsagentur.de/nn_25650/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Alg-Nav.html (Erişim Tarihi: 16.01.2014).
- Bundesagentur Für Arbeit;
<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Detail/index.htm?errorPage=true> (Erişim Tarihi: 27.12.2013).
- Bundesagentur Für Arbeit;
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Statistik-SGBII-SGBIII/Generische-Publikationen/Arbeitslosenbegriff-unter-SGBII-und-SGBIII.pdf>.
- Bundesagentur Für Arbeit;
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender/Analyse-Arbeitsmarkt-Auslaender-201203.pdf>.
- Bundesagentur Für Arbeit;
http://www.arbeitsagentur.de/nn_25648/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Nebenverdienst/Nebenverdienst-Nav.html (Erişim Tarihi: 20.01.2014).
- Bundesagentur Für Arbeit;
http://www.arbeitsagentur.de/nn_25650/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Alg-Nav.html (Erişim Tarihi: 16.01.2014).
- Bundesagentur für Arbeit;
<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/Arbeitslosigkeit/Arbeitslosengeld/index.htm> (Erişim Tarihi: 11.01.2014).

- Bundesagentur Für Arbeit;
<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-1a-Teilarbeitslosengeld.pdf> /(Erişim Tarihi: 07.02.2014).
- Bundesamt Für Arbeit und Soziales, 2013 (Rapor).
- Bundesstatistikamt;
<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/38136/umfrage/beitragssaetze-zur-arbeitslosenversicherung-seit-2004/>
(Erişim Tarihi: 11.01.2014).
- Bundeszentrale Für Politische Bildung;
<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern>
(Erişim Tarihi: 24.12.2013).
- Bundeszentrale Für Politischebildung;
<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern>
(Erişim Tarihi: 20.01.2014)
- Bundeszentrale Für Politische Bildung;
<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61721/arbeitslosigkeit-nach-laendern>
(Erişim Tarihi: 24.12.2013).
- Bundeszentrale Für Politische Bildung;
<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61737/dauer-der-arbeitslosigkeit> (Erişim Tarihi: 20.12.2013).
- Bundeszentrale Für Politische Bildung;
<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61743/alg-nach-anspruchshoehe> (Erişim Tarihi: 02.01.2014).
- Bundeszentrale Für Politische Bildung;
<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61743/alg-nach-anspruchshoehe> (Erişim Tarihi: 18.01.2014).
- Bundeszentrale Für Politische Bildung;
<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155358/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit> (Erişim Tarihi: 17.12.2013)
- Bundeszentrale Für Politische Bildung;
<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155358/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit?p=all> (Erişim Tarihi: 06.01.2014).
- Bunesagentur Für Arbeit; “Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenzahlen nach Bundeslaendern 2012” Raporu.
- COE, D. T. and SNOWER, D. J.; "Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform", 1997, www.cepr.org/pubs/dps/DP1585.asp (Erişim Tarihi: 12.11.2013).

- ÇSGB, “İstihdam Politikaları” Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.15-46.
- ÇSGB, “Kıdem Tazminatı”, Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Miki Matbaacılık, Ankara, 2013, s.9-24.
- DEMİRCAN, Erhan; “İstihdam ve İşgücü Piyasası Raporu”, Karacadağ Kalkınma Ajansı Yayını, Diyarbakır, 2012, s.8.
- DİRİMTEKİN, Halil; "Makro İktisat", Bizim Kitabevi, Eskişehir, 1981, s.222.
- DPT, <http://www.dpt.gov.tr> / (DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2010,(Erişim Tarihi: 27.11.2013).
- DPT, “Beş Yıllık Kalkınma Planları”, <http://esk.dpt.gov.tr/DYS/DokumanAra.aspx?Enc=9311D34D022EB51F6AB3AB4DA8D00BC2244DE59B4F28849025B414E7B8877DDCDE0D834D7B3CDFC7961CA30D61763DE1>
- DURUEL, Mehmet ve KARA, Mehmet; “Küresel İşsizlik Ve İstihdamda Yeni Perspektifler”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, s.358-360.
- EKİN, Nusret; “Kıdem Tazminatı'nda Yeni Yaklaşımlar”; Sosyal Siyaset Konferansları C: 35-36, İstanbul, 1986, s. 283-288.
- ERCAN, Hakan, TAYMAZ, Erol ve YELDAN, Erinç; "Kriz ve Türkiye: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirilmesi", ILO Yayınları, Ankara, 2010, s.20-24.
- ERDUT, Zeki; "Avrupa Topluluğu'nda İstihdam, İşsizlik ve İstihdam Politikası", Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, Ankara, 1991, S.14.
- EYÜBOĞLU, Dilek; "2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları", Milli Produktivite Yayınları No: 674, Mert Matbaası, Ankara, 2003, s.13, 15-16, 32.
- GEDİZ, Burcu; ve YALÇINKAYA, M.Hakan; "Türkiye'de İstihdam - İşsizlik ve Çözüm Önerileri :Esneklik Yaklaşımı", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü, Manisa 2000, s. 5.
- GEİGANT, Friedrich / HASLINGER, Franz / SOBOTKA, Dieter / WESTPHAL, Horst M., "Lexikon der Volkswirtschaft", DTV Yayınevi, Münih, 2000, s.54.
- GLISMANN, Hans. H. ve SCHRADER, Klaus; "Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland", Springer-Verlag, Heidelberg GmbH&Co. K, Berlin, 2010, s.37-40.
- GÖÇMEN, Murat; “Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları”, Kamu-İş Dergisi, C:12, S:2/2012, Ankara, 2012, s.140.

- GÖK, Mehmet; "İşgücü Piyasası ve Kobiler", Roma Yayınları No: 12, 1. Baskı, Eylül, Ankara, 2004, s.34, 40-41.
- GUPTA, J. P.; "Population Growth and The Problem of Unemployment", New Delhi, , 1990, s.298.
- GÜNDOĞAN, Naci ve BİÇERLİ, M. Kemal; "Çalışma Ekonomisi", Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1461, Eskişehir, 2003, s.208.
- GÜRSEL, Seyfettin. ve ULUSOY Veysel., (1999). "Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam", Yapı Kredi Yayınları, Cogito/Ekonomi-87, İstanbul, 1999, s.115, 158.
- GÜZEL Ali ve OKUR, Ali Rıza; "Sosyal Güvenlik Hukuku", Beta Basım, İstanbul, 2003, s. 397.
- HENNEBERGER, Fred; <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/arbeitslose>.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02042013-AP/DE/3-02042013-AP-DE.PDF (Erişim Tarihi: 23.02.2014).
- <http://www.calisanlar.net/index.php/kidem-ve-ihbar-tazminati/93-ihbar-tazminati-hakkinda> (Erişim Tarihi: 28.02.2014).
- <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/.../abbIV40.pdf> (Erişim Tarihi:24.12.2013)
- http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV36.pdf. (Erişim Tarihi: 29.02.2014)
- http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV101.pdf (Erişim Tarihi: 14.03.2014)
- http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV77.pdf (Erişim Tarihi: 14.03.2014)
- <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html#viii-finanzierung-der-arbeitsmarktpolitik> (Erişim Tarihi: 31.03.2014)
- <http://www.verginet.net/dtt/kidem-ve-ihbar-tazminati-hesaplama.aspx> (Erişim Tarihi:02.04.2014)
- ILO, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_229985.pdf "Dünyada Ve Asya Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Ve İstihdam Uygulamaları", (Erişim Tarihi: 11.12.2013).
- İŞİĞİÇOK, Özlem; "İstihdam ve İşsizlik", Ekin Kitapevi , Bursa, 2011, s.15-20, 78-85

- İŞKUR, TUNALI, İhsan; "Türkiye İş Kurumu Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması", <http://www.iskur.gov.tr/nydocu/istihdamdurumraporu>, 2007, s. 92.
- İŞKUR, http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/genel_kurul_karar_ve_raporlar%C4%B1/4.Genel%20Kurul%20%20Raporu.pdf, "Dördüncü Genel Kurul Çalışma Raporu", s.70.
- İŞKUR; <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/kisacalismaodenegi.aspx>, (Erişim Tarihi: 16.12.2013).
- KAPAR, Recep; "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt. 55, İstanbul, 2006, s. 343.
- KARABULUT, Alpaslan. "Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği", Uzmanlık Tezi, İŞKUR, 2007, s.3, 88.
- KENAR, Necdet; "Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik", TES-İŞ Dergisi, 2001, s.21.
- KENAR, Necdet; "İşsizlik Sigortası Uygulaması", Türkiye Tekstil İşverenleri Sendikası, <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2003/>; Sayı:287, Ankara, 2003. (Erişim Tarihi: 11.12.2013)
- KILIÇBAY, Ahmet. (1994); Türk Ekonomisi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Yayın No:263,5.Baskı, İstanbul. s. 269.
- KOCACIK, Faruk; "Çalışma Sosyolojisi", Dilek Ofset Matbaacılık, Sivas, 2000, s.53.
- KOCACIK, Faruk; "Türkiye’de Çalışma Hayatından Kesitler: İşsizlik-Sendikal Örgütlenme-Kadın Emegi-İşportacılık", Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları No: 94, Cumhuriyet Üniversitesi Matbaası, Mayıs, Sivas, 2004, s. 112.
- KOÇAOĞLU, Mehmet; "Sosyal Politika", TÜMİS Yayınları, Ankara, 1997, s.154, 159.
- Konrad-Adenauer Stiftung;
<http://www.kas.de/wf/de/71.10167/> (Erişim Tarihi: 19.12.2013).
- KORAY, Meryem; "Sosyal Politika", Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s.142-143 ve 243.
- KORAY, Meryem; "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı 4, Ankara, 1992, s. 86.
- KORKMAZ, Adem ve MAHİROĞULLARI, Adnan; "İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları: Türkiye ve AB Örnekleri", Ekin Yayınevi, Ankara, 2007, s.85-88.
- KÖKLÜ, Aziz; "Makro İktisat", Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, s.72.

- KÖSTEKLİ, Şeyma İpek; "Dünyada ve Türkiye 'de İşsizlik", Türk-İş Eğitim Yayınları No: 24, Ankara, 1999, s.8 ve 64.
- KUMAŞ, Hüseyin; "İşsizliğin Psiko-Sosyal Boyutu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Değerler Üzerindeki Etkileri". Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt: 3, Sayı: 4, İzmir, 2001, s.200.
- LİPSEY Richard G. vd.; "İktisat 2", Çeviren: Ahmet Çakmak, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1994, s. 134-139.
- LORDOĞLU, Kuvvet ve ÖZKAPLAN, Nurcan; "Çalışma İktisadı", Der Yayınları No: 358, İstanbul, 2003, s.401.
- Murat GÖÇMEN, "Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları", Kamu-İş C:12, S:2/2012, Ankara, 2012, s.142-143 ve 151-152 .
- OKTAY, Ertan, "Makro İktisat Teorisi ve Politikası", Maltepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları No: 2, 3. Baskı, Ege Reklam Basım Sanatları Ltd. Şti., İstanbul, 2002, s.191.
- ÖZDEMİR, Süleyman; "İşsizlik Sorunun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi", İTO, Yayın No: 2006-24, İstanbul, 2006, s.67-68 ve 72.
- ÖZGÜVEN, Ali; "İktisat Bilimine Giriş", Filiz Kitabevi, Göz.geç.gen. 7. Baskı, İstanbul, 1997, s.401-403.
- ÖZKAPLAN, Nurcan; "İşsizlik Sigortası Ödeneği İşsiz Kalma Süresini Nasıl Etkiler", Ekonomik Yaklaşım Cilt:5, Sayı 14, İstanbul, 1994, S. 69-70.
- ÖZŞUCA, Şerife; "Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası", İmaj Yayınevi, Ağustos, Ankara, 2003 s.235.
- PARASIZ, İlker; "İktisada Giriş", Ezgi Kitabevi, Göz.geç. 7. Baskı, Bursa, 2003, s.36.
- PEKİN, Tevfik; "Makro Ekonomi", Bilgehan Basımevi, 4. Baskı, İzmir, 1996, s.106-108.
- REİTH, Mathias; "DieArbeitsmarktpolitik in Grossbritannien und Deutschland", GRIN Verlag, München, 2006, s.15.
- SAYAN, Serdar; "Demografik Gelişmeler ve Türkiye Ekonomisi" Doğu-Batı Dergisi, Sayı:17, Ankara, 2001, s.227-245.
- SAYAN, Serdar; Ankara Sanayi Odası; <http://www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/Mart2008/ForumMart2008.pdf> (Son erişim: 05.12.2013) "Yürürlükteki Kıdem Tazminatı Düzeninin Sağladığı, Sadece Kayıtlı Olarak Çalışan Nispeten Küçük Bir Kesime Yönelik Potansiyel Bir Korumadan İbarettir", Ankara Sanayi Odası, Ankara, 2008, s.52-54.

- SCHMUHL, Hans-Walter; "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002", Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, Razeis Druck GmbH, Karlsruhe, 2009, s.341-492.
- SELA MOĞLU, Ahmet ve LORDOĞLU Kuvvet; "Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü", Ankara: Belediye-İş Yayınları, Ankara, 2006, s.147.
- SEYİTOĞLU, Halil; "Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük", Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999, s.294.
- SEYMEN, Recep; "İktisatçılar İçin Sosyal Siyaset", DER Yayınları, İstanbul, 2004, s.79.
- SİNFİELD, Adrian; "İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri", Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.282.
- SORRENTINO, Constanse, "International Unemployment Rates: How Comparable Are They?", Monthly Labor Review, Vol.123, No. 6, 2000, s.3-20.
- Sozialgesetzbuch III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 4. Bölüm Paragraf 136-144, s.61-63.
- Sozialgesetzbuch III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 4. Bölüm, Paragraf 155 – 161, s. 68-72.
- Sozialgesetzbuch III, 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 4. Bölüm, Paragraf 136 – 161, s. 60-72.
- Sozialgesetzbuch III; 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 4. Bölüm, Paragraf 162-164, s.72-73.
- Sozialgesetzbuch III; 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 3. Bölüm, Paragraf 95-109, s.46-52.
- Sozialgesetzbuch III; 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 3. Bölüm, Paragraf 110-111, s.52-53.
- Sozialgesetzbuch III; 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 4. Bölüm, Paragraf 165-172, s.73-75.
- Sozialgesetzbuch III; 24 Mart 1997 tarihli ve 594 sayı ile yürürlüğe giren, "Sosyal Kanun Kitabı III", 3. Bölüm, Paragraf 119-135, s.56-60.
- ŞAHİN, Gonca; "İhbar Tazminatı", Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Kültür Bakanlığı Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998, s.15.
- ŞENSES, Fikret; "Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk", İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s.165-166.
- TALAS, Cahit; "Toplumsal Ekonomi", İmge Kitapevi, İstanbul, 1997, s.136 ve 205.

- TAŞ, Seyhan ve BOZKAYA, Gülfidan; “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları”, Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı:1, K.Maraş, 2012, s.161.
- TİRYAKİ, Mustafa, “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Tarımdan Kopan İşgücünün İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği", Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s.24.
- TÖRÜNER, Mete; "İşsizlik Sigortası", Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 2004, s. 4.
- TÜİK; “İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi-1”, TÜİK Matbaası, Yayın No:3095, Ankara, 2007, s.1, 6.
- TÜMERDEM, Meltem; "Avrupa Birliği istihdam Politikaları ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Emek Piyasasına Uyum", Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2007, s. 23.
- TÜRCAN ÖZŞUCA, Şerife; "İşsizlik Sigortası Ve İşsizlik", TÜRK-İŞ, Cilt. 2, Ankara, 1997, s. 131.
- TÜSİAD, "Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik", Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul, 2004, s.16, 240 ve 157-158.
- UÇKAN DAĞDEMİR, Elif; “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, TİSK-İşveren Dergisi, Ankara, 2010, s.25-27.
- UĞUR, Suat; “Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Gelişimi”, Yönetim Bilimleri Dergisi, C.9, Çanakkale, 2011, s.99-114.
- UNAY, Cafer; "Makro Ekonomi", Ekin Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 1996, s.210, 211, 350 ve 351.
- ÜLGNER, Sabri F.; "Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme", DER Yayınları, İstanbul, 1991, s.127.
- ÜNSAL, Erdal M; "Makro İktisat", Turhan Kitapevi, 5.Baskı, Ankara, 2003, s.12.
- VARÇIN, Recep; "İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları", Siyasal Kitapevi, Ankara, 2004, s.15, 18 ve 21.
- YILDIRIM, Kemal ve KARAMAN, Doğan; "Makro Ekonomi", Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, 2. Basım, Yayın No: 145, Eskişehir, 2001, s.310 ve 312.
- YILDIRIM, Kemal ve ÖZER, Mustafa; "İktisat Teorisi", T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2006, s.372.
- ZAİM, Sabahattin; "Çalışma Ekonomisi", Filiz Kitabevi, Gen. 10. Baskı, İstanbul, 1997, s.132-192.