

İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNUN CAZİBESİ

Giriş

İşsizlik Sigortası Kanunu 25.08.1999 tarihinde kabul edilerek o zamana kadar tasarrufu teşvik adı altında işçi ve işverenden kesilen paralar işsizlik sigortası primine dönüştürülerek işsizlik sigortası fonu oluşturulmuştur.

İşsizlik sigortası, bir iş ya da iş yerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına karşın tamamen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden çalışanlara bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer yandan da bunların işsiz kalmaları nedeni ile uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulmuş, zorunlu bir sigorta koludur.

Çağımızın modern devletlerinde vatandaşların en önemli haklarından biri de sosyal güvenlik hakkıdır. Sosyal güvenlik hakkı, değişen toplum yapısı ve sosyal ilişkiler ağı içerisinde gittikçe gelişen ve önem kazanan kavramların başında gelmektedir.

Günümüzde istihdam sorunu, tüm ülkelerde en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. Bir ülkede üretimde bulunamayanların sayısındaki artış, sadece çalışanların üzerindeki yükü artırmakla kalmamakta, aynı zamanda pek çok ekonomik ve sosyal sorunu da beraberinde getirmektedir.

İşsizliği toplum ve birey açısından olmak üzere iki biçimde tanımlamak mümkündür. Toplum açısından işsizlik, üretken kaynakların kullanılmaması anlamını taşır. Birey açısından ise, çalışma istek ve yeteneği bulunmasına ve çalışmaya hazır durumda olmasına rağmen, kişinin çalışma imkânı bulamamasıdır. Bunun sonucu ise, işten doğan gelirin kesilmiş olmasıdır.

Ülkemizde ise hızlı nüfus artışı, köyden kente göç ile sanayi ve hizmetler sektörünün yeterince gelişmemesi gibi nedenlerle, temelde yapısal bir işsizlik sorunu vardır. Üretim sürecindeki değişikliklere bağlı olarak ortaya çıkan gizli işsizlik ve eksik istihdamın yanında çalışırken çeşitli nedenlerle işini yitirenlerin sayısı da giderek artmaktadır.

Bu nedenle ülkeler, işsizliğin sebeplerini gidermek amacıyla ekonominin istihdam kapasitesini genişletici, tasarrufu, yatırımları ve üretim teknolojilerini geliştirici, işgücü piyasasına dönük etkin önlemlere yönelik uzun vadeli politikalar ile **işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını ya da azalışlarını tazmin edici, yeni iş bulununcaya ya da yeniden istihdam imkânı verecek olan eğitim tamamlanuncaya kadar gelir kayıplarını karşılayarak gelir devamlılığı sağlayacak politikaları** uygulamak zorundadırlar

Ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin topluma adil ve dengeli bir biçimde yaygınlaştırılması, sosyal adaletin sağlanması bakımından "Sosyal Devlet" anlayışının bir gereğidir. Nitekim, Anayasamızın "Çalışma Hakkı ve Ödevi" başlığını taşıyan 49 uncu maddesinde "Devlet işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır" denilmektedir. Gelir güvencesi hem çalışma hakkının bir uzantısı olmakta, hem de sosyal güvenliğin yaygınlaşmasını sağlamaktadır.

Sonuç olarak; çalışanlara işsiz kaldıkları dönemde gelir güvencesi getiren, işverenlere de teknolojik değişmelere bağlı yapısal bazı değişiklikleri gerçekleştirme imkânı sağlayan işsizlik sigortasının çalışma yaşamımıza getirilmesi hem sosyal devlet ilkesinin, hem de çağdaş ve demokratik dünya ile bütünleşme hedefimizin bir gereği olarak düşünülmektedir^[1].

Yasama organının yukarıda belirtilen gerekçelerle kurduğu işsizlik sigortası fonunun 10 yıllık bir dönemde ulaştığı büyüklüğü ve yine yasama organınca çıkarılan yasalarla küçültülmesi makalemizin konusunu oluşturmaktadır.

İşsizlik Sigortası Fonunun Yıllara Göre Büyümesi

1999 Yılında yasası kabul edilip 01.06.2000 tarihinden itibaren uygulanmaya başlayan işsizlik sigortası ve ödemelerin yapılacağı fonun 2008 sonuna kadar ulaştığı büyüklüğü, konsolide devlet bütçesinin gerçekleşen gelir ve gider rakamlarıyla yanyana sütunlarda göstermek istediğimizde ilginç sayısal veriler ve eğilimlere ulaşmaktadır.

Tablo:1 Türkiye Bütçesi ve Fon Mevcudu*

Yıllar	Bütçe Büyüklükleri (Gerçekleşen)		İşsizlik Sigortası Fonu (Aralık sonu)	Fon/bütçe		Yeniden değerlendirme oranı (%)
	Gider	Gelir		Gider	Gelir	
2000	46.705.028	33.440.143	362.127[2]	1,08	0,77	56
2001	80.579.065	51.542.970	2.207.558	4,28	2,73	53,2
2002	115.682.350	75.592.324	4.979.089	6,58	4,30	59
2003	140.454.842	100.250.427	8.928.984	8,90	6,35	28,5
2004	141.020.860	110.720.859	13.302.295	12,01	9,43	11,2
2005	159.165.000	152.712.000	18.003.411	11,78	11,31	9,8
2006	175.304.000	171.309.000	23.683.009	13,82	13,50	7,8
2007	204.068.000	190.360.000	30.641.836	16,09	15,01	7,2
2008	225.967.000	208.898.000	38.256.993	18,31	16,93	12

(1000 TL)

*Tablo Maliye bakanlığı verilerinden ve işsizlik sigortası bültenlerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 1’de görüldüğü gibi işsizlik sigortası fonunda 2000 yılı sonunda 362.127.000 TL var iken dokuz yıllık birikimin ardından büyüklüğü 38.256.993.000 TL’ye ulaşmıştır. Bu sayısal değer zaman içinde bütçenin gider/gelir büyüklüğü artışından çok daha fazla olmuştur. İşsizlik Sigortası Fonu ilk yıldan itibaren çevrilerek büyüyen kartopu gibi ilk yıllar bütçenin 1’i, 4’ü, 8’i iken sonraki yıllarda bütçenin %20 sini oluşturacak büyüklüğe ulaşacak kadar büyümüştür. Devlet bütçe gelir ve gider büyüklükleri zaman içinde istikrar gösterirken fon varlığı zaman içinde artma eğiliminde olmuştur.

İşsizlik Sigortası Fonu ile gider bütçesinin yıllar içindeki büyüklüklerinin sayısal değerleri bu dokuz yıllık süreç içinde artış eğilimine göre değerlendirildiğinde fon (diğer her şeyin eşit olduğunu varsaydığımızda) **2049 Yılında devletin gider bütçesiyle eşleşecek hatta %1,599 oranında da daha büyük olacaktır[3]**. Aynı hesaplamayı **bütçe gelirleri yönünden de yaptığımızda ise 2048 Yılında yani 39 yıl sonra işsizlik sigortası fonunun devlet bütçe gelirleriyle eşdeğer bir büyüklüğe ulaşacağını öngörmekteyiz**. Kısaca fon bu haliyle gelecekte de büyümeye devam edecek ve yaklaşık 40 yıl sonra tüm Türkiye’nin bir yıllık tüm ihtiyaçları ve yatırımı için öngörülüp harcanan bir büyüklüğe ulaşacaktır.

Sayısal değerlerin ve fon büyüme eğiliminin daha net görülebilmesi için sabit sayılarla değişim ve gelişimi ifade etmek için 2000 Yılından itibaren devlet bütçe gider ve gelirlerinde görülen

değişimlerle fon mevcudundaki değişimleri daha rahat görebilmek için yeniden değerlendirme oranları esas alınarak ve 2000 yılındaki büyüklükleri 100 kabul ederek yaptığımız hesaplama[4] göre yıllar içindeki değişim Tablo:2'de gösterilmiştir.

Tablo:2 Sabit Fiyatlarla (Yeniden Değerleme Oranı) Bütçe ve Fon Büyüklükleri

Yıllar	Bütçe büyüklüğü (Gerçekleşen)		İşsizlik Sigortası Fonu (Aralık sonu)		
	Gider	Gelir	İkinci Altı aylık dönem	Tüm Yıl	
2000	100	100	100	100	
2001	111	99	391	195	
2002	104	95	575	288	
2003	79	79	649	324	
2004	62	68	752	376	
2005	63	84	916	458	
2006	63	86	1097	548	
2007	68	89	1317	658	
2008	70	91	1533	767	

Tablo bütçe ve fon rakamlarının yeniden değerlendirme oranına göre 2000 yılı 100 esas alınarak hazırlanmış, tablo:1'de yer alan sayısal değerler dikkate alınarak hesaplamalar yapılmıştır.

Tablo:2'de görüldüğü gibi yeniden değerlendirme oranları esas alınarak sabit fiyatlarla dokuz yıllık dönemde bütçe gelir ve gider büyüklüklerinin 2000 Yılına nazaran küçüldüğünü, daha fazla gelir elde edilirken daha az harcama yapıldığını buna karşın işsizlik sigortası fonunun sürekli bir şekilde büyüyüp 2000 yılına göre 8 - 15 kat artan bir hacme ulaştığını söyleyebiliriz.

Yeniden değerlendirme oranlarının yıllık enflasyon (tüfe) rakamlarına göre daha yüksek olması karşısında yukarıda yapılan hesaplama enflasyon oranlarına göre sabitlenerek aynı değerler Tablo:3'de gösterilmiştir.

Tablo:3 Sabit Fiyatlarla (Yıllık Enflasyon Rakamlarıyla) Bütçe ve Fon Büyüklükleri

Yıllar	Bütçe büyüklüğü		İşsizlik Sigortası Fonu	
	(Gerçekleşen)		(Aralık sonu)	
	Gider	Gelir	İkinci Altı aylık dönem	Tüm Yıl
2000	100	100	100	100
2001	154	138	545	272
2002	117	107	652	326
2003	109	109	893	447
2004	96	105	1168	584
2005	95	128	1389	695
2006	102	140	1781	891
2007	107	139	2067	1034
2008	112	144	2437	1219

Tablo:3'de de görüldüğü üzere gerçekleşen devlet bütçe gelir ve gider büyüklükleri dokuz yıllık zaman diliminde artma eğilimi içinde olmuş, gelirler giderlere nazaran çok daha fazla artmıştır. Farklı bir ifadeyle devletimiz elde ettiği gelirlere göre geçmiş dokuz yıllık süreçte daha az harcama yapmıştır. Buna karşın işsizlik sigortası fonunda biriken paralar bu dönemde yaklaşık 12 ila 24 [5] kat artmıştır. Fon 2001 yılında bir önceki yıla göre 4,5 kat, 2002 yılında 0,70 oranında büyümüşken sonraki yıllarda büyümesi ortalama 0,20 civarında olmuş, bu eğilim az çok istikrar kazanmıştır.

Her iki hesaplamamızın ortaya koyduğu bir gerçek fon büyüklüğü düzenli olarak artmaya devam ederken devletin eskiye nazaran daha az gider yaptığı ama daha fazla gelir topladığıdır.

İşsizlik sigortası fonu zaman içinde bu şekilde reel olarak büyürken fonun kendi içindeki gelir ve gider rakamlarına, fon büyüklüğünün nasıl değerlendirildiğine ilişkin reel değerlere de bakılmadığında büyümenin de fonun dönüşümü de rahat anlaşılacaktır.

Tablo :4 İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Giderleri*

(1000 TL)

Gelir ve Giderler	30 Kasım 2008 İtibarıyla	Aralık /2008	31.12.2008 itibarıyla
İşçi işveren primleri	12.884.508	274.182	13.158.691
Gecikme zammı	297.395	3.719.	301.115
Hazine payı	4.365.117	91.394	4.456.511
İdari para cezaları	11.744	167	11.911
Faiz geliri	23.371.435	519.627	23.891.062
İadeler	26.733	2.718	29.452
Toplam gelir	40.956.934	891.810	41.848.744
İşsizlik sigortası giderleri[6]	1.564.803	26.467	1.591.270
İşsizlere ödenen ödenekler	1.828.703	66.657	1.895.361
Ücret garanti fonu gideri	9.614	35	9.650
Ücret garanti fonu	92.371	-	95.470
İşsizlik sigortası fonu	37.461.442	-	38.256.993
TOPLAM FON VARLIĞI	37.553.813	-	38.352.463
Kısa çalış.ödenegi ödemesi	97	59	156

*İşsizlik sigortası bültenlerinden derlenen rakamlarla tablo oluşturulmuştur.

Tablodan da görüleceği üzere Ücret Garanti Fonu dahil İşsizlik Sigortası toplam fon varlığı 38 Milyar TL.'yi aşmıştır. Fon gelir kalemleri içinde en büyük kısmı yaklaşık 24 Milyar lira ile faiz geliri oluşturmakta, bunu işçi işveren primleri yaklaşık 13 Milyar lira ile izlemektedir. Fonun en büyük gideri ise işsizlere işsizlik ödeneği olarak ödenen yaklaşık 2 Milyar liralık ödemeyi, 1,5 Milyarlık işsizlik sigortası fonu giderleri izlemektedir. Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere 2008 Yılı sonu itibarıyla işsizlere fonun yalnızca %5'i nakit olarak ödenmiştir.

İşsizlik sigortası fonunda biriken paraların dokuz yıllık süreçte yatırım araçlarında değerlendirilmesinden elde edilen gelir artışları oran olarak o yıla ait enflasyon ve yeniden değerlendirme rakamlarıyla birlikte Tablo:5'de gösterilmiştir.

Tablo:5 Fon Varlığının Yıllar İçinde Değerlendirilmesi *

Yıllar	Fon	Tüfe	Yeniden değerlendirme
2000 (temmuz-aralık dönemi)	23,3	11,9	56
2001	107,3	88,6	53,2
2002	68,8	30,8	59
2003	49,6	13,9	28,5
2004	29,3	13,8	11,2
2005	21,3	2,6	9,8
2006	17,9	11,5	7,8
2007	16,4	5,9	7,2
2008	17,1	8,1	12

*İşsizlik sigortası bültenlerinden ve Türkiye İstatistik Kurumu verilerinden yararlanılarak tablo oluşturulmuştur.

Tablo:5'den de görüleceği üzere fon değerleri, uygun yatırım araçlarında yıllar içinde değerlendirildiğinde aynı dönemdeki fiyat artışlarından daha fazla bir getiri elde edilecek şekilde kullanılmıştır. Her yıl gerçekleştirilen bu reel gelir artışı fonun olması gerekenden daha büyük bir değere ulaşmasını sağlamıştır.

İşsizlik Sigortası Fonu 1999 Yılında oluşturulurken biraz fazla tedbirli davranılarak fon kaynaklarının kısa sürede bitmemesi için gelirlerin yüksek, olası giderlerin ise (işsizlik ödeneklerinin) az olması amaçlanmış, ancak zaman içinde ilkelerde yenilenme yapılmadığı için çalışırken işsiz kalanların sorunlarını hafifletmekten ziyade ciddi kaynakların toplandığı kumbara haline dönüşmüştür.

İşsizlik Sigortası Fonunu Etkileyen Yasal Değişiklikler

1999 yılında 4447 sayılı yasa ile kabul edilen İşsizlik Sigortası Kanunu 01.06.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. İşsizlik Sigortası Kanunu bugüne kadar on ayrı kanunla değiştirilmiş, hemen hepsi fon büyüklüğünü azaltıcı düzenlemeler getirmiştir. Değişiklikleri tarih sırasıyla inceleyecek olursak:

1- 12.12.2001 tarihinde 4726 kanun numarası ile kabul edilen 2002 Mali Yılı Bütçe Kanununun [\[7\]](#) 61 nci maddesinin (f) bendi ile İşsizlik Sigortası Kanununun 49 ncu maddesi değiştirilmiştir. Değişikle, işsizlik sigortası primi, sigortalının 17/07/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77 ve 78 inci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından, % 1 sigortalı, % 2 işveren ve % 1 devlet payı olarak alınmaya başlanmıştır. Yasanın bu maddesi 01/01/2002 tarihinden itibaren uygulanmıştır.

Değişiklikten önce aynı miktar üzerinden yüzde 2 sigortalı, yüzde 3 işveren ve yüzde 2 devlet payı olmak üzere her bir sigortalı için toplam yüzde 7 oranında prim ödenmesi gerekmekteydi.

Bu yasayla fon gelirleri her bir işçi için brüt kazanç üzerinden %7 iken % 4'e düşmüştür. Prim gelirleri %45 oranında, işsizlik sigortası fon gelirleri ise [\[8\]](#) yaklaşık binde 71 oranında azalmıştır.

Bütçe Kanunu ile getirilen bu değişiklik yalnızca bir yıl uygulanacağından ertesi yıl bütçe kanununa benzer madde konulmuştur.

2- 31.03.2003 tarihinde 4833 kanun numarası ile kabul edilen 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununun [\[9\]](#) 51 nci maddesinin (e) bendi ile 49 ncu madde değiştirilmiş, önceki yıl bütçe kanunuyla getirilen düzenlemenin 2003 yılında da geçerli olduğu belirtilmiştir.

3- 05/07/2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanununda [\[10\]](#) da fon büyüklüğünün azalmasına neden olan düzenlemeler mevcuttur. İş yasasının 33. maddesi işverenin ödeme aczine düşmesi başlığını taşımakta olup işsizlik sigortası kapsamında ücret garanti fonunun oluşturulduğu belirtilmektedir. Yine aynı Kanunun 65. maddesinde kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği ile ilgili düzenlemelerde de finansmanın işsizlik sigortasından yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonradan bu düzenlemeler içeriği aynen korunarak İş Kanunundan çıkarılarak İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmiştir.

Ücret Garanti Fonu kapsamında 2008 sonuna kadar 9.650.032 TL ödenmiş olup fonun varlığı 95.470.484 TL'dir.

Kısa çalışma ödeneği adı altında işsizlik sigortası fonundan yapılan ödemeler toplamı ise yine 2008 sonu itibarıyla 156.020 TL'dir.

Ücret Garanti Fonu ile Kısa Çalışma Ödeneği adı altında 2008 sonu itibarıyla işsizlik sigortası fonundan ayrılan kaynak toplamı 105.276.536 TL olup yasayla getirilen bu düzenlemeler nedeniyle toplam fon varlığı $(105.276.536./ 38.256.993.000= 0.0028)$ onbinde 28'i kadar azalmıştır.

4- Diğer bir kanun ise 4904 sayılı Türkiye İş Kurumunun Kuruluş Kanunudur [\[11\]](#). Bu kanunun çeşitli maddelerinde işsizlik sigortasına atıf yapılmışsa da yapılan düzenlemeler bu konudaki görevlerin kurulan Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirileceğini içermekte, fon kaynaklarında herhangi bir azalışa neden olacak maddeler bulunmamaktadır.

5- 24/12/2003 tarihinde 5027 kanun numarası ile kabul edilen 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun [\[12\]](#) 49 ncu maddesinin (e) bendi ile 49 ncu madde tekrar değiştirilerek daha önceki dönemlerde getirilen düzenlemelerin 2004 yılında da uygulanmasına devam edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesinin [\[13\]](#) "bütçe yasalarına yürürlükte olan yasaların bütçe yılı için uygulanmaması veya farklı uygulanmasını öngören kurallar konulamaz. 49. madde, uygulamama veya farklı uygulama biçimi öngörme yoluyla, madde başlığı altında sayılmış olan yasa kurallarını 2004 yılı için değiştirici bir nitelik taşımaktadır." gerekçesiyle iptal edilmiştir.

6- 17/09/2004 tarihinde 5234 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükminde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un [\[14\]](#) 19 ncu maddesi ile daha önce bütçe kanunlarıyla getirilen sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından, % 1 sigortalı, % 2 işveren ve % 1 devlet payı olarak alınacağına ilişkin düzenlemeyle İşsizlik Sigortası Kanununun 49 ncu maddesinin birinci fıkrası tekrar değiştirilmiştir. Bu değişikliğin toplam fon mevcudunu ne kadar azalttığı daha önce belirtilmişti.

7- 5754 sayılı Kanunla kabul edilen Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun [\[15\]](#) 38 (e) bendiyle işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği alanların genel sağlık sigortalısı sayılacağı belirtilmiştir. Kanunla genel sağlık sigortası kapsamında işsizlik sigortası fonundan yararlananların statüsü yeniden düzenlenmiştir. Kanunun, yalnızca işsizlik sigortası/bu fondan yararlananları dikkate almayıp genel olması nedeniyle fona ek maliyet getirip getirmediği hususu değerlendirilmemiştir.

5754 sayılı kanunun 90 ncı maddesi [\[16\]](#) ile işsizlik sigortası gelirlerinden hiçbir vergi, resim ve harç kesintisi yapılmayacağı düzenlemesi getirilmiş, gerek bu maddenin gerekse de diğer maddelerin fonun gelir yapısını etkilemeyen düzenlemeler içerdiği görülmüştür.

8- 15/05/2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [\[17\]](#) birden fazla maddesiyle işsizlik sigortası fonunun giderlerini artırıcı maddeler içermektedir.

Amaç Başlığındaki Değişiklik

5763 sayılı Yasanın 13'üncü maddesi ile, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 46'ncı maddesinin birinci fıkrası, "*İşsizlik sigortasının amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamaktır.*" şeklinde düzenlenmiştir. Kaldırılan ifade ise, "*İşsizlik sigortasının amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır.*" **Eski düzenlemeden farkı "sigortalılara işsiz kalmaları halinde" ifadesinin çıkarılmasıdır. Salt bu değişiklikte yaklaşım ortaya çıkmakta İşsizlik Sigortası Kanununun hedef kitle olarak tanımladığı "sigortalı olup işsiz kalanların" artık dikkate alınan kesim olmadığı, bu kesimin yanında diğer işsizlere de devlete de ödemede bulunmak için var olduğu, böylesi bir dönüşüm geçirdiği, görülmektedir.**

Kuruma Kayıtlı İşsizlere Yapılacak Harcamalar

14 üncü madde ile "Ayrıca, sigortalı işsizler ile Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılır. Bu kapsamda yapılacak giderler İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır. Bu giderlerin yıllık miktarı, işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fona aktarılan Devlet payının yüzde otuzunu geçemez. Bu oranı yüzde elliye kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkraya ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir." hükmü Kanunun 48. maddesine eklenmiştir.

Kurum kayıtlı işsizlere iş bulma, danışmanlık, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma ... hizmetlerini bütçe olanaklarıyla sınırlı bir şekilde vermekteydi. Hizmetlerden yararlananlar ödenek alan sigortalı işsizler olduğunda ise herhangi bir sınırlama olmaksızın giderler fondan karşılanırdı. Yeni düzenlemeye göre bir önceki yıl devlet payı olarak fona aktarılan miktarın %30 ile ilgili sınırlama getirilmiş, ödenek alan sigortalılar için böyle bir sınırlamanın olmadığı belirtilmiştir. Bu miktarın büyüklüğünü 2008 verilerine göre yaklaşık olarak hesaplamak istersek [\[18\]](#) onbinde 28 kadar olduğunu hesaplayabiliriz.

İşsizlik Ödeneğinin Artırılması

Yasanın 15. maddesinde ilk kez ödenek alan sigortalıların lehine olan bir düzenleme vardır. 4447 sayılı Yasanın 50 nci maddesinde ilk işsizlik ödeneği ödemesi ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonunda yapılır, ifadesi değiştirilerek en geç izleyen ayın sonuna kadar yapılabileceği şartlar uygun ise daha erken bir tarihte de ödenebileceği yasal ortam sağlanmış, Kurum içi düzenlemelerde de müracaat edilen ayın sonunda ödenmesi konusunda çaba gösterilmesi hususu belirtilmiştir.

Aynı maddede "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 geçemez." ifadelerine yer verilmiş,

önceki düzenlemede net %50-%100 oranları yerine , brüt %40-%80 oranları 50 nci maddeye girmiştir.

Bu değişikliğin ödenek alan işsizlere ne kadar fazla ödeme getireceğini örnekle açıklayalım.

Asgari Ücret (brüt)	666,00
SSK primi%14	93,24
İşsizlik Sigortası Fon kesintisi %1	6,66
Gelir vergisi %15	34,97
Damga Vergisi %06	4,00
Kesintiler Toplamı	138,87
Net asgari Ücret	527,13

Önceki düzenlemeye göre 263,56 TL ile 527,13 TL arasında işsizlik ödeneği ödenirken yeni düzenlemeyle bu alt-üst sınırlar 266,40 TL ile 532.80 TL arasında olmuştur. İşsizlik ödeneği alanlara ödenen miktar yaklaşık % 1,1 oranında artırılmıştır. Bu artışın fon yapısına etkisini hesapladığımızda[19] milyonda 17 kadardır.

Güneydoğu Anadolu Projesine Aktarılan/Aktarılabacak Miktarlar

16 ncı madde fon mevcudunu etkilemediğinden, 17 nci ve 18 nci maddelerle getirilen yenilikler İş Kanununda daha önce düzenlenip fona etkileri değerlendirildiğinden, yazı konumuza dahil edilmemiştir.

19 ncu maddenin (a) fıkrasıyla fonun 1.300.000.000 TL'lik kısmının hazineye aktarılacağı belirtilmiştir. Yasada bu büyük miktarın sigortalı işsizler ya da diğer işsizler için değil fonla hiçbir alakası olmayan Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar amacıyla kullanılacağı ifade edilmiştir.

1.300.000.000 TL. işsizlik sigortası fonundan Haziran/2008 de hazine hesaplarına aktarılmıştır. İşsizlik sigortası fonundan sigortalı işsizlere yapılan ödemelere baktığımızda Mart 2002 tarihinden Kasım/2007 tarihine kadar 942.810 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmış, bu kişilere toplam 1.311.649.847 TL ödemede bulunulmuştur[20]. Kısaca fonun ilk çıkışından itibaren yararlanan 942 bin kişiye ödenen tutar (- ki bu miktarlar 68 aylık ödeme dönemini kapsamaktadır) tek bir seferde amaç dışında kullanılmak üzere fondan alınmıştır. Alınan miktar toplam fon varlığını[21] binde 33 oranında azaltmıştır.

19 ncu maddenin (b) bendiyle 2009-2012 yıllarında yani dört yıl boyunca fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinden dörtte birinin de Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek suretiyle kullanılacağı, bu miktarların hazineye tahsil edildiği ayı izleyen ayın 15'ine kadar aktarılacağı, düzenlenmiştir.

Hazineye bu kapsamda ne kadar aktarma yapılacağını hesaplamak istersek her ay değişmekle birlikte ortalama 520.000.000TL faiz geliri elde edildiğini varsaydıgımıza[22] işsizlik sigortası fonunun yüzde 16 azalmasına neden olacaktır.

19 ncu maddenin (c) fıkrasında "aktarılabacak kaynakla gerçekleştirilecek yatırımlardan elde edilecek getiriler ile varlık satışlarından elde edilecek gelirlerin Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek oranı, kullanılan kaynak tutarını aşmamak kaydıyla Fona aktarılır." düzenlemesi yer almaktadır. Yasada alınan miktarların ne zaman, ne şekilde, hangi faiz oranıyla geri ödeneceğine ilişkin net ifadeler yer almadığı için ileride yapılacak ödemelerin fondaki kayıpları telafi edici özellikten çok uzak kalacağı düşünülmektedir.

Kadın ve Genç Erkeklerin İstihdamını Teşvik İçin Yapılacak Giderler

20 nci madde ile 18 yaşından büyük kadınlarla 18 yaşından büyük 29 yaşından küçük genç erkeklerin istihdamına teşvik getirilerek işyerinin son bir yıl içindeki ortalama işçi sayısını gelecek bir yıllık dönem içinde fazlaştıracak şekilde yeni işe alım olursa (işe alınan kişilerin işyerinin son altı aylık işçisi olmaması gerekir) bu işçilerin işveren sigorta primlerinin işsizlik sigortası fonundan 5 yıllık süre ile kademeli olarak karşılanacağı belirtilmiştir. Konu hakkında sağlıklı veriler elde edilemediğinden bir değerlendirme yapılamamıştır.

9 - 31.07.2008 tarihli ve 5797 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 9 ncu maddesiyle genç erkeklerin ve kadınların istihdamının teşvikiyle ilgili düzenlemeye 506 kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıkların statülerine tabi personeli için de uygulanacağı ifadesi eklenmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi konu hakkında sağlıklı veriler elde edilemediğinden bir değerlendirme yapılamamıştır.

10 - 18/02/2009 tarih ve 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1 inci maddesiyle kısa çalışma ödeneğinden yapılan ödemelerin niteliği değiştirilmiştir. Yeni yasaya göre kısa çalışma ödeneği için öngörülen üç aylık süre, altı aya çıkarılmış, ödenek miktarı %50 artırılmış ve en önemlisi yapılan ödemelerin işsizlik ödeneğinden mahsup edilmemesi olmuştur. Yasanın yeni yürürlüğe girmesi nedeniyle işsizlik sigortası fonuna maliyeti net ortaya konmadığı için şu an için değerlendirme yapılamamıştır.

Yukarıda belirtilen on ayrı kanundan fon mevcudunu azaltıcı ve hesaplanabilir veriler elde edilen düzenlemelerin nasıl bir etki yarattığı oran olarak Tablo:6'da gösterilmiştir.

Tablo:6 Kanunların Fona Oran ve Miktar Olarak Etkileri*

Kanun Numarası	Fona Etkisi (Oran Olarak)	Fondaki Azalma (Miktar olarak)
4726/61	%3408	1.303.798.321
4833/51	Hesaplandı.	-
4857/33,65	%0.134	51.417.399
4904	-	-
5027	Hesaplandı.	-
5234	Hesaplandı.	-
5754/38	Genel uygulama.	-
5754/90	-	-
5763/14	%0.0112	4.284.783
5763/15	%0.00081	312.177
5763/19 (a)	%0.33	1.300.000.000
5763/19 (b)	%16	6.121.118.880
5838/1	-	-
	TOPLAM	8.780.931.560

Bir yasadaki etki 4 yıl boyunca süreceği için tabloda diğer etkilenmeler de 4 yıl üzerinden hesaplanmıştır.

Tablo:6'da da görüleceği üzere çıkarılan yasalar fon varlığını azaltacak içerikte olmuş, son dönemlerde çıkarılan yasaların fona olumsuz etkisi daha büyük boyutlara ulaşmış, fonun asıl hedef kitlesi olması gereken işsizlik ödeneği alan işsizler için yapılan iyileştirme (5763/15) azalmadaki en az miktar olarak kalmıştır.

SONUÇ

İşsizlik Sigortası Fonu 1999 Yılında oluşturulurken aktüerya hesaplamalarında fon kaynaklarının kısa sürede tükenmemesi amacıyla gelirleri yüksek, giderlerin ise az ve ciddi şartlara bağlanması nedeniyle gerekli birikimleri yapabilmiş, ancak ilk zamanlardaki ödeneğin ödenmesiyle ilgili şartlardaki ağırlık zaman içinde değiştirilemediğinden kendi halinde büyüyen dev haline

gelmiştir. Çalışırken işsiz kalan, işsizlik sigortası fonuna az-çok işsizlik sigortası primi ödemesine rağmen gerekli şartlara sahip olmayanlara ödeme yapılmadığı gibi, ödenek alanlara da az süre ve miktarda kaynak aktarıldığı için fonun işsizlere pek de faydalı olamadığını söyleyebiliriz. Ancak fon gittikçe büyüyen hacmiyle hem hükümetlerin hem de sıkıntı içinde olan işverenlerin, esnafın her zaman ilgisini çekmiş, var olan sıkıntıları giderici sonsuz ve sahipsiz bir kaynak olarak algılanmaya başlanmıştır. Sınırlı kaynaklarla sorunlarını çözmeye çalışan ülkemizin bu birikimi amacına uygun olmak koşuluyla sigortalı işsizlere dönük yeni yaklaşımlarla kullanmasını, fonun gerçek sahiplerince sahiplenilmesini temenni ediyoruz.

[1] İşsizlik sigortası kanunu genel gerekçesi.

[2] İşsizlik sigortası fonu için kesintilerin 01.06.2000 tarihinden itibaren başladığı ve ilk prim aktarmanın Temmuz/2000'den itibaren olduğu dikkate alınmalı, tabloda yer alan rakamın yılın ikinci yarısına ait bir toplam olduğu unutulmamalıdır.

[3] Excel programı yardımıyla ilk dokuz yıldaki artış eğilimlerindeki değerler üzerinden seri örüntü olarak tamamlanarak 100 değerine 2049 yılına karşılık gelen satırda görülmüştür. 2000 Yılına ait işsizlik sigortasındaki mevcudu tüm yıla göre de hesapladığımızda yani temmuzdan aralık ayında kadar olan birikime göre 12 ayda olabilecek büyüklük esas alınarak yeniden hesaplama yaptığımızda aynı değerlere ulaşma süresinin sadece bir yıl uzadığı hesaplanmıştır.

[4]Yeniden değerlendirme oranı, enflasyon oranı esas alınarak bütçe gelir, gider büyüklükleriyle fon büyüklüğünü sabit fiyatlarla hesaplamak için 2000 yılındaki verileri 100 sayısı ile gösterdikten sonra 2000 yılındaki rakam karşılaştırılacağı yıla kadar olan enflasyon/yeniden değerlendirme oranına göre artırılmış, 2000 yılındaki rakam 100 ise artırılan rakam (o yıla ait rakam) kaçtır hesaplaması yapılarak bulunan sayılar tabloda gösterilmiştir.

[5] 2000 Yılı'nın haziran (haziran primleri ssk tarafından sonraki ayın 15'inde Kuruma aktardığından) ayından itibaren işsizlik sigortası fonuna para akışı olduğundan için baz alınan yıla ait toplam rakamı iki katı olarak esas almak değerlendirmeyi daha sağlıklı yapacağı için yapılan hesaplama sonucunda 2000 yılına ait fon toplamını 724.254.000 TL olarak esas aldığımızda reel büyüme rakamı yaklaşık %800 çıkmaktadır.

[6] 4447 sayılı Kanununun 48. maddesi gereği, işsizlik ödeneği, hastalık ve analık sigortası prim ödemeleri, sigortalı işsizler ile Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri ile işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmalarına ait giderler, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderler, 4447 sayılı Kanununun ek 1. maddesi gereği Ücret Garanti Fonuna ayrılan pay, 4447 sayılı Kanununun geçici 6. maddesi gereğince, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara aktarılan miktarlar ile 4447 sayılı kanunun geçici 7. maddesi gereğince, 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisseleri giderlerinden oluşmaktadır.

[7] 22/12/2001 tarihli ve 24618 Mükerrer sayılı Resmi Gazete.

[8]((274.182+91.394)x7/4)-274.182=274.182 TL.'lik gelirden eksilmeye, 38.256.993 TL'lik fon büyüklüğünün her ay % 0.71 oranında azalmasına neden olmuştur.

[9] 31/03/2003 tarihli ve 25065 Mükerrer sayılı Resmi Gazete.

[10] 10/06/2003 tarihli ve 25134 sayılı Resmi Gazete.

[11] 05/07/2003 tarihli ve 25159 sayılı Resmi Gazete.

[12] 28/12/2003 tarihli ve 25330 Mükerrer sayılı Resmi Gazete.

[13] 19/07/2006 tarihli ve 26233 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan E. 2004/12, K. 2005/35 sayılı Kararı.

[14] 21/09/2004 tarihli ve 25590 sayılı Resmi Gazete.

[15] 17/04/2008 tarih ve 26870 sayılı Resmi Gazete.

[16] Bu yasa görüşülürken muhalefet milletvekilleri İşsizlik Sigortası Kanununun 49. maddesine ek bir önerge vererek işsizlik sigortası gelirlerinin vergiye tabi olmamasını oylattırdıkları esnada iktidar milletvekillerinin kuliste olmaları nedeniyle önerge kabul edilerek yasa metni içinde yer almıştır. Yabancıların bono ve tahvil faizi gelirlerinden alınan yüzde 15 vergi sifıra indirildiğinden fon gelirlerinden de faiz alınmasın isteniyordu. Ancak İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesi asgari ücretin net tutarını aşmayan işsizlik ödeneğinin, herhangi bir vergi kesintisine tabi tutulmayacağını düzenliyordu. Kısaca maddede fon gelirlerinin vergiye tabi olmayacağı ifade edilmediğinden bu yeni düzenleme yeni bir durum yaratmıyor, fon gelirleri eskisi gibi stopaja tabi oluyordu.

[17] 26/05/2008 tarih ve 26887 sayılı Resmi Gazete.

[18] (Aralık 2008 hazine payı $91.394.000 \times 12 / 10 = 109.672.800$) / $38.256.993.000 = 0,0028$)

[19] Aralık/2008 ayında işsizlere ödenen $(66.657.000 \times 0,011) / 38.256.993.000 = 0.000017$

[20] İşkur bülteni...

[21] ($1.300.000.000 / 38.256.993.000 = 0.033$)

[22] $(520.000.000 \times 48 \text{ ay} \times \frac{1}{4} = 6.240.000.000)$ ödenecek olan toplam nema miktarı. Bu toplam da fon varlığının $(6.240.000.000 / 38.256.993.000 = 0.16)$ %16 azalmasına neden olacaktır.