



Prof. Dr. Tankut CENTEL
Koç Üniversitesi

1970 yılında İstanbul Alman Lisesi'ni, 1974 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. 1975 yılında İstanbul Barosu'na kaydoldu. 1976 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde İş Hukuku asistanı olarak göreve başladı. Aynı yerde 1980 yılında hukuk doktoru, 1986 yılında üniversite doçenti ve 1993 yılında da profesör unvanlarını aldı. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde dekanlık, dekan yardımcılığı, anabilim dalı başkanlığı ve araştırma merkezi müdürlüğü gibi değişik yönetim görevlerini üstlendi. 2008 yılında Koç Üniversitesi'ne geçti. Bu üniversitede hukuk fakültesi dekanı olarak üç yıl görev yaptı. Halen aynı yerde öğretim üyeliği görevini sürdürmektedir.

ÖZ

SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA İŞSİZLİK SİGORTASINA TOPLUCA BAKIŞ

İşsizlik sigortası; Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren, iş yasalarının kapsamında çalışanlar için, işsizlik riskine karşı güvence oluşturmaya başlamıştır. 2018 yılının başından itibaren bu güvenceden, işyerini kapatan bağımsız çalışanlar da yararlanmaya başlayacaktır.

Kıdem tazminatının işsiz kalmaya karşı güvence oluşturma işlevi, iş yasaları ile işsizlik sigortasının uygulama alanlarının genel olarak örtüşmesi karşısında, eski önemini büyük ölçüde yitirmiş durumdadır. Buna karşılık, işsizlik sigortasına tanınan sınırlı uygulama alanı, söz konusu sigorta dalının etkinliğini azaltmaktadır.

Zaman içinde işsizlik sigortası fonunda ortaya çıkan birikim, siyasi iktidarların ilgisini çekmeyi sürdürmektedir. Nitekim işsizlik sigortası fonundan ekonomik yatırımlara kaynak aktarımı ve yarım çalışma ödeneği gibi popülist yaklaşımlar, işsizlik sigortasının güvence işleviyle bağdaştırılması güç görünmektedir.

Anahtar Sözcükler: İşsizlik sigortası, işsizlik ödeneği, işsizlik sigortasının finansmanı, kısa çalışma ödeneği, yarım çalışma ödeneği

ABSTRACT

AS PART OF THE SOCIAL SECURITY, VIEW AS A WHOLE TO THE UNEMPLOYMENT INSURANCE

Unemployment insurance in Turkey, it has started to form a guarantee against the unemployment risk since the 2000s for those who work as a part of the labor acts. In addition, from the beginning of the 2018 those who work as self-employed and shut down their workplace will start to benefit from this guarantee.

The function of the severance payment to build a trust against unemployment, in front of the correspondence of execution areas of the unemployment insurance with the labor acts in general has lost its previous importance to a large extent. On the contrary, limited execution area recognized to the unemployment insurance reduces the said activity of the unemployment insurance.

Savings that appear in the unemployment insurance fund in time continues to attract the attention of political powers. Thus, the populist approaches as like part-time allowance and transfer of funds to economic investments from the unemployment insurance fund, has seen hard to association the unemployment insurance with its guarantee function.

Key Words: Unemployment insurance, unemployment benefit, financing of unemployment insurance, short-time work allowance, part-time allowance

SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA İŞSİZLİK SİGORTASINA TOPLUCA BAKIŞ AS PART OF THE SOCIAL SECURITY, VIEW AS A WHOLE TO THE UNEMPLOYMENT INSURANCE

GİRİŞ

İşsizlik riskine karşı güvence oluşturulması, sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaktadır. Nitekim, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, herkesin işsizlik haline karşı güvence hakkına sahip olmasını öngörmektedir (m. 25/1). Bunun gibi, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı (Gözden Geçirilmiş) da; tüm çalışanların, iş sözleşmesinin sona erdiği durumlarda korunma hakkına sahip olduğunu belirtmektedir (m. 24).

Türkiye'de işsizlik sigortası, 01.06.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere, 25.08.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'yla, kısa vadeli ayrı bir sigorta dali

olarak kabul edilmiştir. İşsizlik Sigortası Kanunu [aşağıda, "İşsizlik SK" olarak kısaltılacaktır], 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'ndan ayrı bir yasa olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, İşsizlik SK, uygulama alanı ile tescil ve primlerin tahsili gibi konularda, 5510 sayılı Yasa'yla bağlantılı düzenlemeler içermektedir.

Kıdem tazminatının işsizlik sigortasının işlevini yüklenmek üzere ortaya çıkması karşısında, günümüzde kıdem tazminatına ilişkin tartışmaların yoğun bir biçimde yaşandığı görülmektedir. Bu açıdan, artık kıdem tazminatına gerek kalmadığına ilişkin tezlerin geçerliliğinin saptanması için, iş-

şizlik sigortasının günümüzdeki uygulama esaslarının gözden geçirilmesinde yarar bulunmaktadır.

Ayrıca, işsizlik sigortası fonunun da, genel nitelikteki bir fon olarak kullanılmasına ilişkin eğilimin günümüzde belirginleştiği görülmektedir. Buna göre, aşağıda öncelikle, işsizlik sigortasının uygulama esaslarına topluca bakılacak; daha sonra da, işsizlik sigortasının 15 yılı aşkın bir süreden sonra ülkemizde ulaştığı nokta, irdelenmeye çalışılacaktır.

I. İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLİKLERİ

İşsizlik sigortası, "bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı" ifade etmektedir (İşsizlik SK m. 47/I bent c). Buna göre, işsizlik sigortası, temel olarak, geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya, "işsizlik ödeneği" adı altında parasal bir yardımın yapılmasını amaç edinmektedir. Ancak, işsizlik sigortasının, işsizlerin yeni bir iş edinmeleri ve onların mesleki eğitim görmelerini sağlayıcı işlevleri de, günümüzde önem taşımaktadır.

İşsizlik SK, kısmen de olsa, işsizlik sigortasının temel amaç ve özelliklerini yansıtmaktadır. Nitekim işsizlik sigortasının amacı, İşsizlik SK tarafından, "işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamak" (İşsizlik SK m. 46/I) şeklinde belirlenmiştir.

Bu konuda, İşsizlik SK'nda öngörülen yardımların en önemlisi ise, sigortalıların işsiz kalması durumunda işsizlik ödeneğinin verilmesidir. Bunun dışında, İşsizlik SK, sigortalılara yeni bir iş bulabilmeleri için mesleki geliştirme, yeni bir meslek edinme ve yetiştirme eğitimi verme hizmetlerini de işsizlik sigortasının amaçları arasında kabul etmektedir.

İşsizlik sigortasının diğer bir temel özelliği, zorunluluk ilkesini içermesinde görülür. Söz konusu ilke, sigortalı ile işveren ve Kurum arasında emredici hükümlerle düzenlenmiş bir hukuki ilişkiyi ortaya çıkarmaktadır. Buna göre, işsizlik sigortası, zorunlu olup; sigortalılığın başlamasıyla birlikte, sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümlülükleri başlamaktadır (İşsizlik SK m. 48/III).

II. İŞSİZLİK SİGORTASININ KAPSAMI

1. Sigortalı sayılanlar

İşsizlik SK, sigortalı kavramını, kendi kapsamına giren bir işyerinde hizmet sözleşmesine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içinde işsizlik sigortası primini ödeyen kimse, şeklinde tanımlamıştır (m. 47/I bent d). Aynı yasa m. 46/II ise, kimlerin işsizlik sigortası kapsamında sayılacağını daha ayrıntılı biçimde düzenlemektedir.

Buna göre, İşsizlik SK; "5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları, 4857 sayılı Kanun'a göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanun'un 52 nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6 ncı maddesi kapsamındaki sigortalılar ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları" kapsamaktadır (m. 46/II).

Böylece, iş yasaları (4857 sayılı İş Kanunu, Deniz İş Kanunu ve Basın İş Kanunu) ile Türk Borçlar Kanunu kapsamında hizmet sözleşmesine göre çalışanlar, işsizlik sigortasının kapsamında yer almaktadır. Ayrıca, bankalar ile sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ve borsaların özel sandıklarına tabi olanlar da, işsizlik sigortası kapsamına girmektedir. Diğer yandan, kısmi süreyle çalışanlar için özel düzenleme getirilmiştir. Buna göre, 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi bir kısmi süreli iş sözleşmesine dayanarak çalışıp, isteğe bağlı sigorta kapsamında olan ve işsizlik sigortası primi ödeyenler, işsizlik sigortasından yararlanmaktadır.

Sonra, bir ay içinde 10 günden az süreyle ticari taksi dolmuş ve benzeri nitelikteki şehiriçi toplu taşıma araçları ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca belirlenecek güzel sanat kollarında kısmi süreli çalışanlar, işsizlik sigortası primlerini kendileri ödemeleri kaydıyla, işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir.

Nihayet, Türkiye'de hizmet sözleşmesine dayanarak çalışan yabancılar, ikili sosyal güvenlik sözleşmesi şartı aranmaksızın, işsizlik sigortasından yararlanma hakkına sahiptirler.

2. Sigortalı sayılmayanlar

İşsizlik SK, işsizlik sigortasından yararlanamayacak olanları, 5510 sayılı Yasa'nın kapsamıyla bağlantılı biçimde ele

almıştır. Buna göre, "5510 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanlar ve üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar (18.05.1994 tarihli ve 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 31 inci maddesi kapsamında yer alan sözleşmeli personel dahil) ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar", İşsizlik SK kapsamına dahil değildir (İşsizlik SK m. 46/III).

Böylece, özetle, 5510 sayılı Yasa kapsamındaki bağımsız çalışanlar (m. 4/I bent b), kamu görevlileri (m. 4/I bent c), kısmen sigortalı sayılanlar (m. 5) ile sigortalı sayılmayanlar (m. 6), işsizlik sigortası kapsamında sayılmamaktadır.

Ancak, 23.02.2017 tarihli ve 6824 günlü Yasa'nın 9 uncu maddesiyle İşsizlik SK'na eklenen ek m. 6, Esnaf Ahilik Sandığı'nın kurulmasını ve bu sandığın İşsizlik SK'nun öngördüğü ödemelerde bulunmasını öngörmektedir (f. 1). Buna karşılık, İşsizlik SK m. 46/III hükmünde değişikliğe gidilmemiş; 5510 sayılı Yasa m. 4/I bent b kapsamında bağımsız çalışanların, İşsizlik SK'nun kapsamına dahil olmadığına ilişkin düzenlemeye dokunulmamıştır. Esnaf Ahilik Sandığı'na ilişkin düzenlemenin (İşsizlik SK ek m. 6 hükmünün) 01.01.2018 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek olması karşısında ise, aşağıda buna ilişkin hükmün ayrıntıları konumuz dışında bırakılmıştır.

3. Sigortalıların tescili

İşsizlik SK kapsamında yer alan kişiler, işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olurlar (İşsizlik SK m. 48/I). Ancak, bunların tescil edilmeleri gerekir.

Bu konuda, Sosyal Güvenlik Kurumu, 5510 sayılı Yasa'ya göre tescil edilmiş ve işsizlik sigortası kapsamında yer alan sigortalıları Türkiye İş Kurumu'na bildirecek ve Türkiye İş Ku-

rumu bünyesinde kurulmuş bulunan İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı da, sigortalıların kaydını tutacaktır (İşsizlik SK m. 46/IV).

III. İŞSİZLİK SİGORTASININ YÜRÜTÜLMESİ VE FİNANSMANI

1. İşsizlik sigortasının yönetimi

İşsizlik sigortasının idari yönetimi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Bu konuda, işsizlik sigortasının iş-gücü piyasaları, mesleki eğitim ve işe yerleştirme konularıyla olan yakın bağlantısı dikkate alınmıştır. Belirtilen amaçla Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü bünyesinde, İşsizlik Sigortası Daire(s)i Başkanlığı kurulmuştur (İşsizlik SK m. 46/IV).

İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı'nın görevleri;

- İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek,
- Primlerin kişi bazında kaydını tutmak,
- İşsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemi yapmak,
- Sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na yatırılmasını sağlamak,
- İşsizlere yönelik mesleki eğitim önlemleriyle ilgili işlemleri yapmak ve
- İşsizlik SK'nun uygulanmasıyla ilgili olarak kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek (İşsizlik SK m. 46/IV).

Bunlara kısa çalışma ödeneğine ve ücret garanti fonu kapsamında ücret alacaklarının ödenmesine ilişkin işlemler ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümlerine göre iş kaybı tazminatına ilişkin işlemlerin yürütülmesi görevlerini eklemek mümkündür (4904 sayılı Yasa m. 9/f).

2. İşsizlik sigortası primleri

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeler ile hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, işsizlik sigortası primlerinin ödenmesi söz konusudur. Bu prim, sigortalılar ile bunları çalıştıran işverenler ve Devlet tarafından ödenmektedir. Ayrıca, işsizlik sigortası fonunun açık vermesi halinde, yine Devletin katkı sağlaması öngörülmüştür (İşsizlik SK m. 53/III bent A f. c).

a) Primlerin oranı ve hesaplanması

İşsizlik sigortası prim oranları; sigortalı, işveren ve Devlet açısından ayrı ayrı ve farklı olarak belirlenmiştir. Buna göre, sigortalı %1, işveren %2 ve Devlet %1 oranında işsizlik sigortası primi öder (İşsizlik SK m. 49/I).

İsteğe bağlı sigortalı olup ayrıca işsizlik sigortası primini de ödemek isteyenlerden ise, %1 sigortalı ve %2 işveren payı olmak üzere toplam % 3 oranındaki sigorta priminin tamamı, isteğe bağlı sigortalıdan alınmaktadır.

İşsizlik sigortası primleri, sigortalının prime esas aylık brüt kazançları üzerinden hesaplanır (İşsizlik SK 49/I; 5510 sK. m. 80 ve 82).

İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin prim yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapamazlar (İşsizlik SK m. 49/II).

b) Primlerin tahsili ve fona aktarılması

İşsizlik SK, işsizlik sigortası primlerinin sigortalı ve işveren paylarının tahsili için, Sosyal Güvenlik Kurumu'nu görevli kılmıştır. Kurum, bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme zammı ve gecikme cezalarını, tahsil edildikleri ayı izleyen 15'ine kadar, İşsizlik Sigortası Fonu'na aktaracaktır (İşsizlik SK m. 49/VI).

Ayrıca, Türkiye İş Kurumu, fona aktarılan bu sigortalı ve işveren paylarını dikkate alarak, Devlet katkı payını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan talep edecektir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı da, istenen miktarı talep tarihini izleyen 15 gün içinde İşsizlik Sigortası Fonu'na aktaracaktır (İşsizlik SK m. 49/VII).

3. Uygulanan finansman yöntemi

İşsizlik SK, finansman yöntemi olarak, biriktirme (kapitalizasyon) yönetimini benimsemiştir. Buna göre, işsizlik sigortasına mali kaynak sağlayıp, piyasa şartlarında bu kaynakları değerlendirmek ve ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" oluşturulmuştur. Devlet güvencesinde olan Fon, Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu'nun kararları çerçevesinde işletilecek ve yönetilecektir (İşsizlik SK m. 47/I bent g, 53/I).

İşsizlik Sigortası Fonu, bütçe kapsamı dışında olup; fon gelirlerinde vergi kesintileri hariç, hiçbir kesinti yapılamaz ve genel bütçeye gelir kaydedilemez (İşsizlik SK m. 53/IV).

Diğer yandan, işverenin acze düşmesi halinde işçilerin son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla İşsizlik

Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir "Ücret Garanti Fonu" oluşturulması öngörülmüştür (İşsizlik SK ek m. 1/I). Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde biridir (İşsizlik SK ek m. 1/II). Bu ödemelerin, Ücret Garanti Fonu'na aktarılması söz konusudur.

IV. İŞSİZLİK SİGORTASI YARDIMLARI

1. İşsizlik ödeneği

a) İşsizlik ödeneğine hak kazanmanın koşulları İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için, herşeyden önce, iş sözleşmesinin İşsizlik SK'nda sayılan nedenlerden biriyle sona ermiş bulunması gerekir. Bu konuda, İşsizlik SK'nun "irade dışında işsiz kalma" olgusuna üstünlük tanıdığı görülür. Nitekim, iş sözleşmesinin tarafların anlaşması yoluyla sona erdirilmesinde fesih söz konusu olmadığından, sigortalı işsizlik ödeneğine hak kazanamayacaktır.

Buna göre, sigortalı:

- İş sözleşmesi bildirim önellerine uygun olarak işveren tarafından sona erdirildiğinde,
- İş sözleşmesi sigortalı tarafından haklı nedenle feshedildiğinde,
- İş sözleşmesi işveren tarafından belirli süresi bitmeden veya feshi ihbar süresinin geçmesi beklenmeksizin feshedildiğinde,
- İş sözleşmesinin süresinin dolması yüzünden sigortalı işsiz kaldığında veya sefer sonunda gemi adamı işsiz kaldığında,
- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi yüzünden sigortalı işten çıkarıldığında,
- Özelleştirme uygulamalarının sonucunda sigortalı işsiz kaldığında,

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilecektir (İşsizlik SK m. 51/I). Buna karşılık, iş sözleşmesi grev veya lokavt ya da yasadan doğan bir ödevin yerine getirilmesi yüzünden askıya alındığı takdirde, sigortalıya işsizlik ödeneği ödenmeyecektir (İşsizlik SK m. 51/II).

Bunun gibi, sigortalı uzun süreli askere gittiği veya işverenle anlaşarak ücretsiz izne çıktığı takdirde de, işsizlik ödeneğinin ödenmeyeceği kabul edilmektedir.

İşsizlik sigortası, ekonomik güvence sağlama amacını taşır. Bu nedenle, sosyal güvenlik kuruluşlarından yaşlılık aylığı bağlanmış sigortalılara, ayrıca işsizlik ödeneğinin ödenmesi söz konusu değildir (İşsizlik SK m. 52/1 bent b). Buna karşılık, yaşlılık aylığının dışında, sosyal güvenlik kuruluşlarından gelir veya aylık alınması, işsizlik ödeneğine hak kazanmayı engellemeyecektir.

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için, son üç yıl içinde 600 gün (20 ay) prim ödeme ve iş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 günde (dört ayda) prim ödeyerek, sürekli çalışılmış olunması gerekmektedir (İşsizlik SK m. 50/II, 51/I).

Buradaki "sürekli çalışmış olma" şartı, ek koşul niteliğinde görünmektedir. Bu nedenle, söz konusu koşulun, işsiz ödeneğine hak kazanma açısından sınırlayıcı bir etki yaratığı belirtilmektedir.

İşveren, iş sözleşmesi işsizlik ödeneğine hak kazandıracak şekilde sona ermiş sigortalılar hakkında, "işten ayrılma bildirgesi" düzenleyip, bunun bir nüshasını sigortalıya vermek ve bir nüshasını da işyerinde saklamakla yükümlüdür (İşsizlik SK m. 48/IV).

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için, iş sözleşmesinin sona erdiği tarihi izleyen 30 gün içerisinde sigortalının, işten ayrılma bildirgesiyle birlikte Türkiye İş Kurumu'nun en yakın ünitesine doğrudan veya elektronik ortamda başvurması gerekir (İşsizlik SK m. 48/V).

Başvurmakta gecikilen süre, işsizlik ödeneği alınmasına engel oluşturmaz. Ancak, gecikilen süre, işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülür (İşsizlik SK m. 48/V).

Geçmiş uygulamada, sigortalının şahsen başvurması aranmış ve avukat aracılığıyla yapılan başvurular, şahsen başvuru olarak değerlendirilmemiştir.

b) İşsizlik ödeneğinin miktarı ve ödenme süresi
Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Ancak, bu şekilde hesaplanacak işsizlik ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemeyecektir (İşsizlik SK m. 50/I).

Son üç yıl içinde:

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş bulunan sigortalı işsizlere 180 gün (6 ay),
- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün (8 ay),
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün (10 ay),

süreyle işsizlik ödeneği verilecektir (İşsizlik SK m. 50/II).

c) İşsizlik ödeneğinin ödenme şekli ve haczi

İşsizlik ödeneği, ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonundan itibaren ve her ayın sonunda aylık olarak işsiz kendisine ödenir (İşsizlik SK m. 50/III).

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için İşsizlik SK'nun öngördüğü koşulları yerine getirmeden yeniden işsiz kaldığı takdirde, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder. İşsizlik SK'nun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması durumunda ise, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği verilir (İşsizlik SK m. 50/IV).

İşsizlik ödeneği, herhangi bir vergiye tabi tutulamaz. Bunun gibi, işsizlik ödeneği, nafaka borçlarının dışında, haciz veya başkasına devredilemez (İşsizlik SK m. 50/III).

d) İşsizlik ödeneğinin kesilmesi ve geri alınması

İşsizlik SK m. 52, işsizlik ödeneği hakkını düşüren nedenlerle, ayrıntılı şekilde düzenlemiş ve işsizlik ödeneğinin kesileceği halleri tek tek saymıştır. Buna göre:

- Türkiye İş Kurumu tarafından önerilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları için ücret ve çalışma şartlarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı içindeki bir işi haklı bir neden olmaksızın reddeden,
- İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı saptanan,
- Türkiye İş Kurumu tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeksizin reddeden veya kabul edip devam etmeyen,

- Haklı bir neden olmaksızın Türkiye İş Kurumu tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan veya istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen,

sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneği kesilecektir (İşsizlik SK m. 52/1).

2. Yarım çalışma ödeneği

Doğum yapan veya evlat edinen sigortalıya haftalık çalışma süresinin (genel olarak, 45 saatin) yarısı kadar verilen ücretsiz izin süresi (İş K. m. 74/II) boyunca, "yarım çalışma ödeneği" ödenir. Yarım çalışma ödeneği, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan aylık olarak ödenmek durumundadır.

Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneğinin miktarı, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır (İşsizlik SK ek m. 5/1).

Yarım çalışma ödeneğinden yararlanılabilmesi için:

- Sigortalının adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması,
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar, yani genel olarak 22,5 saat fiilen çalışılması,
- Doğum veya evlat edinme sonrasında analık hali izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içinde, yarım çalışma belgesiyle birlikte Kuruma başvuruda bulunulması,

gerekmektedir (İşsizlik SK ek m. 5/1).

3. Kısa çalışma ödeneği

a) Kısa çalışma ödeneğine hak kazanmanın koşulları

Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ya da zorlayıcı nedenlerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere, kısa çalışma yapılabilir.

Kısa çalışma halinde, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kısa çalışma ödeneği verilir. Bunun için, sigortalının, iş sözleşmesinin feshi hali hariç olmak üzere, işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir. Buna göre, iş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 günde prim ödeyerek sürekli çalışmış bulunanlardan, son üç yıl

içerisinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olanlara kısa çalışma ödeneği verilecektir (İşsizlik SK m. 50/II ek m. 2/III).

b) Kısa çalışma ödeneğinin miktarı ve süresi

Kısa çalışma ödeneğinin miktarı, sigortalının son 12 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ı kadardır. Bu şekilde hesaplanacak kısa çalışma ödeneği, aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemeyecektir (İşsizlik SK ek m. 2/IV). Kısa çalışma ödeneğinin verilme süresi, kısa çalışma süresini geçmemek koşuluyla, üç aydır. Ancak, Bakanlar Kurulu, bu süreyi altı aya kadar uzatmaya yetkili kılınmıştır (İşsizlik SK ek m. 2/1 ve VI).

4. Ücret Garanti Fonu'ndan ücret ödemesi

İşverenin konkordato, aciz vesikası, iflas veya iflasın ertelenmesi yüzünden ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur (İşsizlik SK ek m. 1/1).

Ücret Garanti Fonu, işverenler tarafından işsizlik sigortası primi olarak yapılacak ödemelerin yıllık toplamının yüzde birini kapsamaktadır (İşsizlik SK ek m. 1/II).

Ücret Garanti Fonu'ndan yapılacak ücret ödemelerinde işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması esas alınarak, temel ücret üzerinden ödeme yapılır. Ücret ödemeleri, prim hesabında esas alınan kazançlardaki üst sınırı aşmayacaktır (İşsizlik SK ek m. 1/1).

5. Sigorta primlerinin ödenmesi

İşsizlik ödeneğinden yararlanan kişiler, genel sağlık sigortalısı sayılır (5510 sK. m. 60/1 bent e). Bu kişilerin genel sağlık sigortası primleri, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanır (İşsizlik SK 50/V).

Bunun gibi, yarım çalışma ödeneği almakta olan sigortalıların bu ödeneğin alındığı gün sayısı kadar olan primlerinin sigortalı ve işveren payları da, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden toplam %32,5 oranında İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaktadır (İşsizlik SK ek m. 5/II).

6. İş bulma ve mesleki eğitim yardımı

İşsiz durumda olanlara yeni bir iş bulunması da, Türkiye İş Kurumu'nun görevleri arasındadır. Bu görev, Türkiye İş Kurumu'nun ana hizmet birimleri arasında yer alan İstihdam Daire Başkanlığı tarafından yerine getirilir.

Nitekim İşsizlik SK, sigortalı işsizlere yapılacak yardımlar arasında "yeni bir iş bulma" ve "aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar"ı saymaktadır (m. 48/VI bent c-d). Buna göre, İşsizlik Sigortası Fonu'nun bir önceki yıl prim gelirlerinin %30'u istihdamı arttırmaya ve korumaya ilişkin çalışmalar yapmak amacıyla kullanılabilir. Bakanlar Kurulu, buradaki %30'luk oranı %50'ye kadar yükseltmeye yetkilidir. Ancak, bu sınırlama, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için dikkate alınmayacaktır (İşsizlik SK m. 48/VII).

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İşsizlik sigortasının 2000'li yılların başlarından itibaren Türkiye'de uygulanmaya başlaması, ülkemiz için önemli bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Nitekim salt işsizlik sigortası hükümlerinin mevzuatta yokluğu yüzünden 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nin işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerini onay sırasında dışlayan (saklı kayıt koyan) Türkiye, günümüzde artık anılan sözleşmenin işsizlik sigortasına ilişkin uluslararası standartlarının gereğini yapabilir duruma gelmiştir. Böylece, daha önce kıdem tazminatı kurumu yoluyla işsizlik riskine karşı koruma sağlamaya çalışan Türkiye, işsizliğe karşı alınacak önlemler bakımından, artık uluslararası asgari standartlara yakınlaşmıştır.

Buna karşılık, işsizlik sigortasının Türkiye'deki uygulaması, olumlu nitelikte görülemeyecek bazı özelliklere de sahiptir. Bunları, esas olarak, üç noktada değerlendirmek mümkündür.

İlkin, işsizlik sigortasının, uygulama alanı yönünden eksik kaldığını söylemek mümkündür. Nitekim işsizlik sigortasının iş yasalarının uygulama alanıyla sınırlı bırakılması, herkesin işsizlik riskine karşı güvence altına alınması düşüncesi ve hedefi karşısında, yetersiz kalmaktadır. Ancak, iş yasalarının ve özellikle 4857 sayılı İş Kanunu'nun uygulama alanını toplumun tümüne yaymayı becerememiş bulunmaları karşısında, bunu yadırgamamak gerekir. Böylece, belli bir kesimin işsizlik sigortası uygulamasının dışında kalışı, Anayasa'nın öngördüğü eşitlik (Ay. m. 10) ve sosyal devlet (Ay. m. 2) esaslarıyla bağdaşması güç bir durum olarak görünmektedir.

Bu bağlamda, işyerleri kapanan bağımsız çalışanların 2018 yılından itibaren işsizlik yardımlarından yararlandırılacak olması, atılmış ileri bir adım olarak nitelendirilmelidir. Nitekim, özellikle ekonomik nedenlerle işyerleri kapanacak ve böylece işsiz kalacak olan bağımsız çalışanlar, işsiz kalma riskine karşı gereken güvenceye kavuşma olanağını bulabileceklerdir.

Diğer yandan, işsizlik ödeneğinin miktarının da, zaman içerisinde yapılan iyileştirmelere rağmen, günümüz şartlarında yeterli bir ekonomik güvence olmaktan uzak olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim 2017 yılında işsizlik ödeneğinin üst sınırı, 1.318 TL'den 1.421 TL'ye yükseltilebilmiş; en düşük işsizlik ödeneği de, 659 TL'ye 710 TL'ye ulaşabilmiştir.

Bu bağlamda, işsizlik sigortasının parasal yardımlarının gereğinden çok yükseltilmesi, ister istemez, işsiz kişinin çalışmak yerine işsizlik yardımlarından yararlanmaya özendirilmesi anlamını taşıyabilir. Ancak, buradaki dengenin makul düzeyde tutulması ve işsizlere yapılacak yardımların, asgari yaşam standardı göz önünde bulundurulmak suretiyle belirlenmesi gerekir.

İşsizlik sigortası fonunda birikmiş katkıların yüksek meblağlara ulaştığı günümüzde, parasal yardım miktarlarının yükseltilmesi, sosyal açıdan zorunlu ve yararlı görülmektedir. Nitekim işsizlik sigortası fonunda biriken paranın 101 milyar 37 milyon liraya ulaştığı; buna karşın, Mart/2002'den Ekim/2016'ya kadar işsiz kalan işçilere, sadece 13,6 milyar lira ödeme yapıldığı belirtilmektedir.

Nihayet, işsizlik sigortasına ilişkin ülkemiz uygulamasında göze çarpan bir diğer çarpıklık, işsizlik sigortası fonunun siyasi iktidarlar tarafından "kaynak" olarak algılanışidir. Bu bağlamda, GAP projesine öncelik verilerek suretiyle yatırım programlarına işsizlik sigortası fonundan geçmişte yapılan kaynak aktarımının (İşsizlik SK geç. m. 6) işsizlik sigortasının amacıyla bağdaştığını söyleyebilmek, son derece güç görünmektedir. Bununla birlikte, geçmişte Anayasa Mahkemesi, söz konusu uygulamaya ilişkin yasa hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Bunun gibi, Manisa'da taş kömürü ve linyit madenciligi alanında faaliyet gösteren Eynez maden ocağı işletmesinin sigortalı işçileri ile bunların hak sahiplerine işsizlik sigortası fonundan aylık ödeme yapılması; Eynez, Atabacası ve Işıklar maden ocağı işletmelerinin sigortalı işçilerine ödenmeyen ücretlerinin de işsizlik sigortası fonundan karşılanması (İşsizlik SK geç. m. 12), işsizlik sigortasının amacıyla bağdaşır görünmemektedir. Yine, 28.10.2014 tarihinde Ermenek'te gerçekleşen maden kazasının mağdurları ile bunların hak

sahiplerine işsizlik sigortası fonundan aylık ödeme yapılması ve ödenmeyen ücretlerinin ödenmesi (İşsizlik SK geç. m. 13), işsizlik sigortası fonunun amacı dışında kaynak olarak kullanılmasına örnek oluşturmaktadır.

Görünen odur ki; siyasi iktidarlar, sosyal facialar sonucu ortaya çıkan toplumsal yaraları, işsizlik sigortası fonu yoluyla sarmak isteyecek ve bu tür uygulamalar, yukarıda belirtilen örnek olaylarla sınırlı kalmayacaktır.

KAYNAKÇA

Başterzi, S (1996). İşsizlik Sigortası. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Canıklioğlu N (2005). 4857 Sayılı İş Kanununa Göre Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği, A. Can Tuncay'a Armağan. İstanbul: Legal Yayıncılık, 499-547

Ekmekçi Ö (2009). Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamasına İlişkin Sorunlar. Sicil İş Hukuku Dergisi, 14, 47-59

Güzel, A/Okur A R/Canıklioğlu N (2016). Sosyal Güvenlik Hukuku. 16 ncı bası. İstanbul: Beta Yayınevi

Kıymaz T (2007). Ücretin Korunmasına Dair Hükümler Bağlamında "Ücret Garanti Fonu". Sicil İş Hukuku Dergisi, 7, 36-41

Sözer A N (2015). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku. 2 nci bası. İstanbul: Beta Yayınevi

Tuncay A C/Ekmekçi Ö (2016). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. 18 inci bası. İstanbul: Beta Yayınevi

