



PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI: İŞSİZLİK ÖDENEĞİ VE İŞSİZLİK YARDIMI UYGULAMALARI

PASSIVE LABOR MARKET POLICIES: UNEMPLOYMENT BENEFITS AND UNEMPLOYMENT ASSISTANCE

Fatma KOCABAŞ¹, Verda CANBEY ÖZGÜLER²

Öz

İşsizlik çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri alanında yapılan çalışmalarda en çok tartışılan kavramlardan biridir. İşsizlik içinde bulunduğumuz yüzyılın en önemli sosyo ekonomik sorunlarından birisidir. İşsizlik riski, ülkelerin ekonomileri ve halkı üzerinde ciddi olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Halkın satın alma gücündeki düşüşe bağlı olarak ülkenin üretim kapasitesi azalmakta ve işçinin yaşam standarttı düşmekte dolayısıyla işçi psikolojik sorunlar yaşamaktadır. Bütün bunlardan toplum huzuru da olumsuz yönde etkilenmektedir. Hatta işsizlik sorununun ötesinde asıl tartışılması gereken konu işsizlikle mücadele yöntemleridir. Pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları işsizlikle mücadelede kullanılmaktadır. İşsizlik nedeniyle uğranılan gelir kayıplarını gidermek, kişiye asgari düzeyde, ekonomik bir güvence sağlamak amacıyla uygulanan pasif işgücü piyasası politikaları denildiğinde ilk akla gelen işsizlik sigortası ve işsizlik yardımıdır. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımı birbiri ile benzer amaçlara sahip olmakla birlikte yararlanma koşulları ve kapsamı bakımından farklılıklar göstermektedir.

Bu çalışmada genel olarak, işsizlik sigortası konusu ele alınarak Türkiye’de işsizlik sigortasından yararlanma koşulları ilgili mevzuat dikkate alınarak ortaya konularak pasif işgücü piyasası politikaları içinde yer almakla birlikte Türkiye’de uygulanmayan işsizlik yardımı konusuna değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İşsizlik Yardımı, İşsizlik Ödeneği, Pasif İşgücü Piyasası Politikaları.

Abstract

Unemployment is one of the most widely discussed concepts in the fields of economics and industrial relations. Furthermore, it can be considered one of the most important socio-economic problems of the 21st century. The risk of unemployment creates serious negative consequences for countries’ economies and their people. Due to the decline in people’s purchasing power, the country’s production capacity decreases; furthermore, workers’ standard of living decreases, and this may cause them psychological problems. Social harmony is also adversely affected. Therefore, it is crucial to discuss methods for fighting unemployment. Passive

1 Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi, fkocabas@anadolu.edu.tr

2 Prof. Dr., Anadolu Üniversitesi, vcanbey@anadolu.edu.tr

and active labour market policies are used to combat unemployment. Passive labour market policies are applied to compensate for the loss of income due to unemployment and to provide the bare-minimum economic assurance to a person; typical examples of such policies include unemployment insurance and unemployment benefit.

This study discusses unemployment insurance because unemployment benefits are not provided in Turkey. The legislation is being formulated for specifying the conditions under which one can benefit from unemployment insurance in Turkey.

Keywords: *Unemployment, Unemployment Insurance, Unemployment Benefit, Passive Labour Market Policies.*

1. GİRİŞ

İşsizlik, işgücü piyasaları ile ilgili tartışmalarda sıklıkla ele alınan bir konudur. Uzun yıllardan beri çeşitli araştırmalara konu olan işsizlik, bireysel ve toplumsal düzeyde sorunlara yol açtığından mücadele edilmesi gereken bir alanı oluşturmaktadır. İşsizlik ile kendi başına mücadele edilmesi zor olduğundan; devlet işsiz kalmış kişilere gerek işsiz kaldığı dönemi daha az sorunla geçirmesi, gerekse yeniden iş bulabilmesi sağlanması amacıyla çeşitli politikalar uygulamaktadır. Literatürde ve uygulamada aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları olarak tanımlanan politikalar daha geniş bir çerçevede devletin uyguladığı makroekonomik ve sosyal politikaların altında yer almaktadır. İşsizlik oranını düşürmek ve fiyat istikrarını sağlamak gibi makroekonomik politika hedefleri zaman zaman birbiri ile çelişmektedir. İşsizlik ve enflasyon sorunlarını birlikte çözümlenecek bir iktisat politikası bulmak kolay olmadığından politika uygulayıcıları düşük işsizlik hedefi ile fiyat istikrarını sağlama hedefi arasında bir tercih yapmak durumunda kalabilirler. Para, maliye ve gelirler politikası gibi araçlarla ekonomiye müdahale eden devletin genel anlamda, “ekonomiyi serbest bırakmak” ya da “ekonomiyi müdahale etmek” gibi iki temel yaklaşımı bulunmaktadır. Neo-klasik görüşü temsil eden ilk görüşe göre, piyasalardaki dengesizliği ortadan kaldırmak ancak piyasaların serbest rekabet koşullarında işlemesiyle mümkün olacaktır. Keynes ve Keynesyen bakış açısına dayalı ikinci görüşe göre piyasada aksaklıkların olduğu ve dengesizlikleri gidermek için piyasalara müdahale edilmesinin gerekli olduğu savunulmaktadır. Sosyal refah devleti olma yolunda hedefleri olan ülkelerde doğrudan doğruya işgücü piyasalarına odaklanmış pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları temelde bireyi ekonomik, sosyal ve psikolojik anlamda güçlendirme amacına hizmet etmektedir. Bu bağlamda pasif işgücü piyasası politikaları arasında yer alan işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası ekonomi ve toplum için olumlu etkiler yaratan uygulamalardır.

2. İŞSİZLİK KAVRAMI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

2.1. İşsizlik Kavramı

İşgücü piyasası analizlerinde yaygın olarak kullanılan işsizlik; üretim sürecine katılabilecek potansiyeli olan işgücünün bu süreçte yer alamaması anlamına gelmektedir. Bu nedenle işsizlik mücadele edilmesi gereken bir alandır. İşsizlik ile ilgili tanımlar Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından belirlenen; referans döneminde bir işi olmama, iş arama ve bu konuda girişimde bulunmuş olma, iş bulunduğu takdirde işbaşı yapabilecek durumda olma kriterleri dikkate alınarak geliştirilmektedir.

TÜİK tanımına göre işsiz; “referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için –son 4 hafta- içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda

olan 15 ve daha yukarı yaştaki kişiler” olarak ifade edilmiştir³. Ayrıca, üç ay içinde başlayabileceği bir işi bulmuş ya da kendi işini kurmuş ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak amacıyla bekleyenler de işsiz nüfus kapsamına dâhildir (TÜİK, 2018).

2.2. İşsizlikle Mücadele Politikaları

İşsizlik sorunu, 1970’li yıllara kadar daha çok gelişmekte olan ülkelerin gündeminde yer alırken nüfusun demografik yapısındaki değişim, istihdam imkânlarının daralması, ekonomik durgunluk vb. nedenlerle birlikte günümüzde gelişmiş ülkelerinde mücadele etmesi gereken son derece ciddi bir sorun haline gelmiştir. Devletlerin işsizlik sorununa müdahalesi; içinde buldukları ekonomik koşullara, işsizlik sorununa bakış açılarına, gelişmişlik düzeylerine ve mali imkânlarına göre şekillenmektedir (Tokol ve Alper, 2013: 145). Devletler, işsizlik sorununun çözerken bir yandan tam istihdam ve yüksek büyüme elde ederek milli geliri artırmayı amaçlarken diğer yandan işsizliğin neden olacağı toplumsal sorunları da ortadan kaldırmayı amaçlamaktadırlar (Tokol ve Alper, 2013: 145).

İşgücü piyasaları kendi işleyişine bırakılmayacak kadar önemli piyasalardır. Ülkelerin aktif nüfuslarının büyük bir kısmı “çalışan” veya “iş arayan” sıfatıyla piyasada yer almaktadır. Her ülkenin amacı çalışabilir nüfusunu mümkün olduğunca istihdamda tutmak, işsizliği olabildiğince azaltmaktır. Bu hedefin piyasanın kendi işleyişi ile başarılabilmesi nedeniyle piyasayı yönlendirecek ve düzenleyecek politikaların uygulanması zorunludur. Bu politikalar pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları olarak iki ana başlıkta uygulanmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 85; Biçerli, 2004: 46). Pasif işgücü piyasası politikalarında temel hedef, bireyin işsiz kaldığı dönemde ekonomik güvence sağlarken, aktif işgücü piyasası politikalarının temel hedefi bireyin istihdama katılmasını sağlamaktır.

20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar işsizliğin neden olduğu ekonomik ve sosyal sorunlarla mücadele edebilmek için pasif istihdam politikalarından yararlanmış ancak pasif istihdam politikalarının yetersiz kaldığı düşüncesiyle 1980 yılı sonrasında işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikaları da uygulanmaya başlamıştır (Tokol ve Alper, 2013: 108).

2.2.1. Pasif İstihdam Politikası Uygulamaları

Pasif istihdam politikaları ile işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlanarak; işsizliğin neden olduğu ekonomik sorunlara çözüm yaratılmak amaçlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle pasif istihdam politikalarının amacı, işsizliğin azalması için istihdamı arttırmak değil, işsizleri ekonomik olarak destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararı azaltmaktır (Biçerli, 2009: 491). Pasif politika türleri çeşitlidir ve her bir politikanın ülkelerdeki uygulamaları farklılık göstermektedir (ILO, 200; Varçın, 2004: 15). Ancak bu politikalar istihdam hacmini arttırmaya ve yeni istihdam alanları oluşturmaya yönelik önlemler içermemektedir (Tokol ve Alper, 2013: 145).

2.2.2. Aktif İstihdam Politikası Uygulamaları

1970’lerin sonlarından itibaren gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik sıkıntılar nedeniyle işsizlik sorunu pasif politikalarla mücadelenin yeterli olamadığı boyutlara ulaşmıştır. Böyle bir ortamda devlet aktif işgücü piyasası politikalarıyla işsiz kalan kesimleri ekonomiye kazandırmaya yönelik çalışmalar yapmaya başlamıştır.

1980 sonrası, dünyada, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve sosyal anlamda yoğun sorunların yaşandığı dönemde işsizlik sorunu da kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmıştır. Böyle bir ortamda,

3 2014 yılı öncesinde iş arama kriterinde referans dönemi olarak “son 4 hafta” yerine “son 3 ay” kullanılmaktaydı.

“devletin ekonomiye müdahale etmemesi” ilkesinin benimsendiği liberal düşünceden uzaklaşarak aktif işgücü piyasası politikaları ile emek piyasasına müdahale etmek zorunda kalmıştır.

Aktif istihdam politikaları temelde bazı ilkeler üzerine kurulmuştur. Bu ilkeleri, “iş bulma zorluklarını giderme, yeni istihdam alanları açma, emek arz ve talebini kurumsal yapılanmalar sayesinde bir araya getirerek emek piyasasını kolaylaştırma” olarak sıralamak mümkündür. Aktif istihdam politikaları kavramı, uygulamada çok sayıda ve birbirinden farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmek için kullanılmaktadır (Işığışık, 2011: 177). Dolayısıyla devlet tarafından uygulamaya konan ve işsizlerin emek piyasasına girişlerini veya emek piyasasında kalmalarını kolaylaştıracak her türlü politika önlemi aktif istihdam politikası olarak değerlendirilmektedir (Tokol ve Alper, 2013: 147).

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), aktif istihdam politikalarını, “işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitiminin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünü” şeklinde tanımlamaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 90).

Bu çalışmanın konusunu oluşturan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı pasif işgücü piyasası politikaları arasında yer almaktadır. Uygulamada pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları birlikte görülmektedir.

3. İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK YARDIMI

Pasif işgücü piyasası politikaları; işsizlik sigortası, işsizlik yardımı (sosyal yardımlar), çalışma paylaşımı olarak sıralanabilir (Thuy; Hansen ve Price, 2001: 97).

Türkiye’de pasif işgücü piyasası politikaları altında işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kıdem tazminatı, kısa çalışma ödeneği yer almaktadır. Pasif işgücü piyasası politikalarından olan işsizlik yardımı ise sosyal yardımlar kapsamında yer almaktadır.

İşsizlik sigortası (işsizlik ödeneği) ile işsizlik yardımı aynı şeyler değildir. Çünkü işsizlik sigortası (İşsizlik ödeneği) ilgilinin sisteme primle katkısı esasına dayanırken, işsizlik yardımı ilgilinin katkısına ihtiyaç göstermeden devlet bütçesinden (kamusal) yardım yapılması anlamına gelmektedir. İşsizlik sigortası, katımlı (primli) sisteme dayanmaktadır. İşsizlik yardımının işsizlik sigortasından (işsizlik ödeneği) farkı sosyal tarafların (işçi ve işverenlerin) buna primlerle katkısının bulunmaması doğrudan kamu kaynaklarından yardım yapılmasıdır (Thuy; Hansen ve Price, 2001: 97). Ülkemizde işsizlik yardımı yeterince etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Primsiz sistemin benimsendiği ülkelerde “sosyal yardım” kapsamında ve “işsizlik yardımı” aracılığıyla sosyal güvence sağlanmaktadır. Sosyal sigorta tekniğinin kabul edildiği ve başta Avrupa Birliği (AB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinde olmak üzere en yaygın olarak uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinde ise, işsizlere sağlanacak sosyal güvence “işsizlik sigortası” kapsamında, işsizlik ödeneği aracılığıyla sağlanmaktadır (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 805; Tuncay ve Ekmekçi, 2017: 600; Alper, 2018, 414).

Sosyal güvenlik sistemleri bireylere ekonomik güvence sağlamak amacıyla yönelik olduğundan, işsizlik riskine karşı da güvence oluşturmak sistemin temel amaçları arasında yer almaktadır. Dünya’da zorunlu işsizlik sigortası ilk kez 1911 yılında Birleşik Krallık’ta kurulmuş bunu sırasıyla İrlanda, İtalya, İspanya, Avusturya, Belçika, Almanya ve Yunanistan izlemiştir (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 85; Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 600-601).

Ülkemizde, işsizlik sigortası en geç kurulan sigorta kollarındandır. İşsizlik sigortası 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla oluşturulmuş⁴ ve 2000 yılında hayata geçirilebilmiştir (Yüksel, 2016: 250). İşsizlik sigortasının temel amacı, “işsizliğin sonuçlarının giderilmesidir”. Bu sigorta kolu 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında değil ayrı bir Kanunda düzenleme altına alınmıştır.

Diğer taraftan, ILO’nun 1952 yılında Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına Dair 102 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi, çalışanlara dokuz temel mesleki riske karşı sosyal güvence sağlanmıştır. Bunlar; hastalık halinde sağlık yardımı, hastalık halinde gelir kaybını karşılayan ödenekler, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yardımlarıdır. Sözleşmeyi onaylamak isteyen ülke bunlardan en az üçünü kabul etmelidir. Ancak sözleşmeyle kabul edilecek üç riskten birinin işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı veya ölüm sigortalarından birisi olması zorunludur. Türkiye bu sözleşmeyi 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı Kanunla onaylamış, Bakanlar Kurulu da 1.4.1974 tarih ve 7/7964 tarihli Kararname ile kabul etmiştir. Ülkemiz başlangıçta bu sözleşmede yer alan risklerden yedisini, daha sonra ise yukarıda da ifade ettiğimiz üzere 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununu kabul etmiştir. 102 sayılı sözleşmeyi onaylamış bir üye devlet olarak Türkiye’nin işsizlik sigortasını kabul etmesi ülkemizi uluslararası normlara yakınlaştırmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 55; Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 85; Taş, 2012:302).

3.1. İşsizlik Sigortası

3.1.1. İşsizlik Sigortasının Amacı ve Özellikleri

Ülkemizde işsizlik sigortasının kurulmasının gereklerinden birisi Anayasanın 2. maddesindeki sosyal devlet ilkesi ve 49. maddesindeki devletin işsizliği önleme görevidir Bu sigorta kolunun kabulü ile İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 25. maddesi ve 102 sayılı ILO Sözleşmesi gibi uluslararası normlara da uyum sağlanmış olacaktır (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 604).

İşsizlik sigortası, ekonomik büyümenin yansırı, sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda daha adil ve dengeli bir biçimde paylaşılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir (Taş, 2016: 28). İşsizlik sigortası, işsizliğe karşı bir çözüm yolu değildir. İşsizlik sigortasının temel amacı, geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya, ücret gelirinin yerine geçmek üzere, “işsizlik ödeneği” altında parasal bir yardımın yapılmasıdır. Gerçekten gelişmiş ekonomilerde toplumun büyük bir çoğunluğunun geçimi, bağımlı çalışma ile elde edilen emek gelinine dayanmaktadır. Bu nedenle, kişinin işini kaybetmesi ve hemen yeni bir iş bulamaması durumunda ekonomik anlamda güçlüğü düşeceği açıktır. Dolayısıyla işsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğine sahip olup da, işini kendi iradesi dışında kaybedenlere geçici bir süre, gelirlerinin bir kısmını karşılayarak kendisi ve ailesinin zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir sosyal güvenlik programıdır (Dilic, 1992: 74-75; Taş, 2012:302). Bu sigorta kolunun aynı zamanda işsizlerin yeni bir iş edinmeleri ve onların mesleki eğitim görmelerini sağlayıcı işlevleri de bulunmaktadır (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 806). Bireylerin işsiz kaldıkları dönem içerisinde gelir kayıplarını azaltacağından, buldukları işi hemen kabul etmeyecekler ve böylece iş ararken daha seçici davranarak kendi niteliklerine uygun iş bulmalarını sağlanacaktır. Bu sigorta kolu, işsiz kalan kişinin kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin bu dönemde gelir kayıplarını telafi etmek de toplumdaki sosyal dengenin bozulmasını da önlemektedir. Aynı zamanda bu sigorta kolu kayıt dışı istihdamın önlenmesinde de önemli katkılar sağlamakta ve işçilerin yeteneklerine uygun işe yerleştirilmelerine ve işverenlerin de ihtiyaçlarına göre eleman bulmalarına olanak yaratmaktadır (Yüksel, 2016: 250). Ayrıca bu sigorta kolu

4 RG., T.08.09.1999, S.23810.

kapsamında verilen mesleki eğitim ve geliştirme sonucu işçilerin verimliliğinin artması sağlanmaktadır (Taş, 2012: 318).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 46. maddesinde de işsizlik sigortasının amacı; *“İşsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulanması esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamaktır”* şeklinde ifade edilmiştir (4447 sayılı Kanun m.46). Bu Kanunda öngörülen yardımların en önemlisi de işsiz kalınması halinde işsizlik ödeneğinin verilmesidir. Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere işsizlik ödeneği dışında sigortalılara, yeni bir iş bulabilmeleri için mesleki geliştirme, yeni bir meslek edinme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri de işsizlik sigortasının amaçları arasında yer sayılmıştır.

4447 sayılı Kanunun 47. maddesinde ise işsizlik 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 bir süre karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta”* olarak tanımlanmıştır (4447 sayılı Kanun m.47/c).

Dünyada işsizlik sigortası genellikle işçi, işveren ve devletin temsil edildiği ve istihdam piyasasını düzenlemek ve çalışanlara iş bulmakla görevli bir kamu kurumu tarafından yönetilmektedir. Konuyu sadece işsizlik ödeneği şeklinde ele alacak olursak bunun sosyal sigorta kuruluşları içinde ele alınması gerekmektedir. Mesleki eğitim, işsizliğin azaltılması, işe yerleştirme gibi tam istihdam politikaları açısından ele aldığımızda ise istihdam kurumları aracılığıyla yürütülmesi uygun olacaktır (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 600-601).

Ülkemizde işsizlik sigortasının yönetimi ise İŞKUR tarafından yerine getirilmektedir. İŞKUR 21.1.1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla kurulan İş ve İşçi Kurumunun yerine 25.06.2003 tarih ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile *“Türkiye İş Kurumu kısaca İŞKUR”* adı ile kurulmuştur. İŞKUR'un amacı; *“istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizlik hizmetlerinin yürütülmesidir (5763 sayılı Kanunla değişik). İşsizlik sigortasının yönetimi de İŞKUR'un başlıca görevleri arasında yer almaktadır.*

İŞKUR; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur (4904 sayılı TİKK m.1; Alper, 2018: 415). Kurum, görev alanı genişletilerek klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, aktif ve pasif işgücü politikalarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulmuştur (Taş, 2012: 304).

3.1.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortasına ilişkin hükümler 4447 sayılı Kanunun 46-54. maddeleri arasındaki 9 maddede düzenlemiştir. Bu sigorta kolunun kapsamına genelde iş sözleşmesiyle bağımlı çalışanlar girmektedir. Nitekim 4447 sayılı Kanunun 47. maddesinde sigortalı kavramı, *“Kapsamına giren bir işyerinde hizmet sözleşmesine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primini ödeyen kimse”* biçiminde tanımlanmıştır (4447 sayılı Kanun m47/l, d). Sigortalı işsiz ise; *“Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimse”* (4447 sayılı Kanun m.47/1, e) olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanunun 5754 sayılı Kanunla değişik⁵ 46. maddesinin 2. fıkrası hükmüne göre, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi ile 2. fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar; 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52. maddesinin 1. fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamındaki sigortalılar ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici

5 RG. 08.05.2008, 26870.

20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar işsizlik sigortasının da kapsamına girecektir (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 806; Alper-Kılıç, 2017: 258).

Kanunun bu maddesi dikkate alındığında işsizlik sigortasının kişiler bakımından kapsamının belirlenmesinin 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi kapsamı esas alınacaktır. İlgili maddeye göre, “Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar...” sigortalı sayılırlar. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre, 1. fıkranın (a) bendi gereği sigortalı sayılanlara ilişkin hükümler; a) İşçi sendikaları ve konfederasyonları ile sendika şubelerinin başkanları ve yönetim kurullarına seçilenler, b) Bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan; film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşanları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar ile düşünürler ve yazarlar, c) Mütakabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyuğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi çalışanlar, d) 1/7/1941 tarihli ve 4801 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanuna göre çalıştırılanlar, e) 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanununda belirtilen umumi kadınlar, f) Milli Eğitim Bakanlığı tarafından düzenlenen kurslarda usta öğretici olarak çalıştırılanlar, kamu idarelerinde ders ücreti karşılığı görev verilenler ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin (c) bendi kapsamında çalıştırılanlar g) İŞKUR tarafından toplum yararına çalışma programına katılanlar, 5510 sayılı Kanunun Ek Madde 6 hükmü kapsamında sigortalı sayılan ticari taksi, dolmuş vb. nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleriyle 4. maddenin 2. fıkrasının (b) bendinde belirtilen ve Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda çalışıp işsizlik sigortası primi ödeyenler hakkında da uygulanır. 4447 sayılı Kanun 46. maddesinin 2. fıkrası hükmü uyarınca, 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin 2. fıkrası kapsamında olan söz konusu kişilerden sadece hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar işsizlik sigortasının kapsamına girecektir (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 806).

İşsizlik sigortası kısa vadeli sigorta kollarından birisi olup zorunluluk esasına dayalıdır ve sigortaya tabi olmak kişilerin isteğine bırakılmamıştır. 4447 sayılı Kanuna göre işsizlik sigortası kapsamına girenler işe başladıkları tarihten itibaren zorunlu olarak sigortalı sayılmaktadırlar (4447 sayılı Kanun m.48/I). İşsizlik sigortasının yürütülmesi ile ilgili esaslar 5510 sayılı Kanun hükümlerine uygun ve paralel şekilde yürütülmektedir. Nitekim 5510 sayılı Kanuna göre sigortalılar ve işyerleri için yapılan bildirimler 4447 sayılı Kanun bakımından da yapılmış sayılır (4447 sayılı Kanun m.48/2).

Bağımlı çalışanlar grubuna giren memurlar ve diğer kamu görevlileri ile değişik kanunlara tabi olarak sözleşmeli statüde çalışanlar ile 657 sayılı Kanun kapsamında geçici personel statüsünde çalışanlar ve 5510 sayılı Kanunun 4/b kapsamında sigortalı sayılanlar ise işsizlik sigortasının kapsamı dışında bırakılmaktadırlar (Tuncay ve Ekmekçi, 2017: 601; Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 810-811; Alper-Kılıç, 2017: 258). Nitekim 4447 sayılı Kanunun 46. maddesinin üçüncü fıkrasında da işsizlik sigortasının kapsamı dışında kalanlar düzenlenmiştir. Buna göre, 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir iş sözleşmesine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5, 6 ve geçici 13. maddeleri kapsamında olanlar işsizlik sigortasının kapsamı dışındadırlar. Ayrıca, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun geçici 20. maddesi kapsamında olmakla beraber 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 Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararname ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine

göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar (18.05.1994 tarihli ve 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31. maddesi kapsamında yer alan sözleşmeli personel dâhil) ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına dâhil değillerdir.

3.1.3. İşsizlik Sigortasından Sağlanan Haklar

Sigortalı işsizlere İŞKUR tarafından 4447 sayılı Kanunun 48. maddesi çerçevesinde; işsizlik ödeneği, 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi şeklinde düzenleme altına alınmıştır.

Ayrıca Fonun bir önceki yıl gelirlerinin %30'u; işgücünün istihdam edilebilirliğini arttırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak ve Fondan ödenmek üzere vize edilmiş sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanlar ile bunlardan ilgili mevzuatına göre Kurum kadrolarına atanan ve Kurumda çalışmaya devam eden personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin ödemeleri gerçekleştirmek amacıyla kullanılabilir. Bu oranı % 50'ye kadar çıkarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkraya ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir (Değişik yedinci fıkra:13/2/2011-311/69. m.48/IV).

3.1.3.1. İşsizlik Ödeneği

3.1.3.1.1. İşsizlik ödeneğine hak kazanma şartları

İşsizlik sigortasından sağlanan en önemli hak işsizlik ödeneğidir. İşsizlik sigortasının işsizlik riskiyle karşılaşan sigortalılara ekonomik güvence sağlama işlevi işsizlik ödeneği aracılığıyla yerine getirilmektedir (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 819). 4447 Kanunun 47. maddesinde işsizlik ödeneği, “sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödeme” biçiminde tanımlanmaktadır (4447 sayılı Kanun m.47/I, h). Bu ödenek işsize, işsiz kalmadan önceki yaşamını aynı şekilde sürdürmeyi sağlamak için değil, onu bir ölçüde sürdürmeyi sağlaması için verilmektedir. Bu nedenle de işsiz son aldığı ücretin belli bir yüzdesi olarak ödenmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2017: 603). İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı olmak, iş sözleşmesinin askıda olmaması, belirli bir süre sigortalı olarak çalışma ve kuruma başvurulması gerekmektedir.

i. Sigortalı işsiz olmak

İşsizlik ödeneğine hak kazanmak için aranan ilk koşul sigortalı işsiz olmaktır. 4447 sayılı Kanuna göre sigortalı işsiz, “Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimse” olarak tanımlanmıştır (4447 sayılı Kanun m.47/I, e). Bu sigorta koluna yararlanabilmek için sigortalının iradesi dışında işsiz olması ve işsiz çalışma arzu ve iradesinin de olması önemli bir noktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2017: 603-619).

4447 sayılı Kanunun 51. Maddesi'ne göre sigortalı sayılanlardan iş sözleşmesi aşağıda belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona erenler, Kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını bildirmeleri ve Kanunda belirtilen prim ödeme koşullarını sağlamış olmaları durumunda işsizlik ödeneği almaya hak kazanmaktadırlar (4447 sayılı Kanun m.51/I). Dolayısıyla bu hükümde, yeni bir iş başvurusunda bulunan sigortalı işsiz çalışmaya istekli ve elverişli bulunması vurgulanmaktadır. İşsizlik sigortasının tanımını yapan 47. maddenin (c) fıkrasında “Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılardan, ayrıca aynı maddenin sigortalı işsizi

tanımlayan (e) fıkrasında “İşini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır oluşun bildiren” kimseden söz edilmek suretiyle bu koşul daha açık bir şekilde ifade edilmiştir.

a. İş sözleşmesinin süreli fesih bildirimi ile işverence sona erdirilmesi:

4447 sayılı Kanunun 51. maddesinin I. fıkrasının a bendi hükmüne göre; iş sözleşmesi 1475 sayılı Kanunun 13. maddesi (4857 sayılı İK'nun 17. maddesi), 854 sayılı Deniz İş Kanunu'nun 16. maddesi ve nihayet 5953 sayılı Basın İş Kanunu'nun 6. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak işveren tarafından feshedilenler, diğer koşullar mevcutsa işsizlik ödeneği almaya hak kazanacaklardır.

b. İş sözleşmesinin derhal fesih ile işçi veya işverence sona erdirilmesi:

4447 sayılı Kanunun 51. maddesinin I. fıkrasının b bendine göre; süresi belirli olsun veya olmasın, sürekli iş sözleşmelerinin, belirli süreli olanlarda sürenin bitiminden önce, belirsiz süreli olanlarda ise, bildirim öneli verilmeden sigortalı tarafından 4857 sayılı İş Kanunu'nun m.24/I, II, III hükmüne dayanılarak feshedilmesi halinde de işsizlik ödeneğine hak kazanılmaktadır⁶.

854 sayılı Deniz İş Kanunu kapsamında olanlar ise, bu Kanunun 14. maddesinin (II) ve (III) numaralı bentlerine göre derhal fesih yoluyla iş sözleşmelerini sona erdirmiş işeler, 5953 sayılı Basın İş Kanuna göre de bu Kanun kapsamına giren sigortalılar açısından 7. maddesi ile 11. maddesinin birinci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olması gerekmektedir.

4447 sayılı Kanunun 51. maddesinin I. fıkrasının c bendine göre, iş sözleşmesinin süresi belirli olsun veya olmasın süresinin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemeksizin 4857 sayılı İş Kanunu'nun m.25/I, III veya 854 sayılı Deniz İş Kanunu'nun 14. maddesinin III numaralı bendine veyahut 5953 sayılı Basın İş Kanunu'nun 12. maddesinin birinci fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olması gerekmektedir. (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 806).

c. Belirli süreli iş sözleşmesinin sürenin bitimiyle sona ermesi:

4447 sayılı Kanunun m.51/I, d hükmüne göre, belirli süreli iş sözleşmesinin sürenin dolmasıyla kendiliğinden sona ermesi halinde, işsiz kalan sigortalıya işsizlik ödeneği verilir.

854 sayılı Deniz İş Kanunu'nda m.7/II'de belirli sefer için yapılmış bir iş sözleşmesinin, seferin sonunda geminin vardığı limanda yükünü boşaltmasıyla sona ereceği de düzenleme altına alınmıştır. Bu durumda da sözleşmesinin kendiliğinden sona erme hali söz konusu olup, işçi için ödenek alma hakkı doğmaktadır (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 806).

d. İş sözleşmesinin işyerinin el değiştirmesi, kapatılması veya niteliğinin değişmesi nedeniyle feshi:

İş sözleşmesinin işyerinin el değiştirmesi, kapatılması veya niteliğinin değişmesi nedeniyle sona ermesi, 854 sayılı Deniz İş Kanunu'nun 14. maddesinin (IV) numaralı bendine göre, geminin kayba uğraması, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması nedenlerine dayalı olarak iş sözleşmesinin kendiliğinden sona ermesi gibi nedenlerle işsiz kalmak işsizlik ödeneğine hak kazandıran bir durumdur.

⁶ 4447 sayılı Kanunun 51. maddesi, 22.05.2003 T. ve 4857 sayılı İş Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış bulunan 1475 sayılı Kanunun ilgili maddelerine atıfta bulunmaktadır. 25.06.2003 tarih ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile konumuzla ilgili 4447 sayılı Kanunun 51. maddesinde değişiklik yapıldığı halde, yeni İş Kanunu ile gerekli uyum sağlanamamıştır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun Geçici 1. maddesine göre, diğer mevzuatta 1475 sayılı İş Kanunu'na yapılan atıflar bu kanuna yapılmış sayılır. Bu nedenle, ilgili bölümlerde 4857 sayılı İş Kanunu'nun 1475 sayılı İş Kanunu'na tekabül eden maddelerine atıfta bulunulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz: (Güzel-Okur-Caniklioğlu, 2014: 819).

e. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 21. maddesi kapsamında işsiz kalmak

24.11. 1994 tarihli 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 21. maddesi, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda bir iş sözleşmesine dayalı olarak çalışırken, anılan kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedenleriyle, iş sözleşmeleri tabi oldukları iş kanunları uyarınca sona erenlere, ilave olarak iş kaybı tazminatının ödenmesini hükme bağlamaktadır.

ii. İş sözleşmesinin askıda olmaması

4447 sayılı Kanuna göre işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için başvuru sırasında iş sözleşmesinin grev, lokavt veya Kanundan doğan ödevler nedeniyle askıda olmaması gerekmektedir (m.51/son). İş sözleşmesinin askıda kaldığı durumlarda işçi ücret gelirinden yoksun kalmakla birlikte iş sözleşmesi hukuki varlığını devam ettirmektedir. Yukarıda açıklanan tüm hallerde ise iş sözleşmesi sona ermektedir. Dolayısıyla 4447 sayılı Kanununun 51. maddesinin son hükmü uyarınca iş sözleşmesinin grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmış olması halinde, işsizlik ödeneğinden yararlanma hakkı söz konusu değildir (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 825).

iii. Belirli bir süre sigortalı olarak çalışma ve prim ödeme

Bu Kanuna göre sigortalı olarak çalışan kişinin iş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve ayrıca işten ayrılmadan önceki son 120 günü kesintisiz çalışarak ve prim ödeyerek geçirmiş olması gerekmektedir(m.50/I). İşsizlik sigortası primlerinin işverençe ödenmemiş olması sigortalının işsizlik ödeneğinden yararlanmasına engel değildir.

iv. Türkiye İş Kurumu'na başvurma

4447 sayılı Kanun uyarınca işsizlik ödeneğinin verilebilmesi için sadece yukarıda açıklanan koşulların varlığı yeterli değildir. Kanuna göre, sigortalı sayılanlardan iş sözleşmeleri bahsettiğimiz hallerden birine dayanarak sona ermiş olanların, İŞKUR'a şahsen başvurarak yeni bir iş aramaya hazır olduklarını kaydettirmeleri de zorunludur (4447 sayılı Kanun m.51/I).

İşverenler, iş sözleşmesi yukarıda belirttiğimiz nedenlerden biriyle sona eren sigortalılar için örneği Kurum tarafından hazırlanan üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenleyip 15 gün içinde bir nüshasını İŞKUR'a göndermek, bir nüshasını sigortalı işsize vermek ve bir nüshasını da işyerlerinde saklamak zorundadır (m.48/IV). Ancak 5510 sayılı Kanun Ek 1. madde gereğince 01.08.2009 tarihinden itibaren Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan bildirimler yeterli sayılacağı için ayrıca İŞKUR'a bildirim yapılmasına gerek yoktur.

Sigortalı işsiz, işsizlik sigortası ödeme ve hizmetlerinden yararlanabilmek için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte iş sözleşmesinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde İŞKUR'a doğrudan veya elektronik ortamda başvurması gereklidir. Mücbir nedenler dışında başvuruda gecikilen süre, işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülecektir (4447 sayılı Kanun m.48/IV). Bu nedenle sigortalı işsiz Kanunda öngörülen süre içinde Kuruma başvurması kendisinin gelir kaybına uğramaması açısından önemlidir.

İşsizlik ödeneği başvurusu ile kişinin iş arayan kaydı yapılmakta veya güncellenmektedir. Böylece sigortalı işsizlerin danışmanlık, işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetleri alması sağlanmaktadır. Dolayısıyla, vekaletname ile avukat ya da başkası tarafından başvuru yapılması imkanı bulunmamaktadır (İŞKUR, 2018).

3.1.3.1.2. İşsizlik sigortası ödeneğinin miktarı ve ödenme süresi

İşsizlik ödeneği günlük olarak belirlenmektedir. Sigortalıya verilen 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 Kanunu'nun 39. maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez (Değişik birinci fıkra: 15.05.2008-5763/15 m.50/I).

İşsizlik ödeneği verilme süresi ile prim ödeme süresi arasında doğrusal bir ilişki kurulmuş ve hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek çalışmış olanlardan son üç yıl içinde (4447 sayılı Kanun m.50/II);

- a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilir.

İşsizlik ödeneği, başvuruları izleyen ayın sonuna kadar sonuçlandırılır. İşsizlik ödeneği her ayın beşinde aylık olarak işsiz kendisine ödenir. Sigortalı işsizler, TC Kimlik Numaralı Nüfus Cüzdanı ile birlikte herhangi bir PTT Bank şubesine başvurarak işsizlik ödenekleri alabilirler. İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İşsizlik ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devri ve temlik edilemez. Sigortalının kusurundan kaynaklandığı belirlenen fazla ödemeler yasal faizi ile birlikte geri alınır (Ek cümle: 15/5/2008-5763/m.15). Ölen sigortalı işsizlere ait fazla ödemeler geri tahsil edilmez (4447 sayılı Kanun m.50/III).

İşsizlik ödeneği alınan süre içerisinde; ikamet adresinin değişmesi, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı alınması, yetkili sağlık kuruluşunca istirahatli kılınması, silahlı hizmete alınması, yurtdışına çıkılması, bir işte çalışmaya başlanması veya mahkeme kararıyla işe iade edilmesi hallerinde durum 15 gün içinde en yakın İŞKUR birimine veya ALO 170'e bildirilmelidir. İşsizlik ödeneğinden yararlananlar, kendi kusuru ve bilgilerdeki eksiklik veya yanlışlık nedeniyle yapılan fazla ödemeleri yasal faizi ile birlikte ödemek zorundadır (İŞKUR, 2018).

2019 yılında en düşük işsizlik ödeneği 1015 lira iken en yüksek 2031 lira olarak uygulanacaktır (NTV, 2019).

3.1.3.1.3. İşsizlik ödeneğinin kesilmesi

İşsizlik ödeneği almakta olan sigortalının bazı davranışlarda bulunması bu ödeneğin kesilmesine neden olabilir (Tuncay ve Ekmekçi, 2015, 623). 4447 sayılı Kanunun 52. maddesinde işsizlik ödeneğinin kesilmesine neden olan durumlar, ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

- a) Kurum tarafından önerilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alan sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilir.
- b) İşsizlik ödeneği aldığı süre içinde gelir getiren bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı belirlenen sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneği kesilir.
- c) Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeksizin reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilir.

- d) Haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılarında cevaplamayan, istenen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilir (4447 sayılı Kanun m.52/I).

Yukarıda (c) ve (d) bentlerinde öngörülen ödeneklerin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneği ödemesi yeniden başlar. Ancak bu şekilde yapılacak ödemenin süresi, başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez (4447 sayılı Kanun m.52/II).

Yine Kanununun 52. maddesine göre muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlar ile hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin ödeneklerinin ödenmesi, bu durumların devamı süresince durdurulur (4447 sayılı Kanun m.52/III).

3.1.3.1.4. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortasının finansmanı üçlü katkıya dayanmaktadır. Sigortalı, işveren ve devlet işsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, yönetim ve hizmet giderlerini karşılamak üzere prim ödemektedir. İşsizlik sigortası primi, sigortalı için %1, işveren için %2 ve devlet için %1'dir. İsteğe bağlı sigortalılardan ise %2 işveren, %1 sigortalı payı alınır (4447 sayılı Kanun m.49/I). 4447 sayılı Kanuna 6.02.2014 tarih ve 6518 sayılı Kanunla eklenen hükme göre, korumalı işyerlerinde çalışan ve işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan zihinsel ve ruhsal engellilerin işsizlik sigortası işveren payı Hazine tarafından karşılanır (4447 sayılı Kanun m.49).

İşverenler, işsizlik sigortası prim yükümlülüğü nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim ve kesinti yapamazlar (4447 sayılı Kanun m.49/II). 4447 sayılı Kanun, işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplam primler ile alınan gecikme zammı, faiz ve cezaların İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından ve yersiz alınana primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumu'nu görevli, yetkili ve sorumlu tutmuştur (4447 sayılı Kanun m.49/VI). Sosyal Güvenlik Kurumu bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme cezası, gecikme zammı ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın on beşine kadar Fona aktarır.

3.1.3.1.5. İşsizlik sigortası fonu

4447 sayılı Kanunun getirdiği görev ve hizmetleri yerine getirmek için mali kaynak sağlamak, bunları piyasa şartlarında değerlendirmek, kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur (4447 sayılı Kanun m.53). Tahsil edilen işsizlik sigortası primleri, bunların getirileri, Devlet katkıları ve yardımları, ayrıca sigortalı ve işverenlerden alınacak gecikme zammı ve faizler ile diğer gelir ve kazançlar Devlet güvencesi altında olmak üzere bir fonda toplanır (4447 sayılı Kanun m.47/f, g). Fonun giderleri, sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden, 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primlerinden, 48. maddenin yedinci fıkrasında sayılan hizmetlere ilişkin giderlerden, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderlerinden, geçici 6. ve 7. madde kapsamına giden giderlerden, kısa çalışma başvurularında talebin uygunluğunun tespiti için Bakanlık tarafından 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında yapılan ve usul ve esasları Bakanlık ile kurum tarafından müştereken belirlenen giderlerden, Ek 5. Madde kapsamındaki doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ödemeleri ve prim giderlerinden, Kurum tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında Kuruma kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik düzenlenecek İş Başı Eğitim Programı giderlerinden oluşur (4447 sayılı Kanun m.53/III). İşsizlik sigortası fonu, bütçe kapsamı dışında olup gelirlerinden hiçbir kesinti yapılamaz ve genel bütçeye de gelir kaydedilemez (m.53/son).

İşsizlik sigortası fonu Türkiye’de dar anlamda istihdam politikasını, geniş anlamda ise sosyal politikanın önemli finansman kaynaklarından biri haline gelmiştir (Alper, 2018: 416). Nitekim son olarak 39.01.2016 tarih ve 6663 sayılı Kanunla doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödenekleri ile Kuruma kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik iş başı eğitim giderleri de işsizlik sigortası fonundan karşılanacaktır.

İşsizlik sigortası fonu, diğer sosyal güvenlik kurumları gelirleri gibi bütçe kapsamı dışındadır ve gelirlerinden vergi kesintisi hariç kesinti yapılamaz ve genel bütçeye gelir kaydedilemez.

4447 sayılı Kanuna 15.5.2008 tarih ve 5763 sayılı Kanunla eklenen Ek m.1’e göre “Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası ve iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulur. Bu madde kapsamında yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme gücüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ödeme yapılır. Bu ödemeler 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun ilgili maddeleri uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşamaz”.

Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin toplamının yüzde biridir. Ücret Garanti Fonunun oluşumu ve uygulanması ile ilgili usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir. Belirtilen yönetmelik “Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği” adı altında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir⁷.

3.1.3.2. Sosyal Sigorta Primlerinin Ödenmesi

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasının 60. maddesinde genel sağlık sigortası açısından sigortalı sayılanlar düzenlenmiştir. Buna göre, 4447 sayılı Kanun gereğince, işsizlik ödeneği alan kişiler genel sağlık sigortalısı sayılmışlardır (SSGSSK m.6/I, e). 5510 sayılı Kanunu 61. maddesine göre de işsizlik ödeneği alanlar, işsizlik ödeneğinden yararlanmaya başladıkları andan itibaren genel sağlık sigortalısı sayılırlar ve İŞKUR tarafından işsizlik ödeneğinin bağlandığı tarihten itibaren 1 ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilirler (SSGSSK m.81/I, f).

4447 sayılı Kanunun 48. maddesi uyarınca İŞKUR tarafından sigortalı işsizlere yapılacak yardımlar arasında 5510 sayılı Kanun gereğince ödenecek sigorta primleri de yer almaktadır. 4447 sayılı kanunda, 5510 sayılı Kanuna paralel olarak yapılan düzenlemelerle, işsizlik sigortası ödeneği alanların bu süre içinde genel sağlık sigortası bakımından sigortalı sayılmaları ve %4,5 genel sağlık sigortası prim tutarının İŞKUR tarafından, işsizlik sigortası fonundan karşılanması hükmü getirilmiştir Diğer taraftan, işsizlik ödeneği alanlara yönelik İŞKUR tarafından düzenlenen meslek edindirme ve yetiştirme kurslarına katılanların iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kolu ile ilgili primleri de Kurumca, işsizlik sigortası fonundan karşılanacaktır (Alper, 2018: 425).

İşsizlik ödeneği ödenirken geçen sürede ilgililer adına sadece genel sağlık sigortası primi yatırılmaktadır. Bu nedenle bu süre, emeklilik yönünden hizmetten sayılmaz (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 20014: 644).

3.1.3.3. Yeni Bir İş Bulma ve Meslek Geliştirme, Edindirme Eğitimi

Kurum, işsizlik ödeneği alanları işe yerleştirme ve bu amaçla mesleki eğitim programlarına almaktadır (Alper, 2018, 424). İŞKUR, son yıllarda işgücü eğitimi ve istihdam oluşturma alanlarında Türkiye’de etkin olan bir kurumdur (Taş, 2011: 176). Kurumca yönlendirilen işi geçerli bir sebebi olmaksızın kabul etmeme veya meslek kurslarına katılmama ödeneğin kesilme nedenlerinden birisidir. İŞKUR, meslek edindirme ve geliştirme eğitimleri

7 RG. T.28.06.2009, S.27272.

için işsizlik sigortası fonunun 1 yıllık prim gelirlerini %30'unu kullanabilir. Diğer taraftan Kurum bu hizmetleri kendisi sunabileceği gibi hizmet satın alma yoluyla da temin edebilir (Alper, 2018: 424).

3.1.3.4. Kısa Çalışma Ödeneği Verme

Ülkemizde kısa çalışmaya ilişkin hukuki düzenlemelerin geçmişi oldukça yenidir. Kısa çalışma başlangıçta İş Kanunu'nun 65. maddesinde düzenlenmiştir. Daha sonra çıkarılan 5763 sayılı Kanun değişikliğiyle İş Kanunu'nun 65. maddesinde yer alan kısa çalışmaya ilişkin düzenleme, madde metninde birtakım değişikliklerle 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na aktarılmıştır. 4447 sayılı Kanunun hükümlerine göre kısa çalışma; genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere uygulanabilir (4447 sayılı Kanun Ek. m.2/1). Buna göre kısa çalışmaya başvurmak isteyen ve 4447 sayılı Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren, kısa çalışma talebini derhal gerekçeleri ile birlikte İŞKUR'a ve varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirecektir. Kanunda aranan koşulların varlığı ve Kurumun onayı halinde kısa çalışma yapılması için işçinin onayı aranmaz (Güven ve Aydın, 2017: 263-264; Süzek 2016: 834).

Kısa çalışma yapılan işyerinde işçilere İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir. Ancak işçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, iş sözleşmesinin derhal fesih hariç işsizlik sigortasına hak kazanma koşullarını yerine getirmesi gerekir. Buna göre işçinin ödeneye hak kazanabilmesi için son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp adına işsizlik sigortası priminin bildirilmiş olması ve son 120 gün içinde sürekli çalışıp adına prim bildirilmiş olması gerekmektedir (4447 sayılı Kanun m.50). Kısa çalışma halinde işçiye ödenecek günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın %60'ıdır. Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri İş Kanunu m.40 uyarınca işçiye yarım ücret ödenen bir haftalık süreden sonra başlar. Kısa çalışma süresi kural olarak üç aydır. Ancak kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır (4447 sayılı Kanun Ek m.2/6).

Kısa çalışma ödeneği verilmesi; kişinin işsiz kalmasını önleyerek aktif sigortalılığını devam ettirmesi anlamına geleceğinden işsizlikle mücadelede pro-aktif bir tedbir olarak değerlendirmek mümkündür (Alper, 2018: 425).

3.1.3.5. Doğum ve Evlat Edinme Sonrası Yarım Çalışma Ödeneği Verilmesi (Ek m.5)

Bu yardım 29.01.2016 tarih ve 6663 sayılı kanunla getirilmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 74. maddesi kapsamında haftalık çalışma süresinin yarısı kadar verilen ücretsiz izin süresince doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği verilecektir.

Sigortalıların bu ödenekten yararlanabilmesi için doğum veya evlat edinme tarihinden önceki üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması ve haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiili çalışmasının olması gerekmektedir.

Yarım çalışma ödeneği, çalışılan aya ait prim ve hizmet belgesinin ilişkin olduğu aydan sonraki ikinci ay içinde Fondan ödenir. Günlük miktarı, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır. Bu ödemeler damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan yersiz ödemeler kanuni faiziyle birlikte geri alınır (Alper, 2018: 425).

Fondan yarım çalışma ödeneği ödenen gün sayısı kadar SGK'ya ilgili sigortalı için %32,5 oranında prim ödenir. Ancak İŞKUR bu ödemelerden dolayı 5510 sayılı Kanun bakımından işveren sayılmayacaktır.

3.2. İşsizlik Yardımları (Sosyal Yardımlar)

Ülkemizde de diğer ülkelerde olduğu gibi primli rejimin yanında primsiz rejim de sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak uygulanmaktadır. Primsiz rejimin en belirgin özelliği, yardımlardan yararlananlar, bu yardımlar için yapılan giderlere katılmamaktadır. Bu rejimin finansmanı, devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Diğer bir ifadeyle yardıma muhtaç duruma düşen bireylere devlet bütçesinden para yardımı yapılmaktadır. Primli rejimin finansmanı ise ilgililerden kesilen primlerdir. Primsiz rejim, genellikle primli rejimin kapsamı dışında kalmış, sosyal korunmaya en fazla gereksinimi bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlamaktadır. Bu yönüyle de sosyal bütünleşme işlevini üstlenerek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ilkesini yaşama geçirmektedir Primsiz rejimin en temel amacı yoksullukla mücadeledir. Dolayısıyla her ülkenin ekonomik kalkınmışlık düzeyine bağlı olarak değişik düzey ve kapsamlarda primli rejimin yanında primsiz rejime de yer verilmektedir. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler primsiz rejim içerisinde başvurulan en yaygın teknikler arasında yer almaktadır (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 1031).

Sosyal yardımlar, “zorunlu katılma ilkesine dayanmayan ya da katılma ile yapılan yardım arasında bir ilişki bulunmayan genel Devlet bütçesi ya da belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımları” olarak tanımlanmaktadır (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 1031). Bu yardımların temel amacı, vatandaşları asgari bir seviyenin üzerine çıkarmaktır. Devlet, özellikle maddi açıdan zor durumda olanları hedeflediği seviyeye çıkarmak için çeşitli ödemeler yapmaktadır. Sosyal yardımlarda hedef, yardım görenin mümkün olan en kısa sürede çalışabilme, gelir elde etme ve böylece kendi geçimini sağlama olanağına kavuşturulmasıdır.

Sosyal yardımlar arasında yer alan işsizlik yardımları ya da sosyal yardımlar, gelir desteği sağlayan pasif istihdam politikalarından bir diğeridir. İşsizlik yardımı, sosyal devlet ilkesini benimsemiş, ekonomik bakımdan güçlü ülkelerde, ihtiyacı olan işsizlere asgari bir gelir güvencesi sağlayan bir yardım sistemidir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007:89). İşsizlik sigortası ile çok sık karıştırılabilen bir kavram olan işsizlik yardımı; işsizlere minimum bir hayat standarttı sunmayı amaçlayan pasif istihdam piyasası politikasıdır (Tokol ve Alper, 2013: 147). İşsizlik yardımı ihtiyaç sahibi (muhtaç) olduğunu belgelendiren ve işsizlik sigortasından yararlanamayan her işsize verilebilmektedir. İşsizlik yardımını işsizlik sigortasından ayıran temel fark, işsizlik sigortasının finansmanına işçi, işveren ve devlet katkısı varken; işsizlik yardımının sadece devlet tarafından finanse ediliyor olmasıdır (Biçerli, 2009. 494). Diğer bir ifadeyle bireyler sosyal güvenliğin finansmanına vergiler ile katkı yaparak işsiz kalanlara ve sigortasız olanlara devlet tarafından işsizlik yardımı yapılmaktadır. Bu yöntem genel bir dayanışma ortaya çıkarmaktadır. İşsizlik yardımlarından belirli bir süre yararlanılabileceği gibi, ihtiyaç durumu devam ettiği sürece de yararlanabilmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanamayan, yararlanma süresi bitmiş işsizler ile yoksul aileler işsizlik yardımlarının hedef kitlesini oluşturmaktadır. Genel olarak işsizlik yardımları, bir ülkede yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gelir desteğine ihtiyaç duyan bireylere yapılacak her türlü ayni ve maddi desteği kapsamaktadır. Ancak bu yardımların etkin olabilmesi için iyi bir planlama ve dağıtım sisteminin oluşturulması gerekmektedir ki bu çoğu ülkede devlet bünyesinde ayrı bir birim tarafından yürütülmektedir

İşsizlik yardımına yönelik bir takım eleştiriler söz konusudur. Her şeyden önce karşılığında herhangi bir yükümlülük altına girilmeksizin, tek yönlü olarak sosyal korumaya hak kazanılmasının bireylerin kişisel sorumluluk duygusunu azaltabileceği ileri sürülmüştür. Sosyal yardımların finansmanı için vergilerden

yararlanılmaktadır. Dolayısıyla kişi herhangi bir prim ödeme yükümlülüğüne katlanmamaktadır. Bu nedenle nasıl harcanması gerektiği konusunda özgürdür. Finansman vergilerle sağlandığı için yeni sosyal yardım alanları açılmasında sorun oluşturmaktadır. İşsizlik yardımına yönelik eleştirilerin yanında bir takım avantajları da söz konusudur. Vergi mükellefi olan herkesten alındığı için aslında toplumun büyük bir kısmı zaten dolaylı olarak finansmana katılmaktadır. Yüksek gelirden yüksek, düşük gelirden düşük vergi alınarak düşük vergi alınarak işsiz ve sigortasız olanlara dağılımı sağlanmaktadır.

Dünyada işsizlik güvencesi, kamusal yardımlarla değil genelde işsizlik sigortası kapsamında işsize işsizlik ödeneği verilmesi ile sağlanmaktadır. Bununla birlikte refah düzeyleri yüksek olan ülkelerde vergilerle ya da kendi finansman kaynakları ile herhangi bir prim ödemesi olmadan bu yardımları sağlayabilmektedirler.

Genel olarak işsizlik oranlarındaki artış işsizlik ödeneği alanlarının sayısının da artmasına yol açmaktadır.

Almanya gibi bazı AB'ne üye ülkelerde işsizlere işsizlik sigortası dışında, zorunlu sigorta koşullarının sağlanması veya ödeneklerin bitmesine rağmen işsizliğin devam etmesi durumunda işsizlik yardımı yapılmaktadır. Örneğin, Finlandiya'da işsizlere, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı ödenekleri verilmektedir (Kumaş ve Karadeniz, 2017: 201; İŞKUR, 2015). Örneğin, Finlandiya'da işsizlik yardımından yararlanmak için, belli bir yaş aralığında olmalı, mesleki eğitimini geri çevirmemek gibi kriterler bulunmaktadır. Estonya, Fransa, Birleşik Krallık (gelir testi) ve İrlanda gibi ülkelerde vergilerle finanse edilirken, Finlandiya ve Portekiz'de katkı ve vergilerle yapılmaktadır (Kumaş ve Karadeniz, 2017: 203).

İşsizlik yardımı alanlar aynı zamanda gelirlerinin azalmış olması nedeniyle kira yardımı talebinde bulunabileceklerdir. Çoğu ülkede bu yardımdan yararlananlar aynı zamanda radyo ve televizyon harcından muaf tutulmakta ve/veya sabit telefon hattı giderlerine de katkı sağlanması için de talepte bulunabilmektedirler.

İşsizlik ödeneği sadece çalışırken işsiz kalanlara yönelik olacağından henüz hiç çalışmamış olanlara haksızlık yapılmış olacaktır. Yapısal işsizliğin bulunduğu ülkelerde işsizlik ödeneği kendinden beklenen yararı sağlamayacağından kaynaklar da israf edilmiş olacaktır. Prim ödeyecekleri için işverenlerin yükünün artması ve maliyetlerinin yükselmesi söz konusu olabilecektir. Primsiz ödemeler içinde olan işsizlik yardımı işverenlerin yükünü azaltır mı? Sorusu literatürde yeterince tartışılmayan bir konudur. Kısmen vergilerle finanse edilen işsizlik yardımlarından beklenen faydaların tam olarak nelelr olduğu ve uygulamanın nasıl yürütüldüğü/yürütüleceği önemli bir konudur. Zira cömert işsizlik sigortası ödemelerinin işsizliğin süresini uzattığı ve bireyleri tembelliğe alıştırdığı yolundaki genel bir kabul söz konusudur. Bu nedenle de işsizlik sigortaları uzun süreli olmamalıdır.

İşsizliğin olumsuz etkilerinin giderilmesinde işsizlik sigortasının yanı sıra işsizlik yardımının da uygulanması gerekmektedir. Ancak ülkemizde henüz yeterince etkin değildir. İşsizlik yardımı işsizlik sigortasından farklı olarak işçi ve işverenlerin prim katkısının bulunmaması, yardımın doğrudan kamu kaynaklarından finanse edilmesidir (Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 600-601). Dünyada da işsizlik güvencesi kamusal yardımlarla değil genelde işsizlik sigortası kapsamında işsizlik ödeneği verilmesi ile sağlanmaktadır (Güzel; Okur ve Caniklioğlu, 2014: 805; Tuncay ve Ekmekçi, 2015: 600-601).

SONUÇ

İşsizlik sorunu karşısında benimsenen yaklaşım ve politikalar, ülkeden ülkeye değişim göstermektedir. Bu yaklaşımlar arasında bir uçta işsizlik sorununun çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan liberal yaklaşımlar yer alırken, diğer uçta ise bu sorunu toplumsal bir sorun olarak kabul eden ve istihdam politikalarına öncelikli bir yer veren yaklaşımlar bulunmaktadır. Ülkelere, dönemlere ve siyasal iktidarlara göre de toplumlar bu iki uç arasında bir yerde bulunmaktadırlar. İşsizlik sorunuyla mücadelede izlenen istihdam politikaları geleneksel olarak,

İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi işsizlere gelir desteği sağlamaya yönelik pasif politikalar ile işsizliği eğitim, iş yaratma, bilgilendirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik aktif politikalar olarak ikiye ayrılmaktadır. Türkiye’de de uygulanan bu politikalar, dönemsel ve bölgesel olarak işsizliği azaltmada etkili olmakla beraber yeterli bir düzeyde değildir. Bu nedenle ülkemizde işsizlik sigortası ödeneğinden yararlananların sayısı fazla değildir. Dolayısıyla işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının genişletilmesi ve işsizlik maaş tutarlarının da artırılması daha fazla kişinin bu haktan yararlanmasını sağlayacaktır.

Son yıllarda artan kentleşme, göç, yüksek enflasyon, gelir dağılımındaki bozukluk, yoksulluk ve aile yapısındaki değişimler gibi nedenlerle sosyal yardımlara ve işsizlik yardımına giderek daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Sosyal yardımlar arasında yer alan işsizlik yardımının da ülkemizde uygulanabilirliğinin sağlanması büyük faydalar yaratacaktır. Bunun için işsizlik yardımının ulaştırılacağı nüfus gruplarının saptanmasına yönelik veri tabanı çalışmalarına ihtiyaç bulunmakta, sosyal yardım ve sosyal hizmet sağlayan kamu kurumları ile yerel yönetimler ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği sağlanması ve bu yardımlardan yararlanacak kişilerin objektif kriterlere göre belirlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak işsizlik sigortasından yararlanamayan büyük bir kesim bulunmaktadır. Bu kişilerin de işsiz kaldıkları dönemde ekonomik güvenceye kavuşabilmeleri için işsizlik yardımıyla desteklenmeleri büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. ve Kalkış, İ. (2017). İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, B.3, Dora Ya., Bursa.
- Alper, Y. (2018). Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Sosyal Sigortalar Hukuku, B.9, Dora Ya., Bursa.
- Bıçerli, M. K. (2004). Çalışma Paylaşımı İşsizlikle Mücadelede Etkili Bir Politika mıdır?, Ege Academic Review, 4 (1-2), 59-68.
- Bıçerli, M. K. (2009). Çalışma Ekonomisi, 5. Baskı, Beta Basım-Yayın, İstanbul.
- Dilic, S. (1992). Sosyal Güvenlik, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Güven, E ve Aydın, U. (2017). Bireysel İş Hukuku, Nisan Kitapevi, Eskişehir.
- Güzel, A.; Okur, R. A. ve Caniklioğlu, N (2014). Sosyal Güvenlik Hukuku, B.15, Beta Basım-Yayın, İstanbul.
- Işığışok, Ö. (2011). İstihdam ve İşsizlik, Ekin Basım-Yayın, Bursa.
- ILO (2000). World Labour Report 2000-Income Security and Social Protection in a Changing World, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf> (Erişim Tarihi: 05.08.2018).
- İŞKUR (2015). <https://media.iskur.gov.tr/15176/2015-aktuerya-bilanco-denerim-raporu.pdf>, (Erişim tarihi: 05.11.2018).
- İŞKUR (2018). <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odeneği/> (Erişim Tarihi: 28.11.2018).
- Korkmaz, A. ve Mahiroğulları, A. (2007). İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları, Türkiye ve AB Ülkeleri, Ekin Basım-Yayın, Bursa.
- Kumaş, H. ve Karadeniz, O. (2017). Türkiye’de İşsizlik Sigortası Ödeneği’nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz, Sosyoekonomi, 25 (33), 195-220.

- NTV (2019). İşsizlik Sigortası Fonunun Büyüklüğü 127 Milyar Liraya Ulaştı, <https://www.ntv.com/ekonomi/issizlik-sigortasi-fonunun-buyuklugu-127-milyar-liraya-ulasti> (Erişim Tarihi: 04.04.2019).
- Süzek, S. (2016). İş Hukuku, B.12, İstanbul.
- Taş, Y. H. (2011). İŞKUR'un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İstihdam Üzerine Etkileri: Yalova İŞKUR Örneği, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 61 (2), 153-176.
- Taş, Y. H. (2012), Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İŞKUR Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17 (3), 211-320.
- Taş, Y. H. (2016). Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Sosyo-Ekonomik Açından Karşılaştırılması, Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 5 (11), 26-55.
- Tokol A. ve Y. Alper. (2013). Sosyal Politika, Dora Basım-Yayın, Bursa.
- Tuncay, C ve Ekmekçi, Ö (2017), Sosyal Güvenlik Hukuku Dersler, B.17, Beta Basım-Yayın, İstanbul.
- Varçın, R. (2004). İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları, Siyasal Kitabevi, Ocak, Ankara.
- Yüksel, H. (2016). İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ekin Basım-Yayın, Bursa.
- Thuy, P.; Hansen, E. ve Price, D. (2001). The Public Employment Service in a Changing Labour Market, ILO Geneva.
- TÜİK (2018). <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi: 19.10.2018).