

DERLEME MAKALE

ÜLKEMİZDE İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK
SİGORTASINDA GÜNCEL SORUNLAR*UNEMPLOYMENT INSURANCE AND CURRENT PROBLEMS IN
UNEMPLOYMENT INSURANCE IN OUR COUNTRY*

Arş. Gör. Naim GÖKTAŞ*

ÖZ

Dünyada 19.yy sonu, 20.yy başı itibariyle uygulanmaya başlayan işsizlik sigortasının ülkemizde kurulması ise 20.yy sonunda, 1999 yılında gerçekleşmiştir. İşsizlik sigortası, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kabul ettiği 9 temel sosyal güvenlik riskinden biri olan işsizliğin olumsuz sonuçlarını azaltmayı hedefler. Kendi kusuru ve iradesi dışında işsiz kalan kişilerin faydalanabildiği işsizlik sigortası, işsizliğin ortaya çıkardığı sorunlarla mücadele etmeye çalışan pasif istihdam politikalarındandır. Pasif istihdam politikası olan işsizlik sigortası, aynı zamanda işsizliği azaltmayı hedefleyen aktif istihdam politikalarıyla birlikte değerlendirilmektedir. Çalışmamızın amacı işsizlik sigortasının sosyal güvenlik hukukundaki yerini tartışmak ve güncel sorunlarına değinmektir. Bu kapsamda işsizlik sigortasının hem dünyadaki hem ülkemizdeki tarihçesi anlatıldıktan sonra sosyal güvenlik hukukunda işsizlik sigortasının yeri ile ilgili mevzuata dayalı açıklamalar yapılmıştır. Yapılan bu mevzuat açıklamalarında işsizlik ödeneğine başvuru, ödenekten yararlanma şartları, işsizlik ödeneğine hak kazanan kişilere sunulan hizmetler, işsizlik ödeneğinin kesildiği haller, işe iade davası sonucunun işsizlik ödeneğine etkisi gibi konulara değinilmiştir. Elde edilen bulgulara göre işsizlik ödeneğine hak kazanmada işveren bildiriminin esas alınmasının mağduriyetler yarattığı, işsiz kesimin çok küçük bir bölümünün işsizlik sigortasından faydalandığı, işsizlerin işsizlik sigortasına erişiminin mevzuattaki şartlardan dolayı oldukça kısıtlı olduğu ve işsizlik fonunun amacından saptırılarak işverenlere destek aracına dönüştürüldüğü gözlemlenmiştir. Tüm bu değerlendirmeler sonucunda işsiz kişilerin işsizlik

* İstanbul Gelişim Üniversitesi, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5378-3147>

sigortasından faydalanmasını kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılmasının ve işsizlik fonunun “işveren destek fonuna” dönüştürülmemesi gerektiğinin altı çizilecektir.

Anahtar Sözcükler: İşsizlik Sigortası, İşsizlik Ödeneği, İşsizlik Sigortası Fonu

ABSTRACT

Unemployment insurance, which started to be implemented in the world at the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, was established in our country at the end of the 20th century, in 1999. Unemployment insurance aims to reduce the negative consequences of unemployment, which is one of the 9 basic social security risks accepted by the International Labor Organization (ILO). Unemployment insurance, which can be used by people who are unemployed through their own fault and will, is one of the passive employment policies that try to fight the problems caused by unemployment. Unemployment insurance, which is a passive employment policy, is also evaluated together with active employment policies that aim to reduce unemployment. The aim of our study is to discuss the place of unemployment insurance in social security law and to address its current problems. In this context, after explaining the history of unemployment insurance both in the world and in our country, explanations based on the legislation regarding the place of unemployment insurance in social security law were made. In these legislative explanations, issues such as the application for unemployment benefits, the conditions for benefiting from the benefit, the services provided to the people who are entitled to unemployment benefits, the cases where the unemployment benefit is cut off, the effect of the result of the reemployment lawsuit on the unemployment benefit are mentioned. According to the findings, it has been observed that taking the employer's notification as the basis for entitlement to unemployment benefits creates grievances, a very small part of the unemployed people benefit from unemployment insurance, the access of the unemployed to unemployment insurance is very limited due to the conditions in the legislation, and the unemployment fund has been diverted from its purpose and turned into a support tool for employers. As a result of all these evaluations, it will be underlined that arrangements should be made to make it easier for the unemployed to benefit from unemployment insurance

and that the unemployment fund should not be transformed into an “employer support fund”.

Keywords: Unemployment Insurance, Unemployment Allowance, Unemployment Insurance Fund

1. GİRİŞ

İşsizlik; Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 13.Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansında (1982, par.10), referans döneminde istihdam halinde olmayan, çalışmaya hazır ve iş arayan kimseler olarak tanımlanmıştır. 11 Ekim 2013 tarihinde yapılan 19.Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansında ise dar anlamda yapılan bu işsizlik tanımı “işgücünün eksik kullanımı-atıl işgücü” kavramları ile genişletilmiştir. “Geniş tanımlı işsizlik” olarak ifade edebileceğimiz bu güncelleme ile birlikte referans döneminde istihdam halinde olup zamana bağlı eksik çalışanlar ve referans döneminde istihdam halinde olmayanlardan iş aramayıp iş başı yapmaya hazır olan ve iş aradığı halde hemen iş başı yapamayacak durumda olan “potansiyel işgücü” işsizlik ölçümlerinin içerisine dâhil edilmiştir (Çelik, Beyazbulut ve Kandaz, 2021, s.325-326). Ülkemizde ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) geniş manada işsizlik hesaplamalarını Mart 2021 tarihinden sonra yapmaya başlamıştır (Çelik vd., 2021, s. 340).

2008 finans kriziyle birlikte yaşanan konjonktürel dalgalanmaların sonucunda işsizlik daha da önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu finansal kriz sürecinden ülkemizde etkilenmiştir. Örneğin, TÜİK’in Mayıs 2022 İşgücü İstatistiklerine göre ülkemizde dar tanımlı işsizlik oranı yüzde 10,9 iken, atıl işgücü oranı (geniş tanımlı işsizlik oranı) yüzde 22,4’dır. Ayrıca, Covid-19 öncesi Mayıs 2019 tarihinde ise geniş işsizlik oranı yüzde 18,6 idi. Son 3 yılda, Covid-19 pandemisiyle yaşanan ekonomik sıkıntıların sonucunda gerçekleşen geniş işsizlik oranındaki bu yükseliş, içinden geçtiğimiz salgının işsizliğin boyutlarını arttırdığını ve işsizlik sorununun büyüdüğünü gözler önüne sermektedir (DİSK-AR, 2022, s.3).

İşsizlik sigortası ise bir sosyo-ekonomik risk olan işsizliğin ortaya çıkardığı bireysel ve toplumsal risklere karşı bir sosyal güvenlik tedbiridir. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na göre 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 süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı,” işsizlik ödeneği ise “sigortalı işsizlere bu Kamunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödemeyi” ifade eder.

İşsizlik sigortası; işsiz kişinin ve ailesinin maruz kalacağı maddi ve manevi zararları azaltmayı, işsiz bireyin kişilik onurunu korumayı, toplumsal barışın korunmasını ve işsizlerin iş arama süreçlerinde niteliklerine uygun iş aramalarını sağlamayı hedefler (Güzel ve Okur, 2004, s.435-436). İşsizlik sigortasının bir diğer amacı ise makro-ekonomik hedeflerle ilgilidir. İşsizlik sigortası, işsizlik sebebiyle piyasada oluşan satın alma gücündeki azalmayı ve bunun sonucunda üretimin düşmesini kısmen de olsa telafi etmeye ve işsizliğin daha fazla büyümesine engel olmaya çalışır (Çakmak, 2020, s.7-8).

İşsizlik sigortası, işsizliğin olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik pasif istihdam politikalarındandır. Pasif istihdam politikaları ile işsizlik oranlarını azaltmaya çalışan aktif istihdam politikaları işsizlikle mücadele politikalarının temel iki başlığıdır (Biçerli, 2019, s.441). Aşağıdaki tablo bu iki başlık etrafında uygulanan politikaları tasniflemektedir.

Tablo 1. İşsizlikle Mücadele Politikaları

Pasif İstihdam Politikaları	Aktif İstihdam Politikaları
İşsizlik Sigortası	Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları
İşsizlik Yardımı	Kendi İşini Kuranlara Yardım
Çalışma Paylaşımı	Mesleki Eğitim Programları
	Kamunun Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri
	Doğrudan Kamu İstihdamı

Kaynak: Bu tablo, Biçerli'nin (2019) çalışmasındaki “İşsizlikle Mücadelede İzlenen Başlıca Politikalar” bölümünden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Üstteki tabloda pasif istihdam politikaları kapsamı altında verilen işsizlik sigortası ile işsizlik yardımı birbirine genel olarak karıştırılmaktadır. İşsizlik yardımının işsizlik sigortasından farkı finansmanının tamamıyla devlet tarafından karşılanmasıdır. İşsizlik yardımından yararlanma süresi, işsizlik sigortasında olduğu gibi belli süreler sınırında da olabilir ya da ihtiyaç durumu devam ettiği müddetçe de olabilir. Türkiye’de işsizlik yardımı uygulaması yoktur ancak işsizlik yardımı sayılabilecek iki uygulama vardır.

Bunlar, iş kaybı tazminatı¹ ve ücret garanti fonudur² (Biçerli, 2019, s.445). Bu çalışmanın ikinci bölümünde ayrıca değinilecek olan bir diğer önemli nokta pasif istihdam politikası olan işsizlik sigortası uygulamasının aynı zamanda aktif istihdam politikalarından olan eğitim programları ve istihdam danışmanlığı ile birlikte yürütülmesidir (Küpeli, 2014, s.13).

İşsizlik sigortası ile ilgili temel kavramlar bu şekildedir. Çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde işsizlik sigortası ile ilgili kavram ve tanımların açıklamaları yapılmıştır. İkinci bölümde ise işsizlik sigortasının hem dünyadaki hem ülkemizdeki tarihçesi ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda belirlenmiş hükümler Yargıtay kararlarıyla desteklenerek açıklanacaktır. Özellikle bu bölümde işe iade davasının işsizlik ödeneğine etkisinin açıklandığı başlıkta örnekleri verilen Yargıtay kararları, bu konu ile ilgili sorulara emsal bir yanıt oluşturmaktadır. Dördüncü bölümde ise işsizlik sigortası ile ilgili güncel sorunlar ele alınacak; özellikle işsizlik ödeneğine hak kazanmada işveren bildirimiminin esas alınmasının işsizlik sigortasının amaçlarıyla örtüşüp örtüşmediği, işsizlik sigortasına işsizlerin erişiminin yeterli olup olmadığı ve işsizlik sigortası fonunun amacına uygun kullanılıp kullanılmadığına cevap aranacaktır.

2. İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHÇESİ

İşsizlik sigortası ülkemizde uzun vakittir tartışılan ancak yeni uygulanmaya başlanan bir sigorta uygulamasıdır. Farklı ülkelerde ise bu sigorta uygulaması 19.yy sonu, 20.yy başı gibi uygulanmaya başlanmıştır. Bu bölümde hem dünyada hem ülkemizde işsizlik sigortasının tarihçesi kısaca incelenmeye çalışılacaktır.

2.1. Dünyada İşsizlik Sigortası

Dünyada işsizlik sigortasının ilk uygulaması 1893 yılında İsviçre'de gerçekleşmiştir. Bu ilk uygulamada sigortaya katılım gönüllülük esasına dayalı idi. Daha sonrasında belirli bir sınır altında geliri olanların sigortaya katılımı zorunlu hale gelmiştir (Dinçay, 2020, s.445-446). Günümüzdeki anlamıyla

1 İş kaybı tazminatı; iştirakler hariç özelleştirme kapsamına giren kuruluşların özelleştirilmesi ya da eski işlevini ortadan kaldıracak girişimlerin gerçekleştirilmesi sonucu İş Kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanan işçilere, alacakları diğer tazminatlar dışında belirli bir süre dâhilinde verilen ek tazminattır. Bk: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminati/> (11.06.2022)

2 Ücret garanti fonu; işverenin iflası nedeniyle ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, işçilerin iş ilişkisinden doğan üç aylık ödenmeyen ücretlerinin ücret garanti fonu ile ödenmesidir. Bk: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/ucret-garanti-fonu/> (11.06.2022)

işsizlik sigortasını kuran ilk ülke olarak genellikle İngiltere gösterilmektedir. Ancak 1905 yılında Fransa’da, 1906 yılında Norveç’te ve 1911 yılında İrlanda’da işsizlik sigortası ile ilgili yasa çıkartılmıştır (Şakar, 2006, s.292). Aşağıdaki tablo hangi ülkede işsizlik sigortasının ne zaman kurulduğu ile ilgili bir veri sunmaktadır.

Tablo 2. İşsizlik Sigortasının Ülkelerde Kurulma Tarihleri

Ülke	İşsizlik Sigortasının Kurulduğu Yıl	Ülke	İşsizlik Sigortasının Kurulduğu Yıl
Finlandiya	1917	Kanada	1940
İtalya	1919	Avustralya	1944
İspanya	1919	Yunanistan	1945
Avusturya	1920	Japonya	1947
Belçika	1920	Malta	1956
Almanya	1927	Brezilya	1965
Yeni Zelenda	1930	Arjantin	1967
ABD	1935	İsrail	1970
İzlanda	1936	Portekiz	1975

Kaynak: Şakar, 2006, s.292.

Uluslararası sosyal politikada en önemli örgüt olan ILO ise “Unemployment Provision Convention” başlıklı 44 No’lu sözleşmeyi 1934 yılında kabul etmiştir. Bu sözleşme ile sözleşmeyi onaylayan üye devletlere işsizlik sigortası kurma zorunluluğu getirilmiştir (ILO, 1934). ILO’nun 102 No’lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi ise işsizliği 9 temel sosyal güvenlik riskinden biri olarak kabul etmiştir. Sözleşmenin 19. ve 20. maddeleri şu şekildedir:

“Madde 19: Sözleşmenin bu bölümünü tatbik eden her Üye korunan kimselere, bu bölümün aşağıdaki maddelerine uygun olarak işsizlik yardımları yapılmasını teminat altına alır.

Madde 20: Yardım yapılacak hal, çalışmaya muktedir ve iş aramaya hazır bulunan bir kimsenin, uygun bir iş bulma imkansızlığı sebebiyle ve milli mevzuatta tarif olunduğu şekilde, kazancın muvakkaten durması halidir” (ILO, 1952).

2.2. Ülkemizde İşsizlik Sigortası

Ülkemizde ise işsizlik sigortası 1950’li yıllardan itibaren çalışma ilişkilerinin gündemi olmuştur. 1959 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu işsizlik sigortası ile ilgili ilk çalışmasını Çalışma Bakanlığı ile birlikte gerçekleştirmiştir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 2, 1998, s.141). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın kurullarından biri olan, işçi ve işveren örgütlerinin dâhil oldukları Çalışma Meclisi’nin 1962 yılında gerçekleşen üçüncü toplantısının gündemlerinden biri İşsizlik Sigortasının kurulması olmuştur (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 1, 1996, s.215). “Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967” kırdan kente göçü, artan gecekondulaşmayı ve büyüyen işsizliği önemli sorunlar olarak tespit etmiştir. Bu planda işsizlik sigortasının kurulması, sosyal güvenlik alanında on beş yıl içerisinde gerçekleşecek hedefler arasında yer almıştır.

Endüstri ilişkileri sisteminin vazgeçilmez bir tarafı olan sendikalar da işsizlik sigortası kurulmasını düzenli bir şekilde savunmuşlardır. Ülkemizde işsizlik sigortasının kurulmasını ilk gündeme getiren Türk-İş olmuştur. Türk-İş, 1952 senesinde düzenlediği genel kurulda işsizlik sigortasının kurulması gerektiğini belirtmiştir (Göçmen, 2012, s.140). Sonraki yıllarda düzenledikleri genel kurullarda işsizlik sigortasının kurulması sürekli olarak gündemlerinden biri olmuştur (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 3, 1998, s.333-340). Yine, Türk-İş’in 1970 yılında gerçekleşen 7. Genel Kurul’unda belirlediği 24 ilkeden biri de işsizlik sigortasının hayata geçmesidir. Bu ilkelerden 8’incisi şu şekildedir:

“Mümkün olduğu kadar, bütün işçilerin İş Kanunu kapsamına alınmaları, kıdem tazminatı aynen korunmak ve işverenlerce ödenmeye devam edilmek şartıyla işsiz kalacak işçiler için işsizlik sigortası kurulması ve bu hususların süratle gerçekleştirilmesi Türk-İş’çe sağlanacaktır” (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 3, 1998, s.355).

Bir diğer işçi konfederasyonu olan DİSK de işsizlik sigortasının kurulmasını kendisine hedef olarak belirlemiştir. DİSK’in 1970’de düzenlediği 3. Genel Kurul’unun 30 No’lu kararı ve 1973’te topladığı 4. Genel Kurul’unun 11 No’lu kararı işsizlik sigortasının kurulması ile ilgilidir (Çelik, 2020, s.279-467). 4. Genel Kurul’da alınan 11 No’lu kararda şu ifadeler yer almaktadır:

“DİSK, sosyal adalete ulaşma yolunda işsizlik sigortasının büyük bir adım olduğuna inanır. Başka ülkelerde, yürürlükte olan işsizlik sigortasının daha

etkin hale getirilme yollarının arandığı çağımızda, gelmiş geçmiş iktidarların sürekli vaatlerine rağmen halâ bu sigortanın uygulanmaya konulmaması çok üzüntü vericidir.”

Türk-İş ve DİSK dışında başka bir işçi konfederasyonu olan Hak-İş’in 1983 yılında düzenlediği genel kurul kararlarından biri de işsizlik sigortasının kurulması hedefi ile alakalıdır (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 1, 1996, s.333).

İşçi konfederasyonlarının taleplerine, seçim dönemi iktidara gelen siyasi partilerin vaatlerine, hükümetlerin resmi hedeflerine ve sayısız yasa girişimlerine rağmen işsizlik sigortasının kurulması ancak 20.yy’ın sonunda 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile gerçekleşmiştir.

3. SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA İŞSİZLİK SİGORTASI

1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile kurulan işsizlik sigortasından ilk prim tahsilatları 2000 yılında yapılmış ve işsizlik sigortasından ilk ödeme ise 2002 yılında olmuştur (Sürücü, 2014, s.85). Bu bölümde işsizlik sigortasının ülkemiz sosyal güvenlik hukukundaki yeri Yargıtay kararlarıyla da desteklenerek açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1. İşsizlik Sigortasının Kapsamında Olanlar ve İşsizlik Sigortasında Yetkili Kuruluşlar

İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 46. maddesine göre bu sigortanın kapsamında olanlar şunlardır:

- ✓ *“Bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,*
- ✓ *Banka sandıklarına tabi sigortalılar,*
- ✓ *İstekleri halinde;*
 - *Kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılar,*
 - *Ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile*
 - *Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler.”*

İşsizlik sigortasında yetkili, görevli ve sorumlu kuruluşlar ise yine aynı maddede tanımlanmıştır. Primlerin toplanmasından sorumlu Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve işsizlik ödeneği ile ilgili diğer işlemlerin yapılmasından sorumlu Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) bu kuruluşlardır.

3.2. İşsizlik Sigortası Primleri

Kanunun 49. maddesine göre işsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık brüt kazançları üzerinden hesaplanan % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 devlet payından oluşmaktadır. İsteğe bağlı işsizlik sigortası primi ödeyenlerden ise % 1 sigortalı ve % 2 işveren payı alınmaktadır.

3.3. İşsizlik Ödeneğinden Yararlanma Şartları

Kanunun 51. maddesine göre işsizlik ödeneğinden yararlanma koşulları şunlardır:

- ✓ Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak,
- ✓ Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olmak,³
- ✓ Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- ✓ Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurmadır.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 26.05.2015 tarihli kararı (E. 2014/5348, K. 2015/19018) ise istifaya zorlanan bir çalışanın işsizlik sigortasına hak kazanıp kazanamayacağı sorusu ile ilgili emsal bir karar olmuştur. Karar metni şu şekildedir:

“Dosya içeriğine göre davalı bankaya ait işyerinde çalışan işçinin performans nedeni ile önce 25.06.2012 tarihinde savunmasının alındığı ve en son fesih tarihine yakın 16.11.2012 tarihinde savunmasının istendiği ve 19.11.2012 tarihinde savunmasını veren davacının savunmasında objektif kriterlere bağlanmayan performansının düşüklüğünü kabul etmeme yanında, performansının artması için gayret göstereceğini ve bu yönde devam edeceğini belirtmesine rağmen, aynı tarihte el yazısı ile düzenlenen dilekçe ile görevinden 19.11.2012 tarihi itibari ile evlilik nedeni ile istifa ettiğini beyan

³ 7161 No'lu Vergi Kanunları İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la işsizlik sigortasından faydalanma şartlarından olan “son 120 prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak” koşulu yukarıdaki hükümle değiştirilmiştir. Sigortadan faydalanma koşullarından birinin kısmen de olsa yumuşatılması olumlu bir değişiklik olmuştur.

ettiği görülmektedir. Objektif kriterlere bağlı olmadan performans nedeni ile savunması alınan ve savunmasında arttırmak için gayret göstereceğini belirten davacının aynı gün dilekçesinde evlendiğine dair kayıt olmadan evlilik nedeni ile istifa ettiğini belirtmesi bir çelişkidir. Bu çelişki davacının iddiasını doğruladığı gibi davacı tanıkları da iddiayı doğrulamıştır. Davacının performans düşüklüğü baskısı ile istifa ettiği, davalının bu şekilde iş sözleşmesini sona erdirmek sureti ile davacının iş güvencesi hükümlerinden yararlanmasını istemediği anlaşılmaktadır. Davacı işverenin baskısı sureti ile iş sözleşmesini evlilik nedeni ile feshetmiş, bu fesih nedeni ile de kıdem tazminatı ile 4447 sayılı kanunun 51. Maddesi uyarınca işsiz kaldığı süre için işsizlik tazminatında mahrum kalmıştır. Ancak davacı işveren feshi olduğunu belirterek, bir aylık süre içinde feshin geçersizliği ve işe iade davası açmadığından, feshin geçersizliğine bağlı boşta geçen süre ücretini maddi zarar olarak talep edemez. Davacının mahrum kaldığı ihbar tazminatı ile 4447 sayılı kanunun 51. Maddesindeki koşullara uygun olarak işsiz kaldığı süre için işsizlik sigortası alacağı hesaplanıp hüküm altına alınmalıdır.”

Bu karar metninden de net bir şekilde anlaşılacağı üzere istifaya zorlanan bir işçinin kendi iradesiyle işten ayrıldığı düşünülemez ve istifaya zorlanan bir işçi, işsizlik sigortasından faydalanma koşulu olan kendi istek ve kusuru dışında işsiz olmak şartını taşımaktadır. Bu nedenle, istifaya zorlanan bir işçi işsizlik sigortasından faydalanabilir. Ayrıca yukarıdaki karar metninde yer alan “kıdem tazminatı” ifadesinin sehven yazıldığı düşünülmektedir. Davacının kıdem tazminatı aldığı karar gerekçesinde ifade edilmektedir. Daha sonra davacının mahrum kaldığı ihbar tazminatı denilerek, kıdem tazminatı yerine ihbar tazminatı demek istendiği karar metninin içeriğinden anlaşılabilir.

3.4. İşsizlik Ödeneğine Başvuru

Kanununun 48. maddesine göre işsizlik ödeneğine hak kazanmak için hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içerisinde şahsen İŞKUR birimine ya da elektronik ortamda başvuru yapmak gerekmektedir. Mücbir nedenler haricinde 30 gün içinde başvuru yapılmaması halinde, başvuruda geciken süre, toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere başvuru için belirlenen süre hak düşürücü süre olarak kabul edilmemektedir. Aşağıdaki Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin kararı (06.02.2007, E. 2006/19647, K. 2007/1659) da başvuru süresinin hak düşürücü süre olmadığını ancak

geciken sürenin işsiz kişinin hak kazandığı toplam süreden düşüleceğini göstermektedir.

«...Somut olayda, davacının iş akdinin 23.08.2004 tarihinde sona erdiği İş Kur'a 03.03.2005 tarihinde; otuz günlük süreden sonra ancak ödeneğe hak kazanılan süre içinde başvurduğu hususları uyuşmazlık konusu değildir. Mahkemece; davacının 03.03.2005 tarihli başvurusu değerlendirilmek ve gecikilen süre ödeneğe hak kazanılan süreden düşülmek suretiyle 110 gün üzerinden davacının hak ettiği işsizlik ödeneği miktarının belirlenmesi gerekirken bu hususun göz ardı edilmesi ile 300 günlük ödeneğe hak kazanıldığıının kabulü ile fazla ödeneğe hükmedilmesi usul ve yasaya aykırı olup bozma nedenidir...»

Ayrıca kanunun 50. maddesine göre işsizlik sigortasına başvurular, başvuruları izleyen ayın sonuna kadar neticelendirilir. İşsizlik ödeneği her ayın beşinde aylık olarak işsiz kişiye ödenir.

3.5. İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanan Kişilere Sunulan Hizmetler

Kanunun 48. maddesine göre işsizlik ödeneği alan kişiler şu hizmetlerden faydalanır:

- ✓ İşsizlik ödeneği
- ✓ Genel sağlık sigortası primleri⁴
- ✓ Yeni bir iş bulma
- ✓ Aktif işgücü hizmetleri kapsamındaki kurs ve programlar.

3.6. İşsizlik Ödeneğinin Süresi ve Miktarı

Kanunun 50. maddesine göre işsizlik ödeneğine hak kazanan kişilerin ödeme alabilecekleri süreler aşağıdaki gibidir:

- ✓ 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- ✓ 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- ✓ 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gündür.

Yine kanunun 50. maddesi işsizlik ödeneği miktarını da belirlemiştir. Bu

⁴ İşsizlik ödeneği alan kişiler GSS kapsamında olup, işsizlik ödeneği ödenen günler için, ilgililer adına sadece GSS primleri İşsizlik Sigortası Fonundan yatırılmaktadır. Ödenek alanların bakmakla yükümlü olduğu kişiler genel sağlık sigortalısı kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir (Ekin, 2012, s.154-155).

maddeye göre; günlük işsizlik ödeneği, sigortalı çalışanın son dört aylık prime esas kazançları üzerinden hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %40'ı olarak belirlenmektedir. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçmemektedir. İşsizlik ödeneğinden sadece damga vergisi kesilir. İşsizlik ödeneği, nafaka borçları haricinde haczedilemez veya başka kişilere devredilemez.

Tablo 3. 2022 Yılı (Temmuz Ayı Sonrası) İçin Aylık İşsizlik Ödeneği Hesaplamaları

Son 4 Ay (Brüt)	Son 4 Aylık Prime Esas Kazançların Ortalaması	Brüt Kazancın %40'ı	Damga Vergisi	Hak Edilen İşsizlik Ödeneği
Asgari Ücretle Çalışan	6.471,00	2588,40	Binde 7.59	2.568,75
10.000 TL ile Çalışan	10.000	4.000	Binde 7.59	3.969,64
15.000 TL ile Çalışan	15.000	5.176,80 (Üst Sınır Brüt Asgari Ücretin Yüzde 80'i)	Binde 7.59	5.137,50

2022 yılında asgari ücret brüt 5.004,00 TL olarak belirlenmişti. Ocak-Temmuz aylarında uygulanan bu asgari ücretle işsizlerin hak kazanabileceği işsizlik ödeneği miktarı 1.986,41 TL ile 3.972,82 TL arasındaydı. 1 Temmuz 2022 tarihli Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararı ile yıl sonuna kadar uygulanacak brüt asgari ücret 6.471,00 TL olarak yeniden belirlenmiştir. Bu değişiklikle birlikte işsizlik ödeneği miktarı 2022 yılı temmuz ayından sonra 2.568,75 TL ile 5.137,58 TL arasında ödenmektedir.

3.7. İşsizlik Ödeneğinin Kesildiği Haller

Kanununun 52. maddesine göre aşağıdaki haller işsizlik ödeneğinin kesilmesine sebep olur:

a) “Kurumca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddeden,

b) İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilenler;

c) Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyenler

d) Haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağruları zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyenlerdir.”

Maddenin devamında (c) ve (d) bentlerindeki nedenler ortadan kalktığında işsiz kişinin işsizlik ödeneğini almaya devam edeceği ifade edilmektedir. Ancak işsizlik ödeneğinin yeniden başlaması durumunda, ödeneğin süresi başlangıçta hak edilen toplam hak sahipliği süresini geçmez. Bu maddenin (a) ve (c) bentlerinde hüküm haline gelen ise bu çalışmada daha önce ifade edilen pasif istihdam politikası olan işsizlik sigortasının aktif istihdam politikası ile birlikte yürütüldüğünü göstermektedir. Ayrıca bu maddede “*muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık ve analık nedeniyle geçici işgöremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulur.*” ifadeleriyle geçici işgöremezlik ödeneği almaya hak kazananların, bu süre zarfında işsizlik ödeneği almasının durdurulacağı vurgulanmaktadır.

52. maddenin (b) bendinde ifade edilen gelir getirici bir işte çalışan işsiz kişinin işsizlik ödeneği alamayacağı hükmü ise Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 08.04.2004 tarihli kararı (E. 2003/16690, K. 2003/8331) ile de desteklenmektedir. Karar metni şu şekildedir:

«*Davacının 16.9.2002 -17.9.2002 tarihlerinde iş başı yaptığı ve gelir elde ettiği anlaşılmaktadır. İşsizlik ödeneği 2.8.2002 tarihinden geçerli olmak üzere ödediğine göre bu iki güne ilişkin işsizlik ödeneğinin davacı tarafından geri iade edilmesi gerekir. Mahkemenin aksine düşüncelerle davacının talep konusu içinde kalan bu miktardan sorumlu ve borçlu olmadığım tespit etmesi hatalı olduğundan hükmün bu nedenle bozulması gerekmiştir.»*

3.8. İşe İade Davası Sonucunun İşsizlik Ödeneğine Etkisi

İşe iade davası sonucunun⁵ işsizlik ödeneğine etkisi sorusuna bu başlık altında inceleyeceğimiz iki Yargıtay kararı önemli bir yanıt oluşturmuştur.

⁵ 4857 Sayılı İş Kanunu'na göre iş güvencesi hükümlerinden faydalanabilen işçiler, iş sözleşmelerinin işverence feshinin geçersiz veya haksız olduklarını ileri sürerek işe iade davası açabilirler. İşten çıkartılan işçinin işe iade davasını kazanması ve kesin karar sonucu işe başvurusu halinde ise bu kanunun 21. maddesine göre işçiye en çok 4 aya kadar boşa geçen süre ücreti ve diğer hakları ödenir. Ayrıca işverenin işçiye işe başlatmadığı durumda, işçiye iş güvencesi tazminatı olarak en az 4 aylık, en çok 8 aylık ücreti tutarında tazminat ödenir.

Aşağıdaki Yargıtay kararının (10. HD, 08.06.2010, E.2010/4728, K.2009/8265) incelediği olayda, işçi 16.09.2004 tarihinde işten çıkartılmış, işe iade davası sonucu iş güvencesi tazminatına ve boşta geçen süre ücretine hak kazanmıştır. Verilen işe iade kararı gereği işverenin son 120 günlük süreye ait primleri ödemesi gerektiğinden işten ayrılma tarihi 16.01.2005 olarak kabul edilmiş ve ödenmesi gereken işsizlik ödeneği miktarında bu tarihin temel alınması gerektiği belirtilmiştir. Karar metni şu şekildedir:

«İşe iade davası sonucunda davacının kesinleşen mahkeme kararının kendisine tebliğinden itibaren on iş günü içinde işe başlamak için işverene başvuruda bulunduğu ve işverence işe başlatılmadığının belirlenmesi halinde ise; işe iade kararında belirlenen dört aylık ücret tutarında belirlenen iş güvencesi tazminatı ile boşta geçen süreye ait en çok dört aya kadar ücret ve diğer hakların davacıya ödenmesi gerektiği, işe iade kararı gereğince hizmetten sayılarak işçinin prim ödeme gün sayısına dahil edilmesi gereken süre gözetildiğinde, işten ayrılma tarihinin 16.01.2005 tarihi olarak kabul edilmesi gerektiği, bu tarihten önceki 120 günlük süreye ait primleri ödeme yükümlülüğünün işverene ait olduğu gözetilerek, ödenmesi gereken işsizlik ödeneği miktarı belirlenmelidir.»

Bir diğer Yargıtay kararı da (22. HD, 01.04.2019, E. 2016/8628, K. 2019/7195) bu karara benzer niteliktedir. Kararda, işsizlik ödeneğine hak kazanan ve daha sonrasında işe iade davasını kazanan işçinin boşta geçen süre ücreti kadar olan işsizlik ödeneğini davacı kuruma ödemesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Karar metni şu şekildedir:

«Dosya içeriğine göre; davalının işe iade davasının lehine sonuçlanması üzerine boşta geçen süre ücreti ve işe başlatmama tazminatı konusunda icra takibi yaptığı, icra takibine itiraz edilmesi üzerine açılan itirazın iptali davası sonucunda ise, takibin devamına dair verilen kararın kesinleştiği tespit edilmektedir. Bu durumda, davalının sadece bilirkişi raporunda belirtilen boşta geçen süre ücreti miktarı tutarındaki işsizlik ödeneğini davacı kuruma iade etmesi gerektiği anlaşılacakla, yazılı şekilde hüküm kurulması isabetsizdir.»

Bu kararlardan da net bir şekilde anlaşılacağı üzere işe iade davasını kazanan bir işçinin son 120 günlük primi işveren tarafından ödeneceği için işçinin işe başlatılmadığı durumda; işten ayrılma tarihi, dava öncesi işten ayrıldığı tarihe boşta geçen süre kadar (Kanunda belirlenen üst sınır 4 ayı geçemez.) ekleme

yapılarak belirlenir. Bu durumda işsizlik sigortasının başlangıç tarihi olarak boşta geçen sürenin eklendiği yeni tarih kabul edilmelidir. Bu başlıkta örneği verilen ikinci Yargıtay kararında ifade edildiği gibi işsizlik ödeneğini ilk işten çıkartıldığı tarihten itibaren aldıysa ve daha sonra işe iade davasını kazanıp işe başlamak için işverene başvuru yaptıysa işçi, boşta geçen süre kadar işsizlik ödeneği ücretini geri *ödemek zorunda kalır*.

4. İŞSİZLİK SİGORTASINDA GÜNCEL SORUNLAR

Bu bölümde işsizlik sigortasındaki güncel sorunlar üç ayrı başlık halinde incelenecektir. İşsizlik ödeneğine hak kazanmada işveren bildiriminin esas alınması, işsizlik sigortasına işsizlerin erişimi ve işsizlik sigortası fonunun kullanımı konuları ülkemizde işsizlik sigortası ile ilgili güncel sorunların başında gelmektedir.

4.1. İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanmada İşveren Bildiriminin Esas Alınması

İşsizlik sigortası mevzuatındaki en önemli sorunlardan biri, işsizlik ödeneğine hak kazanmada işveren bildiriminin esas alınmasıdır. Bu çalışmada da belirtildiği üzere işsizlik ödeneğine hak kazanmak için işsiz kişilerin kendi kusuru ve iradesi dışında işsiz kalmaları gerekmektedir. İş Kanunu'nun 25/2 maddesi kapsamında "ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırılık" gerekçesiyle işten çıkartılan işçilerin SGK'ya bildirilen işten çıkış kodları işveren tarafından bu maddeye göre yapılmaktadır. Bu maddeye göre işten çıkartılan çalışanlar, kendi kusuru ve iradesi dışında işsiz kalmak şartını taşımadıkları için işsizlik sigortasından faydalanamamaktadır. Bu durumdan muzdarip olan işsizlerin, işsizlik sigortasından faydalanmalarını sağlayacak tek yol ise işveren bildiriminin yanlış ve sözleşme feshinin haksız olduğunun mahkemece ispatıdır. Kesinleşmiş bir mahkeme kararı sonrası haklılığı mahkemece kanıtlanmış bir kişi, İŞKUR'a başvurarak işten çıkartıldığı tarihte hak kazanacağı işsizlik ödeneğini alabilir. Ancak yıllar süren dava süreçleri sonucunda kişinin geçmişte hak kazanacağı işsizlik ödeneğinin zamanla reel değeri düşmektedir. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 23.10.2007 tarihli aşağıdaki kararı (E. 2007/23578, K. 2007/31368) ise bu şekilde mağdur edilen kişilerin gecikmeden kaynaklı zararları için işverene ayrıca bir dava açması gerekliliğini vurgulamaktadır:

“...Diğer yandan, davacı işçiye işverence kıdem tazminatı ödendiğine göre mahkemece yapılacak iş, davacının iş sözleşmesinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde feshedildiğinin tespiti yönünde bir karar vermekten ibaret olmalıdır. Davacı işçi, söz konusu karar ile 4447 sayılı yasanın 50. maddesi uyarınca işsizlik sigortası ödeme yükümlüsü olan Türkiye İş Kurumuna başvurmalıdır. İşçiye anılan Kurum tarafından yapılacak olan ödemenin ardından, gecikmeden kaynaklanan zararları için işçi tarafından işverene karşı dava açması gerekir. Somut olayda işveren yönünden de işsizlik ödeneğinin faizi ve masrafları ile avukatlık ücreti bakımından hüküm kurulması da hatalı olmuştur.”

Zararı tazmin için açılacak bu davalar, gecikmeden kaynaklı açığa çıkan kayıpları tam anlamıyla giderememektedir. Çünkü, yasal temerrüt (gecikme) faizi yüksek enflasyon koşullarında paranın reel değerini koruyamamaktadır. Ülkemizin ekonomik koşullarında Türk Lirası sürekli olarak değer kaybetmekte ve yüksek enflasyon olgusu paranın satın alma gücünü düzenli bir biçimde azaltmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin 21.12.2017 tarihli kararı (B. 2014/2267), enflasyon nedeniyle oluşan değer kaybı ile temerrüt faizi arasındaki farkın munzam (aşkın) zarar olduğunu ve bu zararın da yüksek enflasyon olgusunun olduğu durumlarda borçlu tarafından karşılanması gerektiğini hüküm altına almıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı ile birlikte işverenin yanlış bildirimini ile mağdur olmuş işçilerin temerrüt faizi ile birlikte munzam zararlarını da talep etmesinin yolu açılmıştır.

Tüm bu uzun dava süreçleri sonucunda, mağdur olmuş işçiler talep ettiklerini mahkeme yolu ile kazansalar dahi işsizlik sigortasının amaçları tam anlamıyla gerçekleşmemektedir. Çünkü işsizlik sigortası, işsiz kişilerin işsizlik döneminde ortaya çıkan ekonomik kayıplarını kısmen de olsa telafi eden ve sosyal ve toplumsal dengenin korunmasına katkı sağlayan bir sosyal güvenlik uygulamasıdır. İşsizliğin ortaya çıktığı ilk durumda işsizlik ödeneğine erişemeyen bir işçinin ancak yıllar süren dava süreçleri sonucunda ve kazanacağı ödeneğin reel değerinin gittikçe düştüğü bir zamanda işsizlik ödeneğini alması işsizlik sigortasının amaçlarıyla örtüşmemektedir. Bir çözüm önerisi olarak mevzuatta yapılacak bir değişiklik; işverenin yanlış bildirimine karşı mahkemeye başvuran bir işçinin, dava dilekçesini ibraz etme şartıyla işsizlik ödeneğinden faydalanmasının yolu açılmalıdır. Bu sayede işsiz kişiler, işsizlik dönemlerinde kısmen de olsa ekonomik gücünü koruyabilir.

Mevzuatta yapılacak bu şekilde bir düzenlemenin ortaya çıkarabileceği muhtemel suiistimalleri önlemek için ise dava sonucunda işsiz kişinin davayı kaybetmesi ve işveren bildirimini doğru olduğunun kanıtlanması durumunda, ilgili kamu kurumunun işsizlik ödeneğini geri almasının yolunu açacak değişiklikler yapılmalıdır. Böylece hem işsizlik sigortasının amacına uygun kullanılması sağlanabilir hem ortaya çıkması muhtemel suiistimler engellenebilir.

4.2. İşsizlik Sigortasına İşsizlerin Erişimi

Ülkemizde işsizlik sigortasına işsizlerin erişimi kısıtlıdır. İŞKUR'un istatistiklerinden faydalanılarak hazırlanan aşağıdaki tablo bu olguyu doğrulamaktadır.

Tablo 4: Yıl Sonu İtibariyle Kayıtlı İşsiz Sayısı ve İşsizlik Sigortasına Hak Kazananlar

YIL	Yıl Sonu İtibariyle Kayıtlı İşsiz Sayısı	İşsizlik Sigortasına Hak Kazananlar
2018	3.509.603	841.847
2019	3.872.211	1.013.056
2020	2.959.544	509.538
2021	3.171.600	647.684

Kaynak: İŞKUR, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

Yukarıdaki tablo 4'te verilen veriler, İŞKUR'un 2018 yılından 2021 yılına kadar olan "işsizlik sigortası hak eden sayısı" istatistikleri ile bu yılların en son ayında İŞKUR'a kayıtlı işsiz sayılarının istatistiklerinden alınmıştır. Bu tablonun gösterdiği olgu, işsizlerin yüzdesel olarak küçük bir bölümünün işsizlik sigortasından faydalandığıdır. Ayrıca bu tablodaki işsiz sayıları yılsonu itibariyle kayıtlı işsiz sayılarıdır. Yıl içerisinde işsiz olup daha sonra iş bulan işçiler bu sayıya dâhil değildir. Bu yüzden işsizlik sigortasından faydalanan işçi oranı yüzdesel olarak daha fazla düşmektedir. Bu olgunun da ana nedeni işsizlik sigortasına hak kazanma şartlarının ağır olmasıyla doğrudan alakalıdır. Özellikle güvencesiz istihdam biçimlerinde çalışan işçilerin işsizlik sigortasına hak kazanmak için gerekli olan prim ödeme koşullarını sağlaması genelde mümkün olmamaktadır (Erdem ve Yazıcı, 2021, s.532).

Ayrıca, 2020 ve 2021 yıllarında işsiz sayısının ve işsizlik sigortasına hak kazananların önceki yıllara göre düşük olmasının nedeni ise Covid-19 salgınının ülkemizde görülmeye başlanmasından yaklaşık 1 ay sonra 17 Nisan 2020 tarihinde Resmi Gazete’de çıkan 7244 No’lu Kanunla işten çıkarmaların yasaklanmasıdır. Bu dönemde sadece İş Kanunu’nun 25/2 maddesi kapsamında “ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırılık” gerekçesiyle işten çıkarmak serbest olmuştur. Bu nedenle işten çıkartılan işçiler işsizlik sigortasından faydalanamamaktadır. İşten çıkarmaların yerine şartları taşıyanlar için kısa çalışma ödeneği ve diğer işçiler için ücretsiz izin uygulaması hayata geçirilmiştir. 28 Temmuz 2020 tarihli 7252 No’lu Kanunla ise üç ay süreyle başlayan bu uygulamaları uzatma yetkisi Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Cumhurbaşkanı ise en son 29 Nisan 2021’de aldığı Cumhurbaşkanı Kararı ile bu süreyi 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzatmıştır. Tüm bunlara rağmen 17 Nisan 2020 tarihine kadar olan dönemdeki ve 2021 yılının ikinci yarısındaki işsiz ve işsizlik sigortasına hak kazananların sayıları ülkemizdeki işsizlik sorununun göstergelerinden biridir.

4.3. İşsizlik Sigortası Fonunun Kullanımı

Günümüzde işsizlik sigortası sıkça işsizlik sigortası fonunun kullanımı ile gündeme gelmektedir. İşsizlik sigortası fonunun amacından gittikçe saparak sermayeye kaynak aktarımı olarak kullanılması, işsizlik sigortasının en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir. İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 53. maddesi, işsizlik sigortasının mali işlemlerini yürütmek için fon kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Kanuna daha sonradan eklenen madde ile ise işsizlik sigortasından işverenlere kaynak aktarılmasının yolu açılmıştır. Bu madde (48/d) şu şekildedir:

“... Ayrıca Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 30’u; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, 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 Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

Aşağıdaki tablo, 2020 yılı ile 2022 Mayıs ayları arasındaki dönemin işsizlik sigortası fonu gelir gider tablosunu göstermektedir.

Tablo 5. İşsizlik Sigortası Fonu Gelir Gider Tablosu (Bin TL)

	2020	2021	2022 Ocak-Mayıs	2022 Mayıs
Toplam Gelir	38.270.443	46.028.972	32.232.396	6.916.550
İşçi ve İşveren Primi	16.225.243	24.259.971	13.062.307	2.815.721
Devlet Katkısı	5.408.411	8.086.657	4.354.102	938.574
Faiz Gelirleri	15.749.723	12.657.253	12.909.110	2.301.413
Diğer Gelirler	887.066	1.025.091	1.906.877	860.842
Toplam Gider	66.599.185	58.490.137	19.842.940	3.410.157
İşsizlik Ödeneği	8.384.775	5.560.998	4.812.401	482.935
Kısa Çalışma Ödeneği	27.395.624	15.985.304	8.559	22
Nakdi Ücret Desteği	6.536.049	7.305.615	3.690	0
Yarım Çalışma Ödeneği	27.448	24.530	14.121	4.100
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	48.665	34.282	19.252	1.174
Aktif İşgücü Programları	2.955.297	3.737.828	1.729.573	367.220
İşbaşı Eğitim Programları	2.690.180	3.605.548	3.332.082	769.251
Teşvik ve Destek Ödemeleri	18.088.597	21.677.664	9.556.991	1.718.121
Diğer Giderler	472.548	558.369	366.271	67.335
Menkul Kıymet ve Nakit Fon Varlığı	103.213.050	90.751.885	103.141.341	103.141.341

Kaynak: İŞKUR, 2022.

Tablo 5'te Covid-19 salgını etkisiyle 2020 ve 2021 yıllarında kısa çalışma ödeneği ve nakdi ücret desteğinin işsizlik fonu giderlerinde önemli bir yer teşkil ettiği görülmektedir. Yine bu yıllarda toplam gider sırasıyla (Bin TL cinsinden) 66.599.185 ve 58.490.137 TL iken teşvik ve destek ödemeleri kapsamında işverenlere aktarılan kaynak sırasıyla (Bin TL cinsinden)

18.088.597 ve 21.677.664 TL olmuştur. Bu yıllarda işverenlere işsizlik fonundan önemli bir kaynak aktarımının gerçekleştiği tablodan okunmaktadır. Covid-19 tedbirleri kapsamında kısa çalışma ödeneği ve nakdi ücret desteğinin kaldırıldığı 2022 yılının ilk 5 ayında ise işverenlere ödenen teşvik ve destek ödemeleri, işsizlik ödeneğine giden miktarın neredeyse iki katıdır. Sadece bu yılın mayıs ayında işverenlere verilen destek, işsizlik ödeneğine giden ödemelerin 3 katından fazladır. Tek başına bu veriler bile, işsizlik sigortasının esas amacından saptırılarak kullanıldığını ortaya koymaktadır. Yine bu tabloda dikkat edilmesi gereken olgu, işsizlik sigortası fonunda önemli bir miktarda menkul kıymet ve nakit fon varlığının olduğudur. 2022 senesinin mayıs ayında 100 milyar TL'yi aşkın bir miktar işsizlik fonunda birikmiştir. Bu bölümde İŞKUR'un verilerinden yola çıkarak işsizlerin işsizlik sigortasına erişiminin sınırlı olduğunu incelemiştik. Hali hazırda işsizlik fonunda bu düzeyde bir miktar varken, bu biriken paranın işsizlik sigortasının asıl amacına uygun kullanılmaması ve işsizlik sigortasından faydalanma şartlarının yumuşatılmaması mevcut hükümetin bir siyasi tercihi olarak okunmalıdır.

5. SONUÇ

İşsizliğin olumsuz sonuçlarını azaltmaya katkı sağlayan işsizlik sigortası, bireysel ve toplumsal faydaları olan bir sosyal güvenlik tedbidir. Pasif istihdam politikalarından olan işsizlik sigortası, aktif istihdam politikalarıyla birlikte değerlendirilmektedir. Ülkemizde de işsizlik sigortasından faydalanmaya devam etmek için İŞKUR'un işe yerleştirme ve mesleki eğitim uygulamalarını işsiz kişilerin kabul etmesi gereklidir.

Dünyada 19.yy sonu, 20.yy başı itibarıyla uygulanmaya başlayan işsizlik sigortasının ülkemizde tartışılmaya başlaması 1950'li yıllarda olmuştur. İşsizlik sigortasının kurulması hedefi; devletin resmi hedeflerinde yer almış, siyasi partilerin seçim dönemlerinde vaatlerinden olmuş, sendikaların düzenli olarak savunduğu gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Tüm bunlara rağmen ülkemizde işsizlik sigortasının kurulması 1999 yılını bulmuştur. İşsizlik sigortasına ilk prim ödemeleri 2000 yılında gerçekleşirken, ilk işsizlik ödeneği 2002 yılında ödenmiştir. İşsizlik sigortası ile ilgili detaylar 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda belirlenmiştir. Yargıtay kararlarından da örnekler verilerek bu çalışmada; işsizlik ödeneğine başvuru, ödenekten yararlanma şartları, işsizlik ödeneğine hak kazanan kişilere sunulan hizmetler,

İşsizlik ödeneğinin kesildiği haller, işe iade davası sonucunun işsizlik ödeneğine etkisi gibi konular açıklanmıştır.

İşsizlik ödeneğine hak kazanmada işveren bildirimini esas alınması nedeniyle işverenin yanlış bildirim, işsizlerin bir kısmının işsizlik ödeneğine hak kazanmasına engel olmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasından faydalanamayan işçiler, uzun dava süreçleri sonucunda işsizlik ödeneklerini alabilmektedir. Ancak hem işsiz kaldıkları tarihte hak kazanacaklarını ödeneğin yıllar sonra reel değerinin düşmesi hem işsizlik döneminde ekonomik kayıpların kısmen de olsa telafi edilmesinin sağlanamaması işsizlik sigortasının temel amaçlarına aykırılık teşkil etmektedir. İşsizlik sigortasının amacına uygun kullanılması için işveren bildirimini yanlış olduğunun ispatı için mahkeme yolunu tercih eden bir işçinin dava dilekçesini ibraz etmesi kaydıyla işsizlik ödeneğinden faydalanması için mevzuat değişikliği yapılabilir. Suistimalleri önlemek için de mahkemece işveren bildirimini doğru olduğu kesinleştirilirse işsizlik ödeneğinin ilgili kamu kurumuna geri ödenmesi mevzuat değişikliğinin diğer yanını oluşturabilir.

Ülkemizde işsizlerin işsizlik sigortasına erişiminin kısıtlı olması işsizlik sigortasındaki güncel sorunlardan bir diğeridir. İşsizlerin sadece küçük bir bölümü işsizlik sigortasından faydalanmaktadır. Dar manada yapılan işsiz tanımının da işsizlik olgusunu anlamakta yetersiz kalacağını düşündüğümüzde geniş tanımlı işsizlik oranlarını referans alırsak işsizlik sigortasından faydalanan işsiz oranı daha fazla düşmektedir. Bu olgunun ana nedeni işsizlik sigortasından faydalanma şartlarının katılığıdır. Ayrıca işsizlik sigortası ile ilgili çalışma ilişkilerinde sıkça karşılaştığımız tartışma ise işsizlik sigortasının fonunun kullanımı ile ilgilidir. İşsizlik sigortası fonu, son dönemde işsizlerden daha çok işverenlere destek sağlayan bir araca dönüşmüştür. İşsizlik sigortası fonunda biriken paranın boyutu da hesaba katıldığında işsizlere işsizlik sigortasından yapılan ödemelerin yetersiz olduğu tartışma götürmez bir gerçekliktir. Yapılması gereken ise işsizlik sigortası fonunun amacına uygun kullanılması ve işsizlik ödeneğinden faydalanma koşullarını yumuşatacak düzenlemelerin yapılmasıdır.

KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi (2017, 21 Aralık). Resmi Gazete (Sayı: 30312). *Başvuru Numarası: 2014/2267*.

Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararı (2022, 1 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 31883). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/07/20220701M1-1.htm>

Biçerli, K. (2019). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul, 11. Basım, Beta Basım Yayım.

Cumhurbaşkanı Kararı (2021, 30 Nisan). Resmi Gazete (Sayı: 31470). Erişim Adresi:

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210430-15.pdf>

Çakmak, E. (2020). Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamaları. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 12 (1), 1-22.

Çelik, A., Beyazbulut, D., Kandaz, Z. (2021). Türkiye’de ve Dünyada Alternatif İşsizlik Hesaplamaları: Geniş Tanımlı İşsizlik ve Atıl İşgücü. *Emek Araştırma Dergisi*, 12(20), 321-352.

Devlet Planlama Teşkilatı (1963). Birinci Beş Yıl Kalkınma Planı 1963-1967. Erişim Adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1963-1967.pdf Erişim Tarihi: 10.06.2022.

Dijital Mecralar Komisyonu Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2020, 28 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 31199). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/07/20200728-15.htm>

Dinçay, İ. H. (2020). Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulama Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Emek ve Toplum Dergisi*, 9 (25), 440-469.

DİSK Tarihi Kuruluş-Direniş-Varoluş. C:1, (2022). İstanbul: DİSK Yayınları.

DİSK-AR (2022). İşsizlik ve İstihdamın Görünümü Raporu. Erişim Adresi: <http://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2022/07/IS%CC%A7SIZLIK-VE-ISTIHDAMIN-GORUNUMU-TEMMUZ-2022-Rev.pdf> Erişim Tarihi: 13.07.2022.

Ekin, A. (2012). Genel Sağlık Sigortasından Yararlanma Şartları ve Esasları. *TBB Dergisi*, 100, 151-166.

Erdem, B. P. ve Büyükyazıcı, M. (2021). Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Giderlerinin Projeksiyonu. *Sosyal Güvençe Dergisi*, 19, 498-537.

Göçmen, M. (2012). Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları. *Kamu-İş*, 12 (2), 137-158.

Güzel, A. ve Okur, A. R. (2004). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 10. Bs. İstanbul, Beta Basım Yayın.

ILO (1934). *CO44-Unemployment Provision Convention, 1934 (No.44)*. Erişim Adresi: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312189 Erişim Tarihi: 10.06.2022.

ILO (1952). *102 No’lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi*. Erişim Adresi: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm Erişim Tarihi: 10.06.2022.

ILO (1982). *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment. The Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*. Erişim Adresi: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/coded_files/ecacpop_en.pdf Erişim Tarihi 27.06.2022.

İş Kanunu. (2003, 22 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 25134). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4857.pdf>

İŞKUR (2022). *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni* Mayıs 2022. Erişim Adresi: https://media.iskur.gov.tr/56880/05_mayis-2022-bulten.pdf Erişim Tarihi: 18.06.2022.

İŞKUR İstatistikler. Erişim Adresi: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> Erişim Tarihi: 15.06.2022.

İşsizlik Sigortası Kanunu. (1999, 25 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı: 23810). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf>

Küpelı, Ö. (2014). *Pasif İşgücü Politikaları Uygulanan Kişilerin Aktif İşgücü Politikaları Yolu İle İstihdama Yönlendirilmesi: Seçilmiş Ülke Örnekleri*. (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi), Ankara.

Sürücü, M. (2014). İşsizlik, İşsizlikle Mücadelede Pasif İstihdam Politikaları: Almanya ve Türkiye Örnekleri. (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi), Ankara.

Şakar, M. (2006). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*. 8.bs. İstanbul: Der Yayınları.

TÜİK. *İşgücü İstatistikleri Mayıs 2022*. Erişim Adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Mayis-2022-45650&dil=1> Erişim Tarihi: 13.07.2022.

TÜİK. İş Kaybı Tazminatı. Erişim Adresi: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminati/> Erişim Tarihi: 11.06.2022.

TÜİK. Ücret Garanti Fonu. Erişim Adresi: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/ucret-garanti-fonu/> Erişim Tarihi: 11.06.2022.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi C:1 (1996). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Tarih Vakfı.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi C:2 (1998). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Tarih Vakfı.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi C:3 (1998). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Tarih Vakfı.

Vergi Kanunları İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2019, 17 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 30659). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190118-1.htm>

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (08.04.2004). *E. 2003/16690 ve K. 2003/8331 Sayılı Kararı*. Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (23.10.2007). *E. 2007/23578 ve K. 2007/31368*. Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (26.05.2015). *E. 2014/5348 ve K. 2015/19018 Sayılı Kararı*. Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi.

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi (06.02.2007). *E. 2006/19647 ve K. 2007/1659 Sayılı Kararı*. Ankara: Yargıtay 10. Hukuk Dairesi.

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi (08.06.2010). *E. 2010/4728 ve K. 2009/8265 Sayılı Kararı*. Ankara: Yargıtay 10. Hukuk Dairesi

Yargıtay 22. Hukuk Dairesi (01.04.2019). *E. 2016/8628 ve K. 2019/7195 Sayılı Kararı*. Ankara: Yargıtay 22. Hukuk Dairesi

Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2020, 17 Nisan). Resmi Gazete (Sayı:31102). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200417-2.htm>