



İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA ŞARTLARI

Yüksek Lisans Yeterlilik Tezi

Büşra Nur BABACAN

Eskişehir 2020

İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA ŞARTLARI

Büşra Nur BABACAN

YÜKSEK LİSANS YETERLİK TEZİ

Özel Hukuk Anabilim Dalı

Danışman: Doçent Doktor Özgür OĞUZ

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Ağustos 2020

ÖZET

İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA ŞARTLARI

Büşra Nur BABACAN

Özel Hukuk Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 2020

Danışman: Doçent Doktor Özgür OĞUZ

İşsizlik, her ülkenin mücadele etmek zorunda kaldığı en önemli problemlerin başında gelmektedir. Günümüzde artarak devam etmekte olan işsizliğin tam olarak önlenebilmesi imkan dahilinde değildir. Bununla birlikte aktif ve pasif işgücü hizmetleri ile işsizliğin sebep olacağı sorunların kısmen de olsa önüne geçilebilmesi mümkündür. İşsizliğin tazmini bakımından başvuru alan pasif işgücü uygulamalarından biri de işsizlik sigortasıdır. Başlangıçta isteğe bağlı olarak uygulanan işsizlik sigortası işsizlikte meydana gelen artışın da etkisiyle günümüzde birçok ülkede zorunlu hale getirilmiştir. İşsizlik sigortası sosyal güvenlik sistemimizde, dünya üzerindeki diğer ülkelere kıyas ile biraz geç olmakla birlikte, 1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile uygulanmaya başlanmıştır. Bu çalışma kapsamında, 4447 sayılı Kanun çerçevesinde işsizlik sigortası ve uygulamaları incelenecektir.

Anahtar Sözcükler: İşsizlik, İşsizlik sigortası, Türkiye İş Kurumu, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Sosyal güvenlik hukuku.

ABSTRACT
CONDITIONS FOR BENEFITING FROM UNEMPLOYMENT INSURANCE

Büşra Nur BABACAN

Private Law Department
Anadolu University Institute of Social Sciences, August 2020
Consultant: Associate Professor Doctor Özgür OĞUZ

Unemployment is one of the most important problems that every country has to struggle with. It is not possible to prevent unemployment which is increasingly continuing today, completely. However, it is possible to prevent the problems caused by unemployment, even partially, with active and passive labor services. One of the passive labor force applications that are applied in terms of compensation for unemployment is unemployment insurance. Unemployment insurance, which was optional at the beginning, has been made compulsory in many countries with the effect of the increase in unemployment today. Unemployment insurance is a little late in our social security system compared to other countries in the world, but it was introduced in 1999 with the Unemployment Insurance Law No. 4447. Within the scope of this study, unemployment insurance and its applications will be examined within the framework of Law No. 4447.

Keywords: Unemployment, Unemployment insurance, Turkish Employment Agency, 4447 Unemployment Insurance Law, Social security law.

TEŞEKKÜR

Bana görev yaptığım Türkiye İş Kurumu'nun bir uygulamasını anlatma ve tanıtmaya olanağı sunan, yüksek lisans eğitimim ve tez yazım süreci boyunca bilgisini, tecrübesini paylaşarak yol gösteren, kendisini tanımaktan ve birlikte çalışmaktan mutluluk duyduğum danışmanım Doç. Dr. Özgür OĞUZ'a teşekkürlerin en büyüğünü sunarım.

Ayrıca desteklerini gördüğüm pek kıymetli hocalarım Dr. Öğr. Üy. Olcay IŞIK'a ve Dr. Öğr. Üy. Umut AKDENİZ'e teşekkür ediyorum.

Hayatım boyunca beni her konuda destekleyen, bana güvenen, inanan, en mutlu ve en sıkıntılı anlarımı paylaştığım, benden maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen, tez yazım sürecinde zamanlarından çalmama rağmen asla şikayetçi olmayan annem Hülya'ya, babam Osman'a, kardeşim Semih'e ve müstakbel eşim Fatih'e sonsuz teşekkür ediyorum.

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programıyla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

Büşra Nur BABACAN

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	I
ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	III
TEŞEKKÜR.....	IV
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VI
TABLolar.....	X
KISALTMALAR DİZİNİ.....	XI
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI.....	4
1.1. İşsizliğin Tanımı.....	4
1.2. İşsizliğin Türleri.....	5
1.2.1. Açık işsizlik.....	6
1.2.2. Teknolojik işsizlik.....	6
1.2.3. Mevsimlik işsizlik.....	8
1.2.4. Friksiyonel işsizlik.....	9
1.2.5. Yapısal işsizlik.....	10
1.2.6. İradî ve gayrı iradî işsizlik.....	11
1.2.7. Eksik istihdam ve gizli işsizlik.....	13
1.3. Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik.....	14
1.3.1. Dünyada işsizliğin genel durumu.....	15
1.3.2. Türkiye’de işsizliğin genel durumu.....	16
1.4. İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Amacı.....	19
1.5. Karşılaştırmalı Hukukta İşsizlik Sigortasının Tarihi Gelişimi.....	21
1.5.1. Almanya.....	22
1.5.2. İngiltere.....	25
1.5.3. Amerika Birleşik Devletleri.....	26
1.5.4. Fransa.....	27
1.6. İşsizlik Sigortasının Yönetimi.....	29
1.7. İşsizlik Sigortası Fonunun Finansmanı.....	30
1.7.1. Fonun gelirleri.....	30

	<u>Sayfa</u>
1.7.1.1.Primler.....	31
1.7.1.2. Prim dışı gelirler.....	34
1.7.2. Fonun giderleri.....	34
1.8. İşsizlik Sigortası Kapsamını Belirleyici Temel Ölçütler.....	34
1.8.1. Zorunlu sigortalılık ve isteğe bağlı sigortalılık.....	35
1.8.2. Özel sigorta ve sosyal sigorta.....	36
1.8.3. Çalışılan sektörün türü.....	37
1.8.3.1. Sanayi ve hizmet sektörü.....	37
1.8.3.2. Tarım sektörü.....	37
1.8.3.3. Kamu görevlileri (memurlar) ve yüksek ücretli gruplar.....	38
1.8.3.4. Mevsimlik işlerde çalışanlar.....	39
1.8.3.5. Bağımlı ve bağımsız çalışma.....	40
1.8.4. İşletmenin büyüklüğü.....	41
1.8.5. Yaş ve cinsiyet ayrımı.....	41
1.8.6. Yabancıların durumu.....	42
1.9. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	43
1.9.1. Sigortalı sayılanlar.....	44
1.9.2. Sigortalı sayılmayanlar.....	44
İKİNCİ BÖLÜM.....	47
İŞSİZLİK SİGORTASI ÖDENEĞİNDEN YARARLANMA ŞARTLARI.....	47
2.1. Ödenekten Yararlanma Şartları.....	47
2.1.1. Sigortalı olmak.....	47
2.1.2. Kişinin işsiz olması.....	48
2.1.2.1. Genel olarak.....	48
2.1.2.2. Bazı işsizlik halleri.....	49
2.1.2.2.1. İş sözleşmesinin askıya alınması hali.....	49
2.1.2.2.2. Kısa süreli çalışma hali (geçici/ kısmi işsizlik).....	50
2.1.2.2.3. Kısmi çalışma hali.....	51
2.1.2.3. Çalışmaya elverişli ve istekli olma.....	51
2.1.2.4. İşsizliğin kişinin iradesi dışında gerçekleşmesi.....	52
2.1.2.4.1. Sözleşmenin süreli fesih bildirimi yoluyla işveren tarafından sona erdirilmesi.....	52
2.1.2.4.2. Sözleşmenin haklı nedenle fesih bildirimi yoluyla sona erdirilmesi	54

	<u>Sayfa</u>
2.1.2.4.3. İşyerinin el değiştirmesi, kapatılması veya niteliğinin değiştirilmesi nedeniyle sözleşmenin feshi	57
2.1.2.4.4. Sözleşmenin belirli sürenin dolmasıyla sona ermesi	57
2.1.2.5. İşsizlik ödeneği alma hakkını düşüren bir nedenin bulunmaması	58
2.1.2.6. Belirli bir süre sigortalı çalışma ve prim ödeme.....	59
2.1.2.7. Sigortalının Türkiye İş Kurumu'na başvurması.....	60
2.2. İşsizlik Ödeneğinin Miktarı.....	63
2.3. İşsizlik Ödeneğinin Süresi	65
2.4. İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi ve Durması.....	66
2.5. İşsizlik Ödeneğine İlişkin Bazı Veriler.....	67
2.6. Mesleki Eğitim ve İş Bulma Yardımı	69
2.7. Genel Sağlık Sigortası Prim Ödemesi Desteği	71
2.8. İşsizlik Ödeneğinin Tazminatlar ile İlişkisi	71
2.8.1. Kıdem tazminatı.....	71
2.8.1.1.Kıdem tazminatının niteliği	72
2.8.1.1.1. Tazminat olduğuna ilişkin görüş.....	72
2.8.1.1.2.İkramiye olduğuna ilişkin görüş.....	73
2.8.1.1.3.Ücret olduğuna ilişkin görüş.....	74
2.8.1.1.4.İşsizlik tazminatı olduğuna ilişkin görüş.....	74
2.8.1.1.5.İş güvencesi sağlama görüşü.....	74
2.8.1.1.6.Mevzuata ve yargı kararlarına göre tazminatın niteliği	75
2.8.2.İhbar tazminatı.....	76
2.8.3.Yaşlılık sigortası.....	78
2.8.4. İş güvencesi kapsamında yapılan ödemeler	79
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	81
İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU KAPSAMINDA DÜZENLENEN DİĞER YARDIMLAR.....	81
3.1. İşsizlik Sigortası Kanunu İçerisinde Düzenlenen Diğer Yardımlar.....	81
3.1.1. Ücret garanti fonu	81
3.1.1.1. Ücret garanti fonundan faydalanılabilecek haller	84
3.1.1.1.1. İşverenin konkordato ilan etmesi	84
3.1.1.1.2. İşveren için aciz vesikası alınması	84
3.1.1.1.3. İşverenin iflası	85
3.1.1.2. Ücret garanti fonunun gelirleri ve giderleri	86

	<u>Sayfa</u>
3.1.1.3. Ücret garanti fonu kapsamında ödeme miktarı	86
3.1.1.4. Ücret garanti fonuna başvuru	88
3.1.1.5. Hak sahipliğinin kontrolü	89
3.1.1.5.1. İş Kanunu'na tabi olarak çalışıyor olmak.....	89
3.1.1.5.2. İşverenin ödeme gücüne düşmüş olması	90
3.1.1.5.3. Ödeme gücünden önceki son 1 yıl içinde aynı işyerinde çalışmak	90
3.1.1.5.4. Ücret alacağının zamanaşımına uğramamış olması.....	91
3.1.2. Kısa çalışma ödeneği.....	93
3.1.2.1. Kısa çalışma kavramı	93
3.1.2.2. Kısa çalışma nedenleri.....	96
3.1.2.3. Kısa çalışma yöntemleri	97
3.1.2.4. Kısa çalışma süreleri.....	98
3.1.2.5. Kısa çalışma ödeneğinin miktarı ve süresi.....	99
3.1.2.6. Kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi	102
3.1.3. Yarım çalışma ödeneği	102
3.1.3.1. Yarım çalışma kavramı	103
3.1.3.2. Yarım çalışmadan faydalanabilecek kişiler.....	103
3.1.3.3. Yarım çalışma uygulamasından yararlanma şartları	104
3.1.3.4. Yarım çalışma izninin süreleri	107
3.1.3.5. Yarım çalışma ödeneğine hak kazanma şartları	108
3.1.3.6. Yarım çalışma ödeneğinin süresi ve miktarı.....	109
SONUÇ	112
KAYNAKÇA	122
ÖZGEÇMİŞ	

TABLÖLAR

Tablo 1.1. Dünyada işsizlik oranları.....	15
Tablo 1.2. 2018 ve 2019 yılları temmuz ayı işe yerleştirme sayıları	17
Tablo 1.3. Cinsiyet bazında Türkiye işgücü piyasası verileri	17
Tablo 2.1. 2020 yılı aylık işsizlik ödeneği hesabı	65
Tablo 2.2. İşsizlik sigortası verileri	67
Tablo 2.3. 2019 yılı ocak-haziran döneminde işsizlik ödeneğine başvuran ve ödeneği hak edenlerin eğitim durumuna göre dağılımları	68
Tablo 2.4. 2019 ocak-haziran döneminde işsizlik ödeneğine başvuran ve ödeneği hak edenlerin yaş gruplarına göre dağılımı	69
Tablo 3.1. Ücret garanti fonu ödemeleri.....	92
Tablo 3.2. Kısa çalışma ödeneği verileri	101

KISALTMALAR DİZİNİ

a.g.k.	: adı geçen kaynak
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BİK	: 5953 sayılı Basın İş Kanunu
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CD.	: Ceza Dairesi
DİK	: 854 sayılı Deniz İş Kanunu
DMK	: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
E.	: Esas
E.T.	: Erişim tarihi
f.	: fıkra
GÜİİBFD	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
HD.	: Hukuk Dairesi
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
İK	: 4857 sayılı İş Kanunu
İİK	: 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu
İSK.	: 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
K.	: Karar
m.	: madde
s.	: sayfa
S.	: Sayı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSGSK	: 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
T.	: Tarih
TBK	: 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
vd.	: ve devamı
Y.	: Yıl
YHGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

GİRİŞ

Ülkemizde ve dünyada işsizlik en önemli problemlerin başında yer almaktadır. Gelişmiş ülkelerde işsizliğin sebep olduğu zararların tazmini konusunda oldukça önemli adımlar atılmış olmakla birlikte işsizlik ve bunun getireceği ekonomik ve sosyal zararlar tüm ülkeler için hala varlığını devam ettirmektedir.

Genelde ekonomik nedenlere dayalı olarak işsizliğin etkileri de geniş çaplı olarak görülmektedir. İşsizliğin etkileri ilk olarak işsiz kalan kimsenin şahsında görülmektedir. Ancak işsizlik şüphesiz ki işsiz kalan kişinin ailesini, çevresini hatta toplumu etkilemektedir. İşsizlik sebebiyle boşanma oranları yükselmekte, kişilerin suç işlemeye olan eğiliminde artış görülebilmekte ve toplumsal huzur bozulabilmektedir. Dolayısıyla işsizliğin çözüme kavuşturulması yalnızca birey açısından değil, toplum açısından da önem taşımaktadır.

Dünya üzerinde birçok ülkede kişilerin emekleri neticesinde elde etmiş oldukları gelirler çoğu zaman çalışanların tek geçim kaynağıdır. İşsizlik riski ile karşılaşan kişiler ise bu geliri elde edememekte, asgari ihtiyaçlarını dahi karşılayamayacak duruma gelebilmektedir. Sosyal güvenlik hakkına bağlı olarak işsizlik sigortası ile bireylerin işsizliğin getirdiği risklere karşı korunması amaçlanmakta, bireyin işsiz kaldığı dönem içerisinde insan onuruna yakışır asgari düzeyde bir yaşam seviyesinin sağlanmasına imkân tanınmaktadır.

Gelişmiş ülkelerin birçoğunda ücretli olarak çalışan bireylerin tamamı, istisnaları bulunmakla birlikte, işsizlik sigortasından faydalanmakta iken gelişmekte olan ülkelerde bazı çalışanların işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmediği görülmektedir. Devletin önemli bir amacının çalışanları eşit ve adaletli olarak sosyal sigorta güvencesine ulaştırmak olduğu kabul edilmekle birlikte bunun tam olarak sağlandığı söylenememektedir.

İşsizlik ile mücadelenin iki kolu bulunmaktadır. İlki işsizliği önlemeyi ve istihdamı artırmayı amaçlayan uygulamalar iken, ikincisi de işsizliğin ortaya çıkardığı zararları tazmine yönelik politikalardır. Anlaşılacağı üzere ilk uygulama kapsamına giren tedbirler işsizliği önlemeye yönelik iken, ikinci kapsamdakiler işsizlik sonrasındaki durum ile ilgili olup işsizliğin tazminini sağlamaya yöneliktir. İşsizlik sigortası da işsiz kalan kişilere geçici bir süre ile de olsa gelir güvencesi sağlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda işsizlik sigortasını işsizlik ile mücadele kapsamında ikinci gruba dahil etmek mümkündür.

İşsizlik sigortası günümüz itibariyle pek çok ülkede uygulanmaktadır. Türkiye’de de işsizlik sigortasına ilişkin çalışmalar daha önceden yapılmış olmakla birlikte bu sigorta 25/08/1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yasalaşmıştır. Bu sigorta neticesinde bir işyerinde çalışmakta iken çalışma istek ve yeterliliğinde bulunmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru bulunmaksızın işini kaybeden sigortalı kişilere güvence sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda sigortalı işsizlere, işsizlik ödeneği yardımıyla bulunmakla kalınmamış, ayrıca işsizler meslek edindirme ve geliştirme kursları ile desteklenerek bu kimselerin yeni bir işte istihdamı için imkân yaratılmıştır.

Ancak ülkemiz bakımından sigortanın kurulduğu dönemde işsizlik sigortası fonunun devamı gözetilmiş olması sebebiyle işsizlik sigortası kapsamı sınırlı tutulmuş, ayrıca ödeneye hak kazanma koşulları ağır olarak belirlenmiştir. Bu sebeplerle işsizlik karşısında yeterli güvence sağlanamamış olmakla sigortanın amacını tam olarak karşıladığı söylemek mümkün görünmemektedir. Çalışma kapsamında genel olarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında öngörülen işsizlik ödeneği yardımına hak kazanma koşulları ele alınmıştır.

Bu çerçevede, çalışmanın birinci bölümünde işsizlik kavramı incelenmiştir. Yaygın olarak kabul edilen işsizlik türleri incelenmiş, işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmesi gereken işsizlik çeşitleri belirlenmiş, dünya üzerinde ve ülkemizde işsizliğin durumu anlatılmıştır.

Birinci bölümün devamında işsizlik sigortası kavramı ve bu sigortanın tarihsel gelişimi irdelenmiştir. Ülkemiz bakımından sigorta fonunun finansal ve idari yönetimi incelenmiştir. Ayrıca işsizlik sigortasının uygulama alanı ortaya konmuş, kapsamı belirleyici unsurlar ve ölçütler tespit edilmiş, sigortanın uygulanabileceği sektörler anlatılmıştır. Ülkemizde işsizlik sigortasının uygulanması bakımından sigortalı sayılanlar ile sayılmayanlar belirtilmiştir.

İkinci bölümde, işsizlik ödeneğinden yararlanma şartları ele alınmıştır. Bazı özel sözleşme hallerinde ödenekten yararlanıp yararlanılamayacağı, sözleşmenin sona erme şeklinin ödeneye hak kazanma bakımından etkileri, ödenekten faydalanabilmek için Türkiye İş Kurumu’na yapılacak başvuru, ödeneğin miktarı, süresi ve kesilme sebepleri, sigorta kapsamında mesleki eğitim ve iş bulma yardımı anlatılmıştır.

İkinci bölüm kapsamında ayrıca İşsizlik Sigortası Kanunu’nu içerisinde düzenlenen ve Türkiye İş Kurumu tarafından ödenen diğer ödenekler ele alınmıştır. Bu bağlamda ücret garanti fonu uygulaması, kısa çalışma ve yarım çalışma ödenekleri açıklanmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise işsizlik sigortasının işçilere ödenen bazı tazminatlarla ilişkisi ortaya konmuştur. Bu kapsamda kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, yaşlılık aylığı ve işe iade hali incelenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

1.1. İşsizliğin Tanımı

Geniş anlamda işsizlik emeğin tam olarak yahut hiç kullanılmaması ile gerektiği şekilde ve yerde, gereken konu için harcanmamasıdır¹. Daha dar anlamda işsizlik ise çalışma arzusuna ve iradesine sahip, yaşı ve gücü çalışmaya uygun olup çalışmak için herhangi bir engeli bulunmamasına rağmen çalışmak isteyen bu kişilerin iş bulamamasıdır².

Bir diğer tanımda ise işsizlik tam istihdam halinde iken tüm öğelerin üretimde kullanılması ile eksik istihdam halinde işgücünün üretim dışında kalması sebebiyle ortaya çıkan fark olarak ifade edilmiştir³.

1982 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün Cenevre'de kabul ettiği kararlarda işsizliğin uluslararası tanımı yapılmıştır. Bu tanımlamada ise üç unsur üzerinde durulmuştur. Bu unsurlardan ilki kişinin çalışma isteği içerisinde olması, bir iş talebinin bulunmasıdır. İkincisi kişinin çalışmaya elverişli olması, çağırılması halinde işe başlayabilecek ve işi görebilecek durumda olmasıdır. Üçüncü unsur ise olarak bu iki durum sağlanmış olduğu halde kişinin işsiz olmasıdır⁴.

ILO'nun işsizliğe getirdiği standart tanım göz önüne alındığında kişinin çok kısa süre ile dahi çalışmış olması onun işsiz olarak sayılmasını engelleyeceği gibi hastalık, sakatlık, ücretsiz izin, grev, lokavt⁵, iş sözleşmesinin geçici süreyle askıya alınması gibi hallerde de kişi işsiz olarak kabul edilemeyecektir⁶.

¹N. Ekin (1971). *Gelişen ülkelerde ve Türkiye'de işsizlik*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, s.11.

²H. Seyidoğlu (1999). *Ekonomik terimler ansiklopedik sözlük* (2. Baskı). İstanbul: Güzel Can Yayınları, s.294.

³H.N. Germir (2012). *Türkiye'de istihdam politikalarının etkinliği*. Ankara: Adalet Yayınevi, s.5. Tam istihdam ifadesi ile çalışma istek ve arzusunda olan tüm bireylerin çalışmakta olduğu durum ifade edilmekte iken, eksik istihdam tabiriyle tüm emeğin istihdam edilmesinin mümkün olmaması sebebiyle gerçekleşebilmesi beklenen en yüksek istihdam hacmi ile gerçekleşen istihdam arasındaki fark anlatılmak istenmiştir. İstihdam türleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Germir, a.g.k., 2012, s. 3-5.

⁴H. Erol (2010). Türkiye'de işsizliğin yol açtığı olumsuz sonuçların giderilmesinde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun işlevi. *Tisk Akademi Dergisi*, C.5, S. 10, s.8.

⁵Grev ve lokavt durumlarında kişiler işsiz sayılmamakla ve grev/lokavt kişilere tanınmış bir hak olmakla birlikte bu dönemlerde çalışma ve üretim durmuş olduğundan ülke ekonomisinin grev ve lokavttan etkilenmesi söz konusu olabilmektedir. Bu durumun ivedilikle çözüme kavuşturulabilmesi için grev ya da lokavt yoluna başvurulmadan önce taraflara barışçı çözüm yollarına gidilmesi önerilmekte ve hatta bazı ülkelerde bu bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ö. Oğuz (2016). *Türk İş Hukuku'nda alternatif uyuşmazlık çözüm yolları*. İstanbul: Legal Yayıncılık, s. 16 vd.

⁶S. Başterzi (1996). *İşsizlik sigortası*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s.8.

ILO'nun belirlediği unsurlardan iş talebinin bulunması hususunda kişinin sadece iş talebinde bulunduğunu beyanı yeterli görülmemekte, bunun için iş ve işçi bulma kurumlarına başvurulması, iş arayan kimselerle görüşülmesi, iş kurmak için gerekli girişimlerde bulunulması gibi somut adımlar aranmaktadır. İşsiz kalan kişi tarafından talep edilmiş olan işin kısmi ya da geçici süreli, mevsimsel bir iş olması yahut işin yurt içinde veya yurt dışında yapılmasının bir önemi bulunmamakta, işin niteliği önem taşımamakta, ekonomik işlevi olan bir işin talep edilmesi yeterli olmaktadır⁷. Kişinin çalışmaya elverişli olması ise kendisine bir iş imkânı tanındığı durumda bu işi yapabilme gücü ve yeteneğinin kendisinde bulunması, diğer bir ifade ile iş yapmaya hazır olmaktır. Kişiyeye iş talebi uyarınca bir iş teklifinde bulunulmasına rağmen kişi bu işi yapmak için hazır ya da uygun olmaması halinde yine işsiz olarak değerlendirilecektir.

Ayrıca yalnızca çalışmak istediği halde iş bulamayan ve dolayısıyla çalışamayanlar değil; çalışabilecek durumda olduğu halde çalışma tercihinde bulunmayanlara da işsiz denilmektedir⁸. Avrupa Birliği ülkelerinde ise iş bulma kurumlarına kayıtlı kişilerin iş bulamaması hali işsizlik olarak ifade edilmekle birlikte mevcut işlerini değiştirmeyi düşünen, başka bir işe geçebilecek kişiler de işsiz sayılmaktadırlar⁹.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'na göre ise referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan yani ücretli ya da ücretsiz olarak herhangi bir işte çalışmayan kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş bulmak için girişimlerde bulunarak iş arama yollarına başvurmuş ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan tüm kişiler işsiz nüfusa dahil olarak kabul edilmektedir¹⁰.

1.2. İşsizliğin Türleri

Mevcut işgücünün istihdam edilen kişi sayısından fazla olması neticesinde oluşan işsizlik¹¹ cinsiyet, yaş, eğitim seviyesi, mevcut işlere karşı talep eksikliği gibi çeşitli sebeplere bağlı olarak oluşabilmektedir. Aşağıda işsizlik türleri incelenirken zaman zaman işsizlik nedenlerine de değinilecektir.

⁷Başterzi, a.g.k., 1996, s.9.

⁸S. Bayraktar ve A. İncekara (2013). Türkiye'nin genç işsizlik profili. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, C:4, S:1, s.17.

⁹Y. Uyar Bozdağlıoğlu (2008). Türkiye'de işsizliğin özellikleri ve işsizlikle mücadele politikaları. *Sosyal Bilimler Dergisi*, S: 20, s.47.

¹⁰<http://www.eatonak.org/EC102/styled-5/index.html> (Erişim Tarihi: 24/03/2019).

¹¹E. Uludağ (2014). *Genç istihdamını artırmada girişimcilik: çeşitli ülke uygulamaları ve İŞKUR'un rolü*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, s.6.

1.2.1. Açık işsizlik

Kişinin çalışma gücü, isteği olmasına ve iş talebi bulunmasına karşın cari ücret düzeyinde iş aramasına rağmen bulamamasına açık işsizlik denilmektedir¹². Eksik talep işsizliği olarak da ifade edilen açık işsizlik mal ve hizmetlere ilişkin talebin düşmesine bağlı olarak emeğe ilişkin ihtiyacın da azalması sebebiyle çalışmak isteyen kimselerin istihdamının tam olarak sağlanamamasıdır. İş bekleyen kişi sayısının piyasada boşta bulunan işe oranla daha fazla olması halidir¹³.

Bu işsizlik türü genel anlamda uzmanlaşmaya gidilmesi yahut teknolojinin kullanımının yaygınlaşması neticesinde işgücüne dayanan istihdamın azalması neticesinde ortaya çıkmaktadır¹⁴. Dolayısıyla bu tip işsizliğin aslında bir tür teknolojik işsizlik olduğu ve ekonomik gelişmelere paralel olarak daha çok sermaye ağırlıklı yatırımlara gidilirken emeğin, işgücünün göz ardı edilmesi sebebiyle istihdam açığının ortaya çıktığı da bazı yazarlar tarafından ifade edilmektedir¹⁵.

Açık işsizlik asıl olarak ekonomik olarak gelişmiş ülkelerde yaygın bir şekilde görülmekle birlikte gelişmekte olan ülkelerde de rastlanmaktadır. Ancak ekonomik olarak gelişmemiş yahut az gelişmiş ülkelerde bu tip işsizliğe rastlamak zordur¹⁶. Ekonomik gelişmeler ve değişmelere bağlı olarak işverenler kendilerini korumak adına işçileri işten çıkararak yahut çalışma saatlerini azaltarak arz-talep dengesini kurmak suretiyle düşen ürün talebini karşılamakta dolayısıyla mal ve hizmete olan talebin azalması ile birlikte üretim miktarı ile çalışan kişi sayısı da düşüşe geçmektedir. Bu bağlamda işsizlik denilince akla ilk gelen ve varlığından en çok korku duyulan tür açık işsizlik olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷.

1.2.2. Teknolojik işsizlik

Dünyada gerçekleşen teknolojik ve ekonomik değişmeler neticesinde işletmeler varlıklarını sürdürebilmek ve rekabet edilebilirliğin devamını sağlamak amacıyla üretim sistemlerinde birtakım değişiklikler yapmak zorunda kalmıştır¹⁸. Üretim miktarının

¹²S. Zaim (1997). *Çalışma ekonomisi* (10. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi, s.100.

¹³Başterzi, a.g.k., 1996, s.10.

¹⁴Germir, a.g.k., 2012, s.6.

¹⁵Ekin, a.g.k., 1971, s.113.

¹⁶M. Hiç (1969). Gelişen ülkelerde emek piyasası, işsizlik neveleri ücret politikasının ekonomik ve sosyal etkileri. *İş Hukuku Dergisi*, C:1, S:3, s.307-308.

¹⁷Başterzi, a.g.k., 1996, s.12.

¹⁸D. Baybora (2010). İşletmelerde asıl işveren-alt işveren uygulaması ve ortaya çıkan sonuçlar. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C:2, S:2, s. 20.

artırılması yahut yeni ürünlere karşı oluşan talebin karşılanması amacı ile yaşanan teknolojik gelişmeler ve değişmelere bağlı olarak o işi gerçekleştirmek için gereken emeğe ihtiyaç duyulmaması ve iş için gerekli olan işgücü istihdamının sağlanamaması teknolojik işsizlik olarak ifade edilmektedir¹⁹. Bir başka deyişle teknolojik işsizlik teknolojinin değişmesi neticesinde ortaya çıkan, işgücüne olan ihtiyacın ve talebin azalması sonucu görülen işsizliktir²⁰.

1980'li yıllardan itibaren teknolojik gelişmeler ve değişmelerin hızla yaşanması ile birlikte teknolojik işsizlik de kendini göstermiştir. Teknik ilerlemeler neticesinde ilgili işler makinelerce yapılmaya başlanmış ve o sektörde emeğe olan ihtiyaç en az seviyeye inmiştir. Ancak bu durum işsizliğe sebep olmakla birlikte aslında kişilerin yeteneklerine bağlı olarak yeni iş alanlarının da açılmasını sağlamıştır. Şöyle ki; artık internetin tüm dünyada kullanılmasıyla beraber elektronik ticaret yaygın hale gelmiş, birçok şirket kişilerin çalıştığı mağazaları kapatarak işlerini internet siteleri üzerinden gerçekleştirmeye başlamışlardır. Bu durum görünürde işsizliğin artmasına sebebiyet vermekle birlikte eskiden yaygın kullanılmayan internet sayfası tasarımı hususunda çalışma alanı açılmıştır. Özetle teknoloji işsizliğe sebep olduğu kadar yeni iş sahalarının açılmasına da imkân sağlamıştır²¹.

Aslında teknolojik gelişmeler neticesinde sermayenin emeğin yerini alması ile işgücü fazlasının ortaya çıkmasının teknolojik işsizlik olarak kabul edilip edilemeyeceği eskiden beri tartışılan bir konu olmuştur. Klasik görüş savunucularına göre teknolojik gelişmeler kişilerin işsizliğine sebebiyet vermekle birlikte bu durum geçici olarak kabul edilmiş ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak yeni yatırımlar ve iş sahaları açılması gerekeceğinden işsizlik sorunun kısa süre içerisinde çözümleneceği iddia edilmiştir. Ancak John Stuart Mill gibi klasik görüş savunucuları da ekonomik olarak teknolojik işsizliğin önemli bir risk taşımadığını kabul etmekle birlikte işsiz kalan kimseler bakımından ağır sosyolojik sonuçları olabileceğini, önemli problemlerle karşılaşılabilirliğini ve dolayısıyla da kanun koyucunun bu kimseleri birtakım yasalarla koruması gerektiğini ifade etmiştir. Merkantilistler ise teknolojik gelişme ve değişmelerin şart ve gerekli olduğunu savunmuş ancak bu sebeple işsiz kalan kimselerin zararlarının devlet tarafından tazmin edilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Neoklasiklere göre ise

¹⁹Hiç, a.g.k., 1969, s. 298.

²⁰C. Tozan (2013). *İşsizlik kanunu uygulamaları*. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, s. 13.

²¹Ö. B. Bektaş (2016). *İşsizlik sigortası*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 40-41.

teknolojik işsizlik diye bir kavram yoktur. Zira teknolojinin gelişimiyle birlikte bir alanda sermaye emeğin yerine geçtiği takdirde istihdam dışında kalan işçiler emeklerinin karşılığı olan ücreti düşürmek zorunda kalacak, ancak düşük ücret sebebiyle işçiler daha fazla talep görebileceğinden bu sefer başka alanlarda emek makinaların yerine geçebilecek ve istihdam açığı meydana gelmeyecektir²².

Teknolojik nedenlerle işsiz kalan kimselerin varlığı kaçınılmazdır. Ancak teknolojik gelişmelere bağlı olarak işsiz kalan kimselerin korunması sosyal devlet olmanın bir şartı ve gerekliliğidir. Bu sebeple işsiz kalan kişiler için istihdam olanağı oluşturulmaya çalışılırken, maddi zararların tazmin edilmesi adına işsizlik sigortası gibi yöntemlerle de güvence altına alınmaları kişilerin işsizliğin sonuçlarının en aza indirilmesinin sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

1.2.3. Mevsimlik işsizlik

Tarım, ormancılık, inşaat gibi bazı iş kollarında mevsimlere göre dalgalanmalar görülebilmektedir. Bazı mevsimlerde üretim artmakta iken, bazılarında azalmaktadır. Üretimin arttığı dönemden sonra gelen durgunluk sebebiyle de bazı işçiler işlerinden olabilmektedir. Bu şekilde meydana gelen işsizliğe de mevsimlik işsizlik adı verilmektedir²³.

Mevsimlik işsizliğin en önemli nedenini hava koşulları oluşturmaktadır. Hava koşullarının belirleyici olduğu en önemli sektör ise şüphesiz tarımdır. Bulunulan bölgedeki iklime ve tarım ürününün yetiştirme koşullarına bağlı olarak ürüne yönelecek emek belli mevsimlerde artarken belli mevsimlerde düşmektedir. Dolayısıyla mevsime ve ürüne göre de işçi istihdamında ve işsizlikte dalgalanmalar görülmektedir. Aynı şekilde inşaat sektöründe soğuk geçen mevsimlerde istihdamda azalmalar yaşanmaktadır²⁴. Deniz turizminin yaygın olduğu yerlerde işçi alımının genel olarak yaz aylarında yapılmasına karşın diğer aylarda daha az istihdam sağlanması da hava koşullarının mevsimsel işsizliğe örneklerinden biridir.

Mevsimlik işsizliğin genel olarak yılın belli dönemlerinde ortaya çıkması ve ne kadar sürebileceğinin önceden tahmin edilmesi sebebiyle diğer işsizliklere oranla daha

²²Başterzi, a.g.k., 1996, s.17-20.

²³E.Ünsal (2011). *Makro iktisat*. Ankara: İmaj Yayınları, s.524.

²⁴Başterzi, a.g.k., 1996, s.20-21; B. Özdaş (2019). *Türkiye’de işsizlik yardımlarının bireylerin sağlık ve yaşam standartları üzerine etkisi: bir yapısal eşitlik modellemesi*. Yüksek Lisans Tezi, Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 13.

kolay önlenebilir olduğu²⁵ ifade edilmişse de özellikle az gelişmiş ülkelerde nüfusun büyük çoğunluğunun tarım sektöründe çalıştığı göz önüne alındığında bu işsizlik türünün önemi artmaktadır²⁶. Mevsimlik işsizliğin önlenmesi hususunda o mevsimde durağan olan iş kolundan aktif olan iş kollarına doğru işgücü kaydırması yapılabileceği düşünülmekle birlikte işsizliğin yıl içerisinde düzensiz dağılımı bu durumu güçleştirmektedir.

1.2.4. Friksiyonel işsizlik

Friksiyon ‘uyuşmazlık’ anlamına gelmektedir. İşverenler ile işsizler arasındaki iletişim ve haberleşme eksikliği, iş sahibi olmayan işgücünün niteliğinin boş olan işe uygun olmaması, bir coğrafi bölgeden diğerine yahut bir işkolundan diğerine geçişin zor olması sebebiyle ortaya çıkan işsizlik türü friksiyonel işsizlik olarak ifade edilmektedir. Arızı ya da fonksiyonel işsizlik olarak da adlandırılmaktadır.

Birbirinden farklı iki sektör söz konusu olduğunda işçiler yüksek ücretli sektöre geçişi tercih edeceklerdir. Ayrıca ücretten farklı olarak çalışılacak işyerinin konumu, fiziki koşullar, disiplin kontrolleri gibi birtakım faktörlere bağlı olarak da işçiler iş arayışına girebilmektedirler. Ancak genel anlamda işçiler işgücü piyasasında sahip oldukları mesleki yeteneklerinin elverdiği ölçüde işini değiştirebilmekte, mevcut ücretinden daha yüksek ücret teklif edilmedikçe veya cazip herhangi bir unsur olmadıkça işlerini değiştirmek istememektedirler. Kişilerin kendilerini cezbeden bu unsurlar sebebiyle eski işlerini bırakmaları neticesinde de friksiyonel işsizlik oluşmaktadır²⁷. İşçinin doğru işi beklerken işsiz kalması da friksiyonel işsizliğin bir çeşidi olarak ortaya çıkmaktadır.

Friksiyonel işsizlik geçici ve kısa süreli olarak görülmektedir. Grev, deprem, sel gibi doğal afetler yahut üretimde kullanılacak malzemenin eksikliği sebebiyle de meydana gelmekte ve kısa zamanlı görüldüğü için diğer işsizliklere nazaran daha kolay ve makul süre içerisinde ortadan kaldırılabilir²⁸.

Bu işsizlik iş arayanlar ile işverenler arasındaki iletişim eksikliğinin giderilmesi ile çözümlenebileceği gibi işçilerin iş arama kaydı oluşturabilecekleri, işverenlerin iş ilanlarına ulaşarak niteliklerine uygun işler tercih edebilecekleri internet siteleri ile

²⁵Bektaş, a.g.k., 2016, s.42.

²⁶Başterzi, a.g.k.,1996, s.21-22.

²⁷K. Yıldız (2014). İşsizlik türleri, her bir işsizlik türünün toplam işsizlikteki payı ve çeşitli demografik parametrelerle ilişkisi. *Ekonomik Bakış Dergisi*, S:45, s. 3

²⁸Bektaş, a.g.k., 2016, s.49.

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ve bağlantılı olduğu özel istihdam büroları²⁹ aracılığıyla önlenebilecektir.

1.2.5. Yapısal işsizlik

Ekonomide meydana gelen değişiklikler neticesinde bazı iş kollarında işgücünde daha fazla ihtiyaç duyulurken, bazılarında ise işgücüne talep azalmaktadır. Bu işsizlik türünde emeğe talebin azaldığı sektörler ile arttığı sektörler arasında işgücü hareketliliği görülebilmektedir³⁰. Strüktürel işsizlik olarak da adlandırılan bu işsizlik türüne daha çok az gelişmiş ülkelerde rastlanmaktadır³¹.

Yapısal işsizliği emeğe ilişkin talep ile arzın birbiri ile uyuşmaması olarak tanımlamak mümkündür³². Bu sebeple bu işsizlik türünün friksiyonel işsizliğin bir alt türü olduğunu ifade eden Philips gibi yazarlar olmakla birlikte bu iki işsizlik türü birbirinden farklıdır. Aralarındaki en önemli fark yapısal işsizliğin friksiyonel işsizliğe nazaran daha uzun sürmesi ve yapısal işsizliğin genel olarak tüm ekonomik düzene değil, belli iş kollarına, meslek türlerine yahut coğrafi bölgelere yayılmasıdır³³.

Standing'e göre yapısal işsizliğin yedi sebebi vardır. Bunlar toplumsal alışkanlıklar ya da toplumdaki bireylerin gelirlerinde yaşanan değişimlere bağlı olarak piyasada mevcut olan bazı ürünlere olan talebin hiç kalmaması yahut azalması, talep edilen işgücüne ait niteliklerin piyasada mevcut olan işgücünde bulunmaması, işgücüne olan arz ve talebin coğrafi olarak uyuşmaması, kadın ve genç işgücünün artışıyla birlikte işgücünün nüfus yapısında gerçekleşen değişiklikler, işgücü maliyetini artırması, fesih koşullarını güçleştirmesi gibi sebeplerle emeğe olan talebin azalmasına sebep olan ekonomi ve iş mevzuatına ilişkin kurumsal faktörler, uzun süren işsizlik neticesinde yaşanan sağlık sorunları, psikolojik problemler, kötü alışkanlıklar edinilmesi gibi durumlara bağlı olarak kişilerin işsizliğe alışması ve işsizliğe yatkın olan kişilerin mevcut

²⁹“Özel İstihdam Büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde işe yerleştirme faaliyeti karşılığı sadece işverenden ücret alarak, iş arayandan herhangi bir ücret ya da komisyon almaksızın, Türkiye İş Kurumundan yetki almak şartıyla, işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayanlar arasında, bir işyerinde veya 9/6/2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanununda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir.” <https://www.iskur.gov.tr/ozel-istihdam-burolari/> (Erişim Tarihi: 24/03/2019)

³⁰Germir, a.g.k., 2012, s.8.

³¹C.Unay (2001). *Makro ekonomi*. Bursa: Vipaş A.Ş. Yayınları, s. 348.

³²Ö. Yalçın (2014). *Türkiye’de işsizlik sorunu ve işsizlikle mücadelede uygulanan politikalar ve bu politikaların genel değerlendirilmesi: Karabük ili örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 7.

³³Başterzi, a.g.k., 1996, s.24-25.

olması, sanayileşmesini erken tamamlayan ülkelerde sermayenin yeniden yapılanması ve sermayeyi elinde tutan işverenlerin emekten tasarrufu sağlayacak yatırımlara yönelmesidir³⁴.

Mevcut işgücüne dahil olan kişilere talep edilen işgücü göz önüne alınarak gerekli yetenekler ve tecrübeler kazandırıldığı, uzun dönemli bir istihdam sağlamak amacı ile işverenlerle bir araya gelinerek işgücünün doğru bir şekilde eğitimi sağlandığı takdirde bu tip işsizlik az da olsa engellenebilecek ve işsizlik sebebiyle daha ağır sonuçlar doğmasının önüne geçilebilmesine imkân tanınacaktır.

1.2.6. İradî ve gayrı iradî işsizlik

İrادی işsizliği cari ücret üzerinden uygun bir iş bulunmasına rağmen kişinin daha iyi koşullara sahip, daha yüksek ücretli bir iş bulma ümidi ile kendisine sunulan iş önerilerini kabul etmemesi olarak tanımlamak mümkündür. İrادی işsizlik genel olarak işsiz kişinin kendisine sunulan işe uygun olmadığını düşünmesinden, kendisine talep ettiği ücretin verilmeyeceği düşüncesinden ya da kişinin aktif olarak iş aramaması yahut çalışma istek ve arzusunda olmamasından kaynaklanmaktadır³⁵. Gayrı iradi işsizlik ise kişinin iş talebi olmasına ve cari ücret üzerinden ya da daha düşük bir ücretle çalışmayı kabul etmesine rağmen iş bulamamasıdır³⁶.

Bu ayrım işsizlik sigortası bakımından önemli olan bir konudur. Zira işsizlik sigortasından iradi işsiz olan kimseler yararlanamazken, gayrı iradi işsizler yararlanabilmektedir.

Standing iradi işsizliği ayırt etmek bakımından yedi gösterge olduğunu, bunların altı tanesinin işçinin davranış biçimine bakılarak iradi işsizliğin tespit edildiğini, son göstergenin iradi işsizliği teşvik edici bir uygulama olduğunu belirtmiştir.

Aktif olmayan işsizlik: Kişinin iş bulmak için çaba göstermemesi, bir başka deyişle pasif işsiz olması işsizliğin iradi olduğunun ilk göstergesidir. Ancak bunun iradi işsizliğin belirlenmesinde tek ölçüt olmasını kabul etmek mümkün değildir. Çünkü kişinin kendine uygun bir iş bulamaması halinde başka işler için enerji harcamalarını düşünmek adil bir çözüm olmayacaktır.

³⁴Başterzi, a.g.k., 1996, s. 25-29.

³⁵D. Eyuboğlu (2003). *2001 krizi sonrası işsizlik ve çözüm yolları*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, s.13; T. Pekin (2007). *Makro ekonomi*. İzmir: Zeus Kitabevi, s. 104.

³⁶Bektaş, a.g.k., 2016, s.53.

Gerçekçi olmayan iş özelemleri: Kişinin kendi niteliğine uygun işler mevcutken, sürekli olarak kendine uygun olmayan, ulaşılması şahıs açısından mümkün görünmeyen işlere talip olması neticesinde işsiz kalması da kişinin iradi işsizliğine göstergedir. Fakat kişinin kendisine uygun olmayan işlerle beraber mesleki becerisine, bilgi ve deneyimine uygun işlere de başvurması halinde kişinin iradi işsiz olarak kabulü mümkün olmamalıdır. İşsiz kişinin başvurduğu işlerin onun mesleki niteliklerine uygunluğunun belirlenmesi bakımından ise yaygın olarak kullanılan üç yöntem mevcuttur. Buna göre kişinin daha önceden çalıştığı işlere bakılabilir, kişinin öğrenim düzeyi ile istihdam edilmesi planlanan iş için gerekli öğrenim düzeyi karşılaştırılabilir veya işsiz öğrenim düzeyi ile talep edilen işe ilişkin konumda çalışan diğer işçilerin öğrenim düzeyi kıyaslanabilir. Ancak gerçekçi olmayan iş özelemleri iradi işsizliğe sebep olabilecek olsa da tek başına bu ölçüte bakılarak iradi işsizliğin mevcut olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

Aşırı ücret özlemi: Kişinin alması gereken ücretin çok üzerinde bir ücret ile çalışmak istemesi ve bu doğrultuda kendisine yöneltilen işleri düşündüğü ücretin altında olması sebebiyle kabul etmemesi halinde iradi işsizliğin mevcut olduğunu söylemek mümkündür. Bu konuda işçinin alması gereken ücretin belirlenmesi hususunda zorluk yaşanmaktadır. Bazı görüşlere göre işçinin öğrenimine bakıldığında daha yüksek bir ücrete hak kazanması gerekse bile ortalama ücretli bir işi kişinin reddetmesi halinde iradi işsizlik söz konusudur. Bazı yazarlara göre ise işçinin asgari bir hayat düzeyi sunan herhangi bir işi kabul etmemesinde bile kişi iradi işsiz olarak nitelendirilmelidir. Standing'e göre ise kişinin daha önce çalıştığı ücretle başvurduğu işte alacak olduğu ortalama ücret kıyaslanarak kişinin hak ettiği ücret belirlenmelidir. Ancak bunun da tam bir ölçüt olmadığı ve kişinin niteliğinden daha düşük işlerde, hak ettiğinden daha az ücrete çalışmış olabileceği ihtimali de göz önünde bulundurulmalıdır.

Kısa süreli veya arazi işlerin tercih edilmesi: Kalıcı olmayan, geçici süreli işlerin veya günlük, haftalık, aylık gibi kısa süreli işlerin tercih edilmesi de iradi işsizliğin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bu tip çalışmalarda bulunan kimselerin çalışmadıkları süreler içerisinde iradi işsiz oldukları varsayılmaktadır. Ancak diğer ölçütlerde olduğu gibi bu ölçütün de tek başına iradi işsizliğin kesin olarak göstergesi olduğunun kabulü sakıncalı sonuçlar doğurabilmektedir. Zira kısa çalışma kavramı ülkeler arasında farklılık gösterebileceğinden öncelikle kişinin iradi işsiz sayılacağı zamanın tespiti bakımından istihdam edilen işçilerin ortalama çalışma sürelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca kısa çalışma yapan ya da geçici işlerde çalışan

kimselerin bu işleri kendi tercihleri ile isteyerek yapmaları ile zorunluluk neticesinde yapmaları da önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu ölçüt teorik olarak kabul edilebilir olmakla birlikte bu ölçütün de uygulamada kesin olarak başarılı bir sonuca götüreceği şüphelidir.

İşçi devrinin uyardığı işsizlik: Bir başka ölçüt kişinin işten ayrılma sebebidir. Kişi eğer işini kendi isteğiyle bırakıyorsa işsiz kalmayı kendi istediği için iradi işsiz olarak kabul edilmelidir. Ancak anılan görüş kişinin işini bırakmak istemesinin genel olarak ekonomik sebeplerden kaynaklandığı, her ne kadar kişi işini iradi olarak bırakmış olsa bile bundan kendi dışında gerçekleşen sebepler olduğu düşüncesi ile eleştirilmiştir. Dolayısıyla işçi devrinin fazla olduğu hallerde iradi işsizliğin de mevcut olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Ancak işçilerin tamamının işini kendi isteğiyle bırakmamış olabileceği ve işçilerin istifa etmeye zorlanmış olabilecekleri, işten çıkarılması planlanan kişinin yeni iş aramak için işten ayrılması gerekliliği gibi olasılıklar göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sebeplerle bu ölçüte de şüphe ile yaklaşmak gerekmiştir.

1.2.7. Eksik istihdam ve gizli işsizlik

Eksik istihdam kavramı ILO'nun 1966 yılında gerçekleştirilen 11. Uluslararası İstatistikçiler Konferansı'nda işçinin mesleki bilgi ve tecrübesine uygun, farklı bir işte çalışabilecekken nispeten daha yetersiz bir işi kabul ederek burada çalışması olarak ifade edilmiştir³⁷. Yine bu konferansta eksik istihdam ikili bir ayrıma tabi tutulmuş, işçinin fazla çalışma yapmak istemesine rağmen normal sürenin altında çalışması görülebilir eksik istihdam olarak; işgücünün yanlış yönlendirilmesi yahut işgücü ile üretime dahil olan diğer faktörler arasında denge sağlanamaması ise görülemez eksik istihdam olarak nitelendirilmiştir.

Görülebilir eksik istihdam bakımından normal çalışma süresinin tespiti için ILO'nun 1982 Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda kanunların, kanunların uygulanmasını gösteren kanuni düzenlemelerin, toplu iş sözleşmelerinin ve hakem kararlarının esas alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda ülkemiz bakımından bu sürelerin 4857 sayılı İş Kanunu'nun 63'üncü maddesi kapsamında 45 saat

³⁷Bektaş, a.g.k., 2016, s. 57.

olarak belirlenmesi mümkündür. Zira ilgili madde uyarınca 45 saati aşan çalışmalar fazla çalışma olarak kabul edilmektedir³⁸.

Görülemez eksik istihdamın en belirgin özelliği işgücünün niteliğine uygun olarak kullanılmamasıdır. Örneğin bir mimarın iş bulamaması sebebiyle teknisyen olarak çalışması, öğretmenin bir markette reyon görevlisi olması böyledir. Özetle görülemez eksik istihdamda kişinin mevcut bir işi bulunmasına karşın kişi kendi bilgi ve becerisine, deneyimine uygun verimli olabileceği bir işte çalışmamaktadır.

Gizli işsizlik ise aslında istihdam edilen kimselerin veriminin çok az olması, üretime çok az ya da bazen hiç katılmaması olup bu işgücünün üretimden çekilmesi neticesinde herhangi bir kayba uğranmayacağını ifade eden yazarlar mevcuttur³⁹. Bu işsizlik türü genel olarak tarımda ve kamu sektöründe karşımıza çıkmaktadır⁴⁰. Bilhassa tarım sektöründe aile üyelerinin bir kısmı üretime hiç katılmamakta yahut mevsimlik olarak çok az katılmakta, fakat sürekli çalışıyormuş gibi görünmektedirler. Dolayısıyla bu kişilerin üretimden çekilmesi üretimde azalmaya sebep olmayacaktır. Yine kamu sektöründe hükümetlerin güttüğü istihdam politikaları sebebiyle çalıştırılmasına ihtiyaç duyulmayan çok sayıda kişinin istihdam edilmesi de gizli işsizliğe yol açmaktadır.

Gizli işsizlik ile eksik istihdamın aynı kavramlar olup olmadığı tartışma konusudur. Başterzi gizli işsizliğin eksik istidam farklı olduklarını, ancak gizli işsizlik ile görülemez eksik istihdamın aynı çerçevede kesiştiklerini belirtmekle gizli işsizliğin üst başlık olan eksik istihdam içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir⁴¹.

1.3. Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik

İşsizlik modern dünyada baş edilmesi gerekmekte olan ekonomik ve sosyal problemlerin başında gelmektedir. Günümüzde ücret emeği karşılığında çalışmakta olan insanların tek geçim kaynağı niteliğindedir. Çağın vebası olarak nitelendirilen işsizlik neticesinde kişiler bu yegâne geçim kaynağını kaybetmekte ve gerek kendilerinin ve

³⁸İş Kanunu’nda 63 üncü madde ile çalışma süresine ilişkin esaslara yer verilmekle bunların uygulamasının Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Çalışma süresinin tanımı İş Kanunu’na İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği’nde işçinin çalıştırıldığı işte geçen süre olarak ifade edilmiş, işçinin işi yapmak için yolda geçireceği zaman, işçinin işi yapmaya hazır olmasına rağmen boşta beklediği zaman gibi 66 ınca madde kapsamında sayılan haller de çalışma süresine dahil edilmiştir. Çalışma süresi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. N. Çelik, N. Caniklioğlu ve T. Canbolat (2018). *İş hukuku dersleri*. İstanbul: Beta Yayınları, s. 671 vd.

³⁹O. Türkay (1968). *Gizli işsizlik*. Ankara: Sevinç Yayıncılık, s.12.

⁴⁰A. Limoncuoğlu (2006). *Mukayeseli hukuk ve Türk hukukunda işsizlik sigortası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 17.

⁴¹Başterzi, a.g.k., 1996, s.51.

gerekse ailelerinin yaşamlarını sürdürememeleri tehlikesi ile karşı karşıya kalabilmektedir⁴².

İşsizlik geçmiş yıllardan beri var olan, çözülmesi mümkün görünmemekle birlikte en azından etkilerinin en aza indirilmesi için çaba gösterilen bir sorun niteliği taşımaktadır. Bu sorun ile yalnızca ülkemizde karşılaşılmamakta, gelişmiş ülkelerde dahi işsizliğe rastlanmaktadır. İki ayrı başlık halinde dünyada ve Türkiye’de işsizlik oranları incelenecektir.

1.3.1. Dünyada işsizliğin genel durumu

Aşağıdaki tabloda 2009 yılından 2019 yılına kadar olan süreçte dünya üzerindeki bazı ülkelerde mevcut olan işsizlik oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 1.1. *Dünyada işsizlik oranları (Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı)*

ÜLKELER	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BELÇİKA	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5	8,5	7,8	7,1	6,0	5,4
BULGARİSTAN	6,8	10,3	11,3	12,3	13,0	11,4	9,2	7,6	6,2	5,2	4,5
ÇEKYA	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	5,1	4,0	2,9	2,2	2
DANİMARKA	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6	6,2	6,2	5,7	5,9	4,7
ALMANYA	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,6	3,9	3,8	3,4	3
ESTONYA	13,5	16,7	12,3	10,0	8,6	7,4	6,2	6,8	5,8	6,4	5,1
İRLANDA	12,6	14,6	15,4	15,5	13,8	11,9	10,0	8,4	6,7	5,8	4,5
YUNANİSTAN	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	23,6	21,5	19,3	16,5
İSPANYA	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,6	17,2	15,3	14
FRANSA	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,1	9,4	9,1	8,3
HIRVATİSTAN	9,3	11,8	13,7	15,8	17,4	17,2	16,1	13,4	11,0	8,5	6,1
İTALYA	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	11,2	10,6	9,6
GÜNEY KIBRIS	5,4	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1	15,0	13,0	11,1	8,4	5,4
LETONYA	17,5	19,5	16,2	15,0	11,9	10,8	9,9	9,6	8,7	7,4	6,3
LİTVANYA	13,8	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7	9,1	7,9	7,1	6,2	5,5
LÜKSEMBURG	5,1	4,6	4,8	5,1	5,9	6,0	6,5	6,3	5,6	5,4	5,5
MACARİSTAN	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7	6,8	5,1	4,2	3,7	3,3
MALTA	6,9	6,9	6,4	6,2	6,1	5,7	5,4	4,7	4,0	3,7	3,4
HOLLANDA	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4	6,9	6,0	4,9	3,8	3,3
AVUSTURYA	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7	6,0	5,5	4,9	4,5
POLONYA	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5	6,2	4,9	3,9	3,6
PORTEKİZ	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	11,2	9,0	7,0	6,3
ROMANYA	6,5	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8	6,8	5,9	4,9	4,2	4
SLOVENYA	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,0	8,0	6,6	5,1	4,3
SLOVAKYA	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2	11,5	9,7	8,1	6,5	5,3
FİNLANDİYA	8,2	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7	9,4	8,8	8,6	7,4	8,8
İSVEÇ	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9	7,4	6,9	6,7	6,3	6,8
İNGİLTERE	7,6	7,8	8,1	7,9	7,5	6,1	5,3	4,8	4,4	4,0	3,8
İZLANDA	7,2	7,6	7,1	6,0	5,4	5,0	4,0	3,0	2,8	2,7	6,1
NORVEÇ	3,3	3,7	3,4	3,3	3,8	3,6	4,5	4,8	4,2	3,9	3,4
TÜRKİYE	13,0	11,1	9,1	8,4	9,0	9,9	10,3	10,9	10,9	11,0	13,7

⁴²N. Caniklioğlu (2011). *Sosyal sigortalarda prim teşvikleri*. İstanbul: Beta Yayıncılık, s.75.

Tablo 1.1. (Devam) Dünyada işsizlik oranları

ÜLKELER	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ABD	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3	4,9	4,4	3,9	3,4
JAPONYA	5,1	5,0	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4	3,1	2,8	2,4	2,4

Yukarıdaki veriler incelendiğinde işsizliğe yalnızca gelişmekte olan yahut gelişmemiş ülkelerde rastlanılmadığı, gelişmiş ülkelerde de oranı diğer ülkelere göre düşük olmakla işsizliğin mevcut olduğu görülmektedir.

Almanya’da 2009 yılında %7,6 olan işsizlik oranının yıllar içerisinde azaldığı ve 2019 yılına gelindiğinde %3’e kadar düştüğü anlaşılmaktadır. İngiltere’de de benzer şekilde işsizlik oranı azalarak 2019 yılında %3,8 olarak gerçekleşmiştir. ABD’de 2009 yılında %9,3 olarak gerçekleşen işsizlik 2019 yılında %3,4’e kadar gerilemiştir.

Yunanistan’ın verileri incelendiğinde 2009 yılında %9,6 olan işsizlik oranı giderek artmış, 2013 yılında %27,5’e ulaştıktan sonra düşüşe geçmekle birlikte 2019 yılında %16,5 olarak gerçekleşmiştir.

Ülkemizde ise 2009 yılında %13 olarak gerçekleşen işsizlik oranı 2013 yılına kadar düşüş göstermiş, 2012 yılına %8,4 olan işsizlik oranı 2013’te %9’a yükselmiş ve yükselişini sürdürerek 2019 yılında %13,7’e ulaşmıştır. Bu durumun oluşmasında köyden kente göç, nüfusun yükselişi, mültecilerin ülkemize sığınmasıyla birlikte kayıt dışı istihdam yaşanan artış etkili olmuştur.

1.3.2. Türkiye’de işsizliğin genel durumu

Türkiye’de sanayileşme ile birlikte köyden kente göç süreci hızlanmış, bu sebeple de açık ve gizli işsizlik yüksek boyutlarda görülmüştür. Kente göç eden kesimden çok azı düzenli bir istihdam olanağı bulmuş, büyük kısmı ya iş bulamamış yahut geçici bir işte çalışmak zorunda kalmıştır⁴³.

1960’lı yılların sonuna kadar işsizlik oranı Türkiye yüzde 3,5 civarında görülürken, bu yıllardan sonra ekonomide değişimler sebebiyle işsizlik oranı yükselmiş, 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizler neticesinde de işsizlik oranında daha fazla artış görülmüştür⁴⁴. 1980’li yıllara gelindiğinde ihracata dayalı büyüme benimsenmiş olmakla birlikte bu durum da işsizliği azaltmada çok fazla etkili olamamıştır. 1990’lı yıllarda aktif işgücü politikaları ön plana çıkmış, yeni iş sahaları açılarak istihdam imkânı sağlanmış,

⁴³B. Ersel (1999). *Türkiye’de işsizlik ve işsizlik sigortası*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, s.59.

⁴⁴K. Güney (2019). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de genç işsizlik sorunu ve kaynakları*. Yüksek Lisans Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 42.

kişilerin sahip olduğu beceri ve niteliklere göre istihdam edilmesinin yolu açılmıştır. Bu bağlamda işsizlik oranlarında bu yıllarda düşüş gözlenmiştir. 2000 yılından sonra yaşanan bankacılık krizi⁴⁵ sebebiyle ise işsizlik oranları artmıştır. İŞKUR’dan alınan verilere göre ise 2018 yılının aralık ayında işsiz sayısı 3.509.603 kişi iken, 2019 yılının ocak ayında 3.775.660 olarak belirlenmiştir⁴⁶.

Tablo 1.2. 2018 ve 2019 yılları temmuz ayı işe yerleştirme sayıları (Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı)

TÜRKİYE GENELİ	TEMMUZ 2018	TEMMUZ 2019
BAŞVURU	612.573	592.288
AÇIK İŞ SAYISI	241.773	191.556
İŞE YERLEŞTİRME SAYISI	134.040	158.060
KAYITLI İŞSİZ	2.670.970	4.485.232

Yukarıdaki tabloda 2018 ve 2019 yıllarının temmuz ayına ait sayısal veriler işlenmiştir. Buna göre 2018 yılının temmuz ayında Türkiye İş Kurumu’na kayıtlı açık iş sayısı 241.773 iken, 2019 yılında bu rakamda düşüş olduğu ve 191.556 açık iş bulunduğu görülmektedir. İşe yerleştirme sayısında ise 2018 yılının temmuz ayına nazaran 2019 yılında 24 bin kişi fark oluşmakla işe yerleştirme sayısında artış görülmüştür. Bununla birlikte Kurum’a kayıtlı olan işsiz sayısında ise iki yıl arasında 2 milyon kişi fark bulunmakta, 2018 yılında 2.670.970 olan kayıtlı işsiz sayısı 2019 yılında artarak 4.485.232 ulaşmaktadır.

Tablo 1.3. Cinsiyet bazında Türkiye işgücü piyasası verileri (Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı)

Yıllar	+15 yaş nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	İşsiz	İşgücüne katılma oranı (%)	İşsizlik oranı (%)	İstihdam oranı (%)	İşgücüne dahil olmayan nüfus
TOPLAM								
2014 (Yıllık)	56.986	28.786	25.933	2.853	50,5	9,9	45,5	28.200
2015 (Yıllık)	57.854	29.678	26.621	3.057	51,3	10,3	46,0	28.176
2016 (Yıllık)	58.720	30.535	27.205	3.330	52,0	10,9	46,3	28.185

⁴⁵Bir bankanın ya da birden fazla bankanın nakit para sıkıntısı ile karşılaşması sebebiyle ödeme sıkıntısı çekmeleri ve malvarlığına sahip olan başka bankaları hücum etmeleri olarak tanımlanır. Bu krizler genelde ekonomik faaliyetlerdeki gerileme sebebiyle ortaya çıkarlar. L. Çinko ve R. Ak. (2009). Küreselleşen ekonomilerde yaşanan bankacılık krizlerinin anatomisi. *Maliye Finans Yazıları*, Y:23, S:83, s. 63.

⁴⁶<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> (Erişim Tarihi: 13/04/2019).

Tablo 1.3. (Devam) *Cinsiyet bazında Türkiye işgücü piyasası verileri*

2017 (Yıllık)	59.894	31.643	28.189	3.454	52,8	10,9	47,1	28.251
2018 (Yıllık)	60.654	32 274	28 738	3 537	53,2	11,0	47,4	28 380
2019 (Mayıs)	61.342	32.426	28.269	4.157	52,9	12,8	46,1	28.916
ERKEK								
2014 (Yıllık)	28.145	20.057	18.244	1.813	71,3	9,0	64,8	8.089
2015 (Yıllık)	28.573	20.453	18.562	1.891	71,6	9,2	65,0	8.120
2016 (Yıllık)	29.031	20.899	18.893	2.006	72,0	9,6	65,1	8.133
2017 (Yıllık)	29.649	21.484	19.460	2.024	72,5	9,4	65,6	8.166
2018 (Yıllık)	30 007	21 801	19 720	2 082	72,7	9,5	65,7	8 206
2019 (Mayıs)	30.310	21.740	19.177	2.563	71,7	11,8	63,3	8.570
KADIN								
2014 (Yıllık)	28.841	8.729	7.689	1.040	30,3	11,9	26,7	20.112
2015 (Yıllık)	29.281	9.225	8.058	1.167	31,5	12,6	27,5	20.056
2016 (Yıllık)	29.689	9.637	8.312	1.324	32,5	13,7	28,0	20.052
2017 (Yıllık)	30.244	10.159	8.729	1.431	33,6	14,1	28,9	20.085
2018 (Yıllık)	30 827	10 371	8 774	1 597	33,6	15,4	28,5	20 456
2019 (Mayıs)	31.032	10.685	9.092	1.593	34,4	14,9	29,3	20.347

Yukarıdaki tabloda cinsiyet dağılımı gözetilerek ülkemizdeki işgücü piyasası verileri ele alınmıştır. Buna göre 2014 yılında 56.986.000 kişi on beş yaş üstü olup bunların 25.933.000 kişisi işgücü olarak kabul edilmektedir. 25.933.000 kişi istihdam edilmişken 2.853.000 kişinin işsiz olduğu görülmektedir. 2019 yılının mayıs ayına bakıldığında ise 61.342.000 kişinin on beş yaş üstü olduğu, bu rakamın %52,9'unun yani 32.426.000 kişinin istihdama katılım sağladığı, bununla birlikte 4.157.000 kişinin işsiz olduğu görülmektedir. Yıllar içerisinde nüfusun da artışıyla birlikte hem işgücü ve istihdama katılan kişi sayısı hem de işsizlik rakamlarında artış olduğu anlaşılmaktadır.

2014 yılında istihdama katılım sağlayan erkek bireylerin sayısı 18.244.000 olarak gerçekleşmişken, kadınlarda bu sayının erkeklerin çok altında kalarak 7.689.000 olduğu görülmektedir. 2019 yılına gelindiğinde ise 19.177.000 erkeğin ve 9.092.000 kadının

istihdam edildiği anlaşılmaktadır. Kadınların işgücüne katılım oranında artış olduğu anlaşılmıştır. Buna paralel olarak istihdam sayılarında da işsizlik oranında da yükseliş meydana gelmiştir.

1.4. İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Amacı

İşsizlik toplumda sosyal barışı ve huzuru tehdit eden en önemli sorunların başında gelmektedir. Geçimlerini sağlamak üzere çoğu zaman tek gelir kaynağı olan işini kaybeden işçiler ve işçilerin aileleri üzerinde işsizliğin yıkıcı etkileri olabilmektedir. Bu sebeple işsizliğin neden olduğu toplumsal ve ekonomik olumsuzlukları önlemek, işsizleri korumak amacıyla pek çok yöntem geliştirilmiş olup bu yöntemler içerisinde en yaygın ve kolay uygulanabilir olanı işsizlik sigortasıdır⁴⁷.

İşsizlik sigortası çalışma isteği ve iradesi bulunmasına karşın, kendi isteği dışında işini kaybedip işsiz kalmış kimselerin ekonomik olarak tamamen çökmesini önlemeyi ve uğradıkları maddi kaybı az da olsa gidermeyi amaçlayan bir yöntemdir⁴⁸. İşsizlik sigortası, işsizlik neticesinde meydana gelmesi muhtemel olan zararları azaltmaya yönelik pasif istihdam politikalarının temelidir⁴⁹.

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin bir kararında işsizlik sigortası ile ilgili olarak şöyle denilmiştir: ‘ ‘ ...İşsizlik ödeneği, işsizlik sigortasının işsizlik sigortası riskiyle karşılaşan sigortalılara güvence sağlama aracıdır... Sigortalı işsizlere işsizlik ödeneği vermek suretiyle gelir sürekliliğini sağlamak, işsizlik sigortasının bir yönünü oluşturmaktadır. Diğer bir yönü ise sigortalı işsizleri işe yerleştirmek ya da yeniden istihdam şansı elde edebilmeleri için gerekli olan meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi vermektir. Bütün bunlar göz önüne alındığında işsizlik sigortası ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin birbirinden farklı düşünülmesinin imkansızlığı ortaya çıkmaktadır. ’ ’⁵⁰.

Yargıtay kararında da görüleceği üzere işsizlik sigortasının ilk ve esas amacı işsiz kalan kişiye gelir sürekliliği sağlamaktır. Böylelikle gerek sigortalı işsiz ve gerekse sigortalının ailesi, kişi yeniden bir iş sahibi oluncaya kadar geçici bir süre için de olsa ekonomik olarak korunmuş olacaktır. Bu sayede de işsizlik sigortası ile yalnızca sigortalı

⁴⁷H.Y. Taş (2016). Avrupa Birliği ve Türkiye’de işsizlik sigortasının sosyo-ekonomik açıdan karşılaştırılması. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* © Cilt: 5, Yıl: 5, Sayı: 11 (2016/1), s.26; Y. Yıldız (2016). 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na göre işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 10.

⁴⁸Başterzi, a.g.k., 1996, s. 53.

⁴⁹K. Biçerli (2011). *Çalışma ekonomisi*. İstanbul: Beta Yayıncılık, s. 492.; E. Çakmak (2020). Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamaları. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C:12, No:1, s.4.

⁵⁰Yargıtay 10. HD., T.03/05/2006, E:2004/243, K:2006/271.

kişi ile ailesi değil, toplumun geleceği ve huzuru da güvence altına alınacaktır⁵¹. İşsizlik sigortası ile amaçlanan ikinci durum ise işsizliği önleyerek kişinin mesleki gelişimine katkıda bulunmak suretiyle kişinin yeniden iş bulabilmesi için gerekli imkanı sağlayabilmektir. Fakat bu amacın asıl ulaşılmak istenen değil, tali bir amaç olduğuna dikkat edilmelidir. Zira işsizlik sigortası işsizliği önlemede başvurulan bir önlem değil, işsizlik ortaya çıktığında işlerlik kazanan bir sosyal güvenlik aracıdır⁵².

İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre işsizlik sigortasının beş ana unsuru bulunmakta olup bunlar zorunlu olma, işsizlik riskinin tazmin edilmesi, prim ödeme, devlet tarafından kurulma ve desteklenme ile kişinin yeniden işe yerleştirilmesidir⁵³.

Riskin tazmini işsizlik sigortasının işsiz kalan kişinin geçici olarak gelir kaybının önlemesi ile ilgilidir. İşsizlik sigortasını diğer sigortalardan ayıran en temel özellik ise bu sigortanın zorunlu olarak yapılması, işçinin ve işverenin rızasının aranmamasıdır. İşsizlik sigortası kanundaki düzenlemelerin emredici nitelikte olması bu sigortayı zorunlu kılmakta ve böylece yüksek gelirlere sahip olmayan işçiler işsizlik riskinin bilincinde olmamalarına rağmen bu sigorta kolundan faydalanarak korunmaktadırlar⁵⁴.

Sigortanın maddi kaynağı primlere dayanmakta olup prim ödeme neticesinde işsizlik sigortasının karşılık beklenmeden yapılan bir yardım değil, prim ödeme neticesinde kazanılan bir hak olduğu anlaşılmaktadır⁵⁵.

İşsizlik sigortası ile ekonomik olarak kalkınma ile birlikte sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adaletli ve dengeli bir biçimde paylaştırılmasını amaçlanmakta olup bu da sosyal devlet olma ilkesinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır⁵⁶. Bu bağlamda sosyal devlet ilkesinin de bir gereği olarak işsizlik sigortası devlet tarafından kurulmakta ve desteklenmektedir. Ayrıca yukarıda da anlatıldığı üzere işsizlik sigortasının asli amacı işsiz kişiye gelir sağlamak olmakla birlikte tali amacı da işsizlerin yeniden iş bulması ve istihdamının sağlanması amacıyla kişinin gelişimine destek vermektir⁵⁷.

⁵¹Baştırzi, a.g.k., 1996, s.54.

⁵²F.Andaç (2010). *İşsizlik sigortası* (2. Baskı). Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, s.55.

⁵³Andaç, a.g.k., 2010, s.58.

⁵⁴Bektaş, a.g.k., 2016, s.66.

⁵⁵Andaç, a.g.k., 2010, 59.

⁵⁶F. Dikmetaş (2017). *Dezavantajlı gruplar açısından pasif istihdam politikalarının değerlendirilmesi ve İŞKUR için öneriler*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 22.

⁵⁷A. Limoncuoğlu (2012). İşsizlik sigortası ve uygulama sorunları. *Sicil Dergisi*, S:26, s. 85.

1.5. Karşılaştırmalı Hukukta İşsizlik Sigortasının Tarihi Gelişimi

İşsizlik toplumun ekonomik, sosyal ve siyasi yapısında değişiklikler meydana getirmiş ve işsizlik sigortasının doğumuna sebep olmuştur. İnsanlar hayatlarını devam ettirmek için gelir elde etmeye ihtiyaç duymaktadır. İşsizlik sigortası çalışma isteği ve iradesi bulunmasına rağmen çalışma imkânı bulamayan ve işsiz kalan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma ihtiyacından doğmuş olup işsizlik sigortası ile sosyal ve ekonomik olumsuzluklar önlenmeye çalışılmıştır⁵⁸.

Günümüz toplumunun en önemli sosyal problemlerinin başında gelen işsizlik neticesinde doğacak sorunlardan bireylerin korunmaları işsizlik sigortası ile sağlanmaktadır. Ancak işsizliğin getirdiği riskleri ve olumsuzlukları önlemek adına daha önce ailelere yapılan yardımlar, dini kurum ve kuruluşların yardımları, loncaların ve teşkilatların yardımlarından günümüzdeki işsizlik sigortası uygulamasına ulaşmak uzun yıllar neticesinde gerçekleşmiştir⁵⁹.

19. yüzyılda iş kazası, meslek hastalığı gibi durumlara karşı bir koruma gerçekleştirilememiş olmakla birlikte bunların haklı olduğu ifade edilmiş, ancak işsizlik hoş kabul edilmeyerek kişinin işsiz olmasının kendi iradesi neticesinde gerçekleştiği belirtilmiştir.

20. yüzyıldan itibaren ise işsizliğin yalnızca kişinin kendi isteği ve iradesiyle değil, gayri iradi olabileceği de kabul edilmiş ve işsizlik sigortasının temelleri atılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda özellikle işsizliğin yoğunlaştığı yerlerde sendikalar işsizliğin etkilerini azaltmak adına isteğe bağlı fonlar oluşturmaya başlamıştır. Yine bazı işverenler ve belediyeler de işçinin sendikalı olup olmadığına bakılmaksızın isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası⁶⁰ fonları oluşturmuşlardır. Özellikle belediyeler gibi kamu tarafından desteklenerek oluşturulan sigortanın ilk örneği 1893 yılında İsviçre'nin Bern kentinde görülmüştür⁶¹. Zamanla bu girişimler yetersiz kalmaya başlamış ve ilk zorunlu işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere'de oluşturulmuştur. Daha sonraları ve bilhassa İkinci

⁵⁸R. Korkusuz ve S. Uğur (2015). *Sosyal güvenlik hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi, s.401; N. Uzunca (2019). *Pasif işgücü piyasası politikası kapsamında uygulanan işsizlik ödeneğinin işsizliğe etkileri: Türkiye için zaman serisi analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale: Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 12.

⁵⁹Başterzi, a.g.k., 1996, s.59.

⁶⁰İsteğe bağlı işsizlik sigortasının zorunlu işsizlik sigortasından en önemli farkı isteğe bağlı sigortanın finansmanının işçilerce sağlanması, işverenin katkıda bulunmasının zorunlu olmamasıdır. Ayrıca isteğe bağlı sigortada ödenecek yardımda belli bir standart koyulmamış, ödemeye ilişkin yalnızca bir üst limit belirtilmiştir. Ancak ödeneye hak kazanma koşulları, ödenekten yararlanma süreleri, ödeneğin kesilmesi gibi birçok konuda isteğe bağlı sigorta ile zorunlu sigorta benzerlik göstermektedir.

⁶¹Başterzi, a.g.k., 1996, s.60.

Dünya Savaşı'ndan sonra devletin tam istihdamı sağlamakla ve vatandaşlarını işsizliğin olumsuz etkilerinden korumakla yükümlü olduğu düşünülmeye başlanmış ve işsizlik sigortası önem kazanmaya devam etmiş, birçok ülke zorunlu işsizlik sigortasına dayalı bir sistem kurmuştur.

Ülkemizde işsizlik sigortası ilk olarak 1952 yılında Tük-İş Genel Kurulu'nda konuşulmuş olmakla birlikte sigortaya yönelik ilk ciddi çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu⁶² ile Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde 1959 yılında başlanmıştır⁶³.Yıllar boyunca işsizlik sigortası gündemde olmuş, buna ilişkin pek çok çalışma gerçekleştirilmiş, işsizlik sigortasının kabulüne ilişkin görüşler Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren 1976 yılına kadar tüm kalkınma planlarında yer almıştır. İşsizlik sigortasının kurulması için çok sayıda kanun tasarı ve teklifi de hazırlanmış, ancak bunların hiçbiri kabul edilmemiştir.

Diğer ülkelere nazaran ülkemizde işsizlik sigortasının kabulü ve yasalaşması uzun yıllar almıştır. Zira Sosyal Güvenlik Kurumunun primlerinin yüksekliği göz önüne alındığında buna bir de işsizlik sigorta priminin eklenmesinin işçiye ve işverene ağır yük getireceği düşünülmüş, ayrıca Türkiye'de işsizlik oranının yüksek oluşu, mevcut işçilerin vasfının ve niteliğinin bulunmaması, işsizlik oranlarına ilişkin kesin ve sağlıklı verilerin bulunmaması işsizlik sigortasının kurulmasının geciktirmiştir.

8 Eylül 1999 tarihinde yayımlanan Resmî Gazete ile ise 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kabul edilmiştir. 1 Haziran 2000 yürürlüğe giren Kanun ile sigortalı çalışan işçilerden işsizlik sigortası fonu için prim kesilmesi uygulaması başlamıştır. Fonda biriken paranın işsiz kimselere dağıtımına ise 2002 yılının mart ayından itibaren başlanmıştır⁶⁴.

Aşağıda Almanya, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa'da işsizlik sigortasının tarihi gelişimlerine değinilecek, ayrıca mevcut olan işsizlik sigortası uygulamalarından kısaca bahsedilecektir.

1.5.1. Almanya

İşsizliğin getirdiği riskleri ve problemleri ortadan kaldırmak amacıyla Almanya'da 1927 yılında işsizlik sigortası kabul edilmiştir. 16 Temmuz 1927 tarihli İşe Yerleştirme

⁶²Kısa adı İŞKUR olan Türkiye İş Kurumu'nun ilk kurulduğundaki adı İş ve İşçi Bulma Kurumu'dur.

⁶³M. Sürücü (2014). *İşsizlik, işsizlikle mücadelede pasif istihdam politikaları: Almanya ve Türkiye Örnekleri*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, s.85.

⁶⁴Dikmetaş, a.g.k., 2017, s. 62-63.

ve İşsizlik Sigortası Kanunu ile birlikte, İş Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu oluşturulmuştur⁶⁵. Bu Kanun, iş bulma ve işe yerleşmeye dair hizmetlerin devlet tarafından yürütülmesi gerek işçilerin ve gerekse işverenlerin Almanya’da mevcut bulunan iş bulma kurumuna aynı oranda parasal destek sağlanması, işsizliğe ilişkin ödeneklerin ve yardımların gelire göre dağıtımının yapılması, işsizlik ödeneğine ilişkin azami ödeme süresinin yasalarla belirlenmesi ve işsizlik sigortasına katılımın zorunlu hale getirilmesi gibi unsurları içermekte ve bugün halen geçerliliğini korumaktadır.⁶⁶ Almanya’da sosyal güvenlik genel rejimi dokuz riskle ilgili sigorta kollarını içermektedir. Söz konusu riskler, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm ve aile yardımları ile işsizlik yardımından oluşmaktadır⁶⁷.

Esasında Almanya’da işsizlik sigortasındaki gelişmeler 1880’li yıllarda başlamıştır. Hatta İngiltere’de Alman sigorta modeli esas alınarak işsizlik sigortası uygulanmaya başlanmıştır. Ancak Almanya’da İngiltere’ye nazaran işsizlik sigortasının kabul edilmesi iki sebepten dolayı gecikmiştir. Bunlardan ilki Almanya’da İngiltere’ye göre işsizlik oranlarının düşük olmasıdır. İkinci sebep ise Alman hükümetinin işsizlik sigortasına hak kazanmaya esas olacak işsizliğin tanımının tam olarak yapılamamış olmasıdır⁶⁸.

Almanya’da işsizlik sigortasına ilişkin yasal düzenlemeler kabul edildikten sonra ekonomik kriz yaşanmış ve işsizlik sigortasında sarsıntılar meydana gelmiştir. Ancak gerek işsizlik sigortasının yanında kişilere başka sosyal yardımlar yapılmış olması gerekse işsizliğin önlenmesi ve etkilerinin azaltılması için kişilerin mesleki deneyimlerinin ve becerilerinin geliştirilmesi için eğitimler düzenlenmesi sebebiyle işsizlik sigortası sonraki krizlerden daha az etkilenmiştir⁶⁹.

Günümüzde Almanya’da zorunlu işsizlik sigortası sistemi geçerli olup ücretle çalışan kimseler, mesleki rehabilitasyona gidenler, ev işlerinde çalışanlar, genç özürllüler, tarım işçileri, beden işçileri, müstahdemler ve mesleki eğitim gören çıraklar, kural olarak işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmuşlardır⁷⁰. Bununla birlikte;

⁶⁵Ş. Koçer Özmert (2014). *Almanya Federal Cumhuriyeti sosyal güvenlik sistemi ve sistem içerisinde sosyal sigorta uygulamaları*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uzmanlık Tezi, s.64.

⁶⁶O.Şahin (2014). *Federal Almanya’da işsizlik sigortasına yönelik yeni düzenleme önerisi: işsizlik sigortasının özelleştirilmesi yurtdışı işçi hizmetleri*. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, s.7.

⁶⁷Taş, a.g.k. 2016, s.44.

⁶⁸Başterzi, a.g.k., 1996, s. 64.

⁶⁹Başterzi, a.g.k.,1996, s.64.

⁷⁰H. Ş.Ekdemir (2005). *Avrupa Birliği-Türkiye sosyal güvenlik normları. Hak-İş Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu*, Ankara: Norm Matbaacılık, s.550.

- Memurlar, hakimler, mesleği asker olanlar,
- Aylık olarak 450 Euro altında ücret ile çalışan kimseler,
- Ortaöğretim ya da yükseköğretim öğrencileri,
- Yasal olarak emeklilik yaşına ulaşmış olanlar,
- Tam iş göremezlik aylığı alanlar

işsizlik ödeneğinden yararlanamayacaklardır.

Ödenek alabilmek için aşağıdaki koşulları taşıyor olmak gerekmektedir:

- Kişinin işsiz olması
- Ülkede mevcut olan iş bulma kurumuna işsiz olarak kayıtlı olmak,
- İşsiz kalmadan önce son iki yılda en az 12 ay sigortalı olarak bir işte çalışmış olmak,
- 65 yaşını doldurmamış olmak⁷¹.

İşsizlik ödeneğinin miktarı kişinin işsiz kalmadan önceki son on iki ayda elde ettiği ücrete göre hesaplanmaktadır. Buna göre bir sigortalının işsizlik maaşı, son on iki ayda elde ettiği ortalama net gelirinin %60'ı olarak tespit edilmektedir. Ancak kişinin çocuğunun olması halinde işsizlik maaşı, son on iki ayın net gelirinin %67'si olarak belirlenmektedir. İşsizlik ödeneğinden faydalanan kimsenin işsiz kaldığı sürede aktif olarak iş araması ve çalışmaya hazır bulunması gerekmektedir. Kişiye iş bulma kurumu tarafından sunulan işler ancak istisnai durumlarda reddedilebilirken, sebep gösterilmeksizin yahut geçerli bir gerekçeyle dayanmayarak kabul edilmeyen makul bir iş olması halinde kişinin faydalandığı işsizlik ödeneği, 12 haftaya kadar askıya alınabilmektedir⁷².

İşsizlik ödeneğinden faydalanma süresi, kişinin yaşına ve çalışma süresine bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. 1 Ocak 2008 tarihine kadar işsizlik ödeneğinden faydalanma süresi en fazla 18 ay olarak belirlenmişken, yapılan yeni düzenleme neticesinde süre 24 aya kadar uzatılmıştır⁷³.

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için gereken süreyi doldurmamış olan işçiler ile daha önceden işsizlik sigortasından yararlanmış ve faydalanabilecekleri işsizlik

⁷¹Dikmetaş, a.g.k., 2017, s. 25.

⁷²Sosyal Güvenlik Kurumu (2012). *Avrupa Birliğinde sosyal güvenlik*. Ankara, s.51.

⁷³Koçer, a.g.k., 2014, s.71.

ödeneği tükenmiş olan işsizler ihtiyaç sahibi olmaları durumunda işsizlik ödeneği için aranan koşulları yerine getirdikleri takdirde “işsizlik yardımı”⁷⁴ alabileceklerdir⁷⁵.

1.5.2. İngiltere

Yukarıda anlatıldığı üzere belediyeler ve sendikalar tarafından isteğe bağlı işsizlik sigortası oluşturulmuş, kamu kurumlarınca desteklenen işsizlik sigortasının ilk örneği İsviçre’nin Bern kentinde 1893 yılında görülmüş ve 1904 yılında da Londra’da uygulanmaya başlanarak İngiltere’de isteğe bağlı işsizlik sigortası oluşturulmuştur⁷⁶.

İşsizlik sigortasının yasalaşması ise 1911 yılında gerçekleşmiştir. Ulusal Sigorta Yasası kapsamında 1911 yılında ilk kez İngiltere’de işsizlik sigortası kanunlaşmış ve bu kanun diğer ülke kanunlarına da esas oluşturmıştır⁷⁷.

1911 yılında kurulan zorunlu işsizlik sigortası sistemi Birinci Dünya Savaşı’na kadar problemsiz olarak işlemiş, ancak daha sonra yaşanan ekonomik kriz sebebiyle sistem sarsıntıya girmiştir. Bu sarsıntı sonrası fondan yararlanma şartları zorlaştırılmış ve fona devlet hazinesinden maddi destek sağlanması amacıyla kredi verilmiştir.

1930’lu yıllara gelindiğinde işsizliğin zararlarının en aza indirgenmesinde kullanılan tazmin çeşitlerinden en genel yöntem işsizlik sigortası olmuştur. Şu an yürürlükte olan mevzuat 1995 yılında kabul edilmiş olup İngiltere’de halen zorunlu işsizlik sigortası ile işsizlik yardımı uygulanmaktadır⁷⁸.

İngiltere’de şu an uygulanan sisteme göre işsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için şu koşulları taşıyor olmak gerekmektedir:

- Çalışabilecek halde bulunmak,
- İşsiz olmak,
- Devletin iş bulma kurumuna kayıtlı bulunmak,
- Haftada 16 saat ve daha fazla süre ile herhangi bir işte çalışmamak,
- İngiltere sınırları içerisinde bulunmak,

⁷⁴İşsizlik yardımı işsizlik sigortası fonundan karşılanan bir yardım olmayıp, devlet tarafından ödenen bir yardımdır. Bu yardım, işsizlik ödeneğine hak kazanamayan ve iş bulamayan, bu sebeple mağduriyeti devam eden kişilere verilmekte olup Alman halkı arasında “Hartz IV” olarak adlandırılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Dikmetaş, a.g.k., 2017, s.28-29.

⁷⁵B. Aktürk (2009). İşsizlik sigortasına karşılaştırmalı bir yaklaşım: Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye. *Türkiye İş Kurumu Yayın No:350*, s.75.

⁷⁶T. Yazgan (1969). Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulması ile ilgili meseleler. *Sosyal Siyaset Konferansları 20. Kitap*, İstanbul, s.153.

⁷⁷Başterzi, a.g.k., 1996, s.61.

⁷⁸Aktürk, a.g.k., 2009, s.118.

- Emeklilik yaşının altında olmak⁷⁹.

İngiltere’de kişinin şartları taşıyor olması halinde en fazla 182 gün işsizlik ödeneği alabilmesi mümkün olmaktadır. Ödeneğin miktarı ise kişilerin ücretine bağlı olmayıp, sabit oranda uygulanmakla birlikte ödenecek olan miktar kişinin yaşına göre değişkenlik gösterebilmektedir⁸⁰.

İşsizlik sigortası fonuna işçiler kazançlarının %11’i oranında, serbest çalışan kimseler gelirlerinin %8’i oranında, işverenler ise işçinin ücretinin %12,8’i oranında destek sağlamakta olup devlet ise maddi olarak imkânı bulunmayan kimselerin sosyal güvenlik yükümlülüklerini üstlenerek fona katkıda bulunmaktadır⁸¹.

1.5.3. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri’nde işsizlik sigortasına ilişkin olarak 1932 yılına kadar herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Zira 1932 yılına kadar ABD’nin işçi örgütleri işsizlik sigortası kurulmasını istememiş, ayrıca federal sistemin uygulandığı Amerika’da işsizlik sigortasından kaynaklı olarak işverenlerden alınacak olan kesintinin artması sebebiyle işverenler arasındaki rekabetin azalabileceği endişesi doğmuştur.

Ancak daha sonra 1934 yılında yapılan düzenleme neticesinde işverenler içinde işsizlik sigortasına katkıda bulunan kimselerin federal devlete ödemeleri gereken vergi tutarından indirim yapılmış, işsizlik sigortasına yapılan katkı ile de federe devletlerin işsizlik sigortasına gelir oluşturulmuştur. Federe devletler de işsizlik sigortası için oluşturulan fonda biriken paranın federal devlet tarafından belirtilecek bir hesapta tutmuş, işsizlik ödeneğini devlete ait işçi ofisleri aracılığı ile ödenmesini sağlamış ve ödenekle ilgili çıkabilecek olumsuz durumlara karşı yargı yoluna gidilebilmesine imkân tanıma yükümlülüğü altına girmiştir⁸².

1935 yılında ABD’de çıkarılan sosyal güvenliğe ilişkin kanunda İngiliz işsizlik sigortası model alınmıştır⁸³. Ancak ABD’de uygulanan işsizlik sigortası diğer ülkelerden farklılık göstermektedir. Şöyle ki; öncelikle Amerika’da federalizmin uygulandığı bir sistem olması sebebiyle federe devletlerin ve onların koyduğu kanunların üzerinde uygulanan federal devlet vergi sistemi mevcuttur. Ayrıca Amerika’da birçok federe

⁷⁹Şahin, a.g.k, 2014, s.96; Aktürk, a.g.k., 2009, s.118.

⁸⁰Dikmetaş, a.g.k., 2017, s. 49.

⁸¹Andaç; a.g.k., 2010, s.190.

⁸²Başterzi, a.g.k., 1996, s.65.

⁸³<http://acikerisim.deu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/20.500.12397/12403/189972.pdf?sequence=1>
(Erişim Tarihi: 03/05/2019)

devlette işsizlik fonunun maddi kaynağını yalnızca işverenler oluşturmaktadır. Son farklılık ise işverenlerin işçi istihdamını sağlamak ve işçilerin işten çıkarılmasını önlemek adına işten çıkarma sayısı ve oranı arttıkça katılan vergi yükümlülüğü de artmakta, istihdam oranı arttıkça da işverenin vergi yükü azalmakta ve hatta bazen sıfıra kadar düşebilmektedir⁸⁴.

1.5.4. Fransa

Fransa’da işsizlik sigortasına ilişkin düzenlemeler diğer ülkelere nispeten geç başlamış, neredeyse 1950’li yıllara kadar işsizlik sigortasının üzerinde durulmamıştır. Fransa’da halen uygulanmakta olan mevzuat ise 1984 yılında düzenlenmiş olup zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programlarını içermektedir⁸⁵.

Fransa’da 1940’lı yıllarda basit bir işsizlik ödeneği yardımı oluşturulmuş ve hatta sonrasında çıkan sosyal güvenliğe ilişkin kanunlarda işsizlik sosyal riskler arasında görülmemiş ve sigorta edilmesine ihtiyaç duyulmamıştır. Ancak 1958 yılında işsizlik sigortasına duyulan ihtiyacın artması sebebi ile işçi ve işveren sendikaları arasında bir toplu sözleşme imzalanarak işsizlik sigortası uygulanmaya başlanmış, fonun gelirleri önceden sadece işveren tarafından sağlanırken sonraları işçilerce de destek olunması öngörülmüştür. 1967 yılına gelindiğinde ise işsizlik sigortası sanayi ve ticaret kollarındaki tüm işverenler bakımından zorunlu hale getirilmiştir⁸⁶.

Şu an uygulanan sisteme göre işsizlik sigortası kapsamına şartları taşıyan ve ücretli olarak çalışan herkes dahil olmakla birlikte mevsimlik işçiler ve ev hizmetçileri kapsam dışında tutulmuştur. İşin geçici olarak durdurulması, çalışma sürelerinde zorunlu olarak azaltmaya gidilmesi, iş kontratının sona ermesi veya işveren tarafından işten çıkarma hallerinde işsiz kalanlara işsizlik sigortası tarafından yardım yapılmaktadır⁸⁷. Ayrıca işsizlik ödeneği yardımıyla iş arayan gençler, yeni dul kalan ve boşananlar, ayrı yaşayanlar, bir veya daha fazla çocuklu tek yaşayan kadınlar, işten yeni çıkartılan askeri personel, hükümlüler, çıraklar ve işsizlik sigortasından faydalanamayan uzun dönemli işsizler yararlanmaktadır⁸⁸.

Fransa’da işsizlik ödeneği alabilmek için;

⁸⁴Başterzi, a.g.k., 1996, s.66.

⁸⁵Y. Tuna (1995). *İşsizlik sigortasının yapısı, sosyal ve ekonomik etkileri*. Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2372, s. 119.

⁸⁶Başterzi, a.g.k., 1996, s. 67.

⁸⁷Aktürk; a.g.k., 2009, s.7.

⁸⁸Andaç, a.g.k., 2010, s.186.

- Kişinin işi kaybının kendi isteği/iradesi dışında gerçekleşmiş olması
- İşsizlik ödeneği almak isteyen kimsenin ülkenin iş kurumuna kayıtlı olması, kontrol altında bulunması ve çağrıldığı takdirde çalışmaya hazır konumda bulunması,
- Kişinin 60 yaşın üzerinde bulunmaması yahut 60 yaşında olup da emekli aylığı almıyor olması halinde 65 yaşını aşmamış olması,
- Kişinin son üç yılda ücretli olarak çalıştığını kanıtlaması (Bu süreler uzadıkça ödenek alma süresi de uzayacaktır. Ayrıca Avrupa Birliği'ne üye olan başka bir ülkede gerçekleşmiş olan çalışmalar da bu maddeye dahil olup sigorta kapsamında yardım ödenirken göz önünde bulundurulacaktır.)
- En az 4 aydan beri sigorta primi ödemiş olmak,

şartlarını taşımak gerekir⁸⁹.

İşsizlik sigortasının gelirleri işçi ve işverenlerden kesilen primler aracılığı ile sağlanmaktadır. İşsizlik sigortasının kapsamında olan sigortalı işçinin ücretinin %2.40'ı, işveren işçi ücretinin %4'ü oranında fona katkıda bulunmaktadır. Devlet tarafından ise fona yapılan herhangi bir maddi destek bulunmamaktadır⁹⁰.

İşsizlik parası ödeme süresi, çalışma sürelerine ve kişinin yaşına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Buna göre;

- Son 22 ay içinde 6 ay katkıda bulunan 7 ay,
- Son 20 ay içinde 12 ay katkıda bulunan 12 ay,
- Son 26 ayda 16 ay prim ödeyen 23 ay

ödenek almaya hak kazanmaktadır. 50 ve daha yaşlı olanlar ise, son 36 ay içinde 27 hafta katkı sağlamış olanlar 36 aya kadar ödenek alabilmektedirler.

Ödenek süresi, normal oranlı ödeme süresi ile giderek azalan oranlı ödeme süresinden meydana gelmekte olup normal olarak birinci süre toplam ödenek süresinin 1/3 ile yarısı arasında bir süreyi, ikincisi kalan süreyi kapsamaktadır.⁹¹ Normal günlük işsizlik ödeneği tutarı işsizin işini kaybetmeden önce sahip olduğu brüt ücreti üzerinden oransal olarak tespit edilir. Bu oran %57,4 ile %75 arasında değişmektedir. Belirleyici olan ise ücretin yüksek ya da düşük olmasıdır. İşsizlik ödeneğine esas olacak gelir yükseldikçe oran da düşmektedir. Birinci dönem bittiğinde ise normal ödenek oranında

⁸⁹Taş, a.g.k., 2016, s.50.

⁹⁰Şahin; a.g.k., 2014, s.90.

⁹¹Aktürk; a.g.k., 2009, s.81.

genel olarak her 4 ayda bir %15 indirim uygulanmakla beraber ödenek her halükârda devlet tarafından tespit edilen asgari geçim düzeyinin altına düşürülememektedir⁹².

1.6. İşsizlik Sigortasının Yönetimi

İşsizlik sigortasının çeşitli şekillerde yönetildiğini görmek mümkündür. Ancak genel olarak üç çeşit yönetim şekli uygulanmaktadır. Bunlardan ilki ve en çok uygulananı sigortanın devletin ilgili birimince yönetimidir. İkinci yönetim şekli ise sistemin işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden meydana gelen bağımsız bir kurum eliyle yönetimidir. Üçüncü yönetim şekli ise devlet denetimi altında bulunmak kaydı ile sigortanın sendikalar aracılığıyla yönetilmesidir. Bunlar dışında karma uygulamalar da görülebilmektedir⁹³. Bu bağlamda konunun yalnızca işsizlik ödeneği olarak değerlendirilmesi halinde sigorta yönetiminin sosyal sigorta kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi⁹⁴, ancak işsizlik ödeneğinin yanında mesleki eğitim ve deneyimin artırılması, işsizliğin azaltılarak istihdamın sağlanması gibi misyonların da işsizlik sigortasına yüklenmesi halinde yönetimin istihdam kurumları aracılığıyla yapılmasının uygun olacağını belirten görüşler mevcuttur.

Ülkemizde uygulanan sisteme göre işsizlik sigortasına ilişkin primlerin toplanmasından Sosyal Güvenlik Kurumu sorumlu olmakla birlikte işsizlik sigortasının yönetimi Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne bırakılmış olup işsizlik sigortasına ilişkin her türlü işlemin yapılmasında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü yetkilidir. Bu itibarla işsizlik sigortasına ilişkin işlemlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü bünyesinde ‘‘İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı’’ oluşturulmuştur⁹⁵.

İSK 46’ncı maddesinin 4’üncü fıkrasına göre İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı’nın görevleri şunlardır:

- İşsizlik sigortası için oluşturulan fonda biriken işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu⁹⁶ kararları doğrultusunda değerlendirilmesi için gereken işlemleri gerçekleştirmek,

⁹²Ekdemir; a.g.k., 2005, s.633.

⁹³Baştırzi,a.g.k., 1996, s.69-70.

⁹⁴C. Tuncay ve Ö. Ekmekçi (2014). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, s.647.; F. Demir ve Z. Erdut (1993). *Batı ülkelerinde işsizlik sigortasının hukuki çerçevesi ve uygulaması*. Ankara: Kamu- İş Yayınları, s. 403 vd.

⁹⁵İşsizlik sigortasının yönetiminin İŞKUR’a ait olduğu İSK m. 46/4’te açık olarak düzenlemiştir.

⁹⁶Türkiye İş Kurumu, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizlik hizmetlerini yürütmek amacıyla 4094 sayılı Kanun’a tabi olarak faaliyet ve varlık gösteren, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur. Yönetim Kurulu ise, Türkiye İş Kurumu’nun en yüksek yönetim,

- Ödenen primlere ilişkin kişi bazında kayıt tutmak,
- İşsizlik ödeneği ödenmesine yönelik gereken her türlü işlemi yapmak,
- Sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na yatırılmasını sağlamak,
- İşsiz kimselere yönelik olarak mesleki eğitimlerinin artırılmasına yönelik gerekli işlemleri gerçekleştirmek,
- İşsizlik Sigortası Kanunu'nun uygulanması için kendisine verilen diğer görevleri gerçekleştirmek.

1.7. İşsizlik Sigortası Fonunun Finansmanı

İşsizlik sigortasının en büyük gelir kaynağını şüphesiz ki primler oluşturmaktadır. Fonun giderlerinin başında ise sigorta kapsamında hak kazanan kişilere verilen ödenekler gelmektedir. Bu başlık altında işsizlik sigortasının gelirlerine ve giderlerine yer verilecektir.

1.7.1. Fonun gelirleri

İşsizlik sigortası diğer sigorta kollarına nazaran fazla masraf gerektirmiyor olsa da finans endişesi güdüldüğü için kurulması en zor sigorta türü olarak görülmüştür. Zira gerek işsiz insan sayısını gerekse işsizliğin artacağı zaman dilimini tahmin edebilmek güçtür. Örnek vermek gerekirse İngiltere'de işsizlik sigortası kurulduktan sonra yaklaşık her on yılda bir kriz yaşanacağı düşünülmüş olmakla birlikte sigortanın kurulmasını takiben Birinci Dünya Savaşı çıkmıştır⁹⁷. Ancak fon düşünüldüğü kadar devleti zorlamamaktadır. Çünkü gelir kaynağı olarak ödenen primler ile fon kendi kendini idare edebilmekte ve devlete fazladan külfet yüklememektedir.

İşsizlik sigortası genel olarak işçi ve işverenlerden alınan primler ile devlet tarafından sağlanan katkılar ile finanse edilmekte olup bu finans şekline işçilerin, işverenlerin ve devletin katılması sebebiyle üçlü finansman yöntemi denilmektedir. İşsizlik sigortasının bu yöntemle finanse edildiği ülkelere örnek olarak Almanya, Danimarka, İngiltere, Kanada, Hollanda gibi ülkeleri saymak mümkündür⁹⁸.

karar, yetki ve sorumluluğa sahip organıdır. Yönetim Kurulu, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürünün başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanan iki temsilci ile en çok üyeye sahip işçi konfederasyonu, işveren konfederasyonu ve esnaf ve sanatkârlar konfederasyonunca belirlenen birer üye olmak üzere altı kişiden oluşmaktadır.

⁹⁷Andaç, a.g.k., 2010, s. 86.

⁹⁸Başterzi, a.g.k., 1996, s. 75.

Avustralya, Mısır, Bulgaristan, Yeni Zelanda gibi birtakım ülkelerde sigortanın finansmanına sigortalı kimseler herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Fonun gelirleri devlet ve işveren tarafından karşılanmaktadır⁹⁹.

İtalya, ABD gibi bazı ülkelerde ise işsizlik sigortasının gelir kaynağı tamamıyla işverenler tarafından sağlanmaktadır. Bu ülkelerde işçiler işsizlik sigortasının finansmanına hiçbir katkıda sağlamadığı gibi devlet tarafından da fonun yönetim giderlerinin karşılanması amacıyla yapılan katkı dışında herhangi bir destekte bulunulmamaktadır¹⁰⁰.

Ülkemizde ise üçlü finans yönetimi modeli benimsenmiştir. Bu bağlamda işçinin prime esas aylık brüt kazancının %1 kadarı sigortalı, %2'si kadarı işveren ve %1 devlet katkısı olarak alınarak fona aktarılır¹⁰¹. Fonun gelirlerinden herhangi bir kesinti yapılmamakta ve genel bütçeye aktarımda bulunulmamaktadır. Ayrıca fona ait gelir ve giderler yeminli mali müşavirler tarafından denetlenmektedir¹⁰².

1.7.1.1. Primler

İşsizlik sigortasının gelir kaynaklarının en önemlisi ve başta geleni primlerdir¹⁰³. Primler neticesinde yaşanması beklenen risklerin zararları mümkün olduğunca en aza indirgenmekte, bununla birlikte riskin ortaya çıkmaması halinde zararı karşılamak için ödenen primlerin iadesi de yapılmamaktadır. Riskin meydana gelmesi halinde ise zararı azaltmayı istemek prim ödemesini gerçekleştiren kimsenin sahip olduğu bir hak olarak görülmektedir¹⁰⁴.

Yukarıda bazı ülkelerde işsizlik sigortası primlerine katkının yalnızca işverenler tarafından, bazılarında devlet ile birlikte işverenler tarafından sağlandığı, işçinin yahut sigortalı kimsenin fona herhangi bir katkısının bulunmadığı görülmektedir. Bu bağlamda işsizlik riski ile karşı karşıya kalan kimse her ne kadar sigortalı kişi bile olsa işçinin işini kaybederek işsiz kalmasında işverenin de etkisi bulunduğundan işverenler de prim

⁹⁹Andaç, a.g.k., 2010, s.88.

¹⁰⁰Başterzi, a.g.k., 1996, s.76.

¹⁰¹İşsizlik Sigortası Kanunu madde 46.

¹⁰²M. R. Korkusuz (2005). *Uluslararası sözleşmelerde ve Türk İş Hukuku'nda işçilik alacaklarının korunması*. Ankara: Roma Yayınları, s. 181; M.R. Korkusuz ve S. Uğur (2018). *Sosyal Güvenlik Hukuku (6. Baskı)*. Bursa: Ekin Yayınları, s.405.

¹⁰³K. Yalçınar (2000). İşsizlik sigortası ve finansman modeli. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 2002/2, s.175.

¹⁰⁴İ. Görgücü, N. Aybıyık ve M. Koç (2012). Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması ve sonuçları (2000-2010). *e-Journal of New World Sciences Academy*, C:7, S:2, s.131.

ödemesi yaparak işsizlik sigortası fonuna maddi olarak destek sağlamaktadırlar¹⁰⁵. Bunun dışında işverenin üretim süreci boyunca en çok faydalandığı üretim faktörünün işçiler olmasının bir sonucu olarak işsiz kalan kişinin karşılaştacağı zorlukları azaltmaya katkıda bulunmak da işverenin ahlaki ve vicdani bir borcudur¹⁰⁶. Ayrıca işverenlerce işsizlik sigortası fonuna destekte bulunulması, işçilere ekonomik olarak katkı sağlanması sebebiyle onların verimini yükseltecek ve bu durum işverenlerin de faydasına olacaktır. Dolayısıyla her bakımdan güçsüz konumda bulunan işçilerce fonun finansmanı sağlanamayacağından işverenlerin bu sigortaya prim ödemeleri yolu ile katılmaları doğal olandır¹⁰⁷.

Birçok devlette ise fonun finansmanına sigortalı işçiler tarafından prim ödenmek suretiyle destekte bulunmaktadır. Bunun temelinde ise kişisel sorumluluk ilkesi yer almaktadır. Buna göre kişiler işsizlik sigortası sistemi var olmasaydı kendilerini işsizlik ve bunun sonuçlarından koruyabilmek için birtakım önlemler almak zorunda kalacaklardı. Bu sebeple işçilerin bireysel olarak yapacakları tasarruflardan ziyade böyle bir sistemin finansmanına destekte bulunmaları kişilerin daha çok güvence altında olmalarını da sağlamaktadır¹⁰⁸.

Ayrıca işsizlik sigortasının finansmanına devlet tarafından da katılım sağlanmaktadır. Zira işsizliğin sonuçlarının önlenememesi halinde işsizlik bir toplumsal sorun haline gelerek düzeni tehdit edecek ve işsizliğin meydana getirdiği tüm risklere ve maliyete devlet tarafından katlanılması gerekecektir. Ayrıca sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak devlet işsizlik sigortasına katılım sağlamakta olup işsizliğin zararlarını ortadan kaldırmayan bir devlet tarafından sosyal devlet anlayışının benimsendiği ve uygulandığı kabul edilemeyecektir¹⁰⁹. Ülkemizde de 1982 tarihli Anayasamızın 60 ıncı maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri almakla yükümlü olduğu, bunun için gereken teşkilatı kurması gerektiği ifade edilmiştir.

Ülkemiz bakımından fonun finansmanında üçlü bir katılım bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda hem sigortalı işçi hem işveren ve hem de devlet tarafından

¹⁰⁵Ersel, a.g.k., 1999, s. 51; A. Şahin (2012). *Avrupa Birliği ve Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulamaları ve Türkiye açısından değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 36-37.

¹⁰⁶Bektaş, a.g.k., 2016, s. 100.

¹⁰⁷S. Dilik (1991). *Sosyal güvenlik*. Ankara: Kamu- İş Yayınları, s. 217.

¹⁰⁸Başterzi, a.g.k., 1996, s. 76.

¹⁰⁹Yalçın, a.g.k., 2000, s.175.

ödeme yapılmak suretiyle fon finanse edilmektedir. İSK'nin 49 uncu maddesinde belirtildiği üzere işçinin prime esas aylık brüt kazancının %1 kadarı sigortalı, %2'si kadarı işveren ve %1 devlet katkısı olarak alınarak fona aktarılmaktadır¹¹⁰. Sigortalı işçiye düşen %1 oranında prim işveren tarafından işçiye ücreti henüz ödenmeden kesilerek işsizlik sigortası fonuna gönderilmektedir¹¹¹.

İşverenin gerçek kişi olması halinde sigorta primleri kendisi tarafından kesilip fona aktarılmaktadır. Tüzel kişi işverenlerde ise primlerin yatırılmasından doğan sorumluluğun kime ait olacağı hususunda birtakım problemler mevcut olabilmektedir. Örneğin limited şirket üzerinden inceleme yapılacak olursa bazı yargı kararlarında süresi içinde ödenmemiş olan sigorta primlerinden o dönem limited şirketin müdürlüğünü yapan kişinin işverenle birlikte müteselsilen ve müşterek sorumlu olduğu belirtilmiştir¹¹². Limited şirketin ortağı olan kimseler ise, şirketten tamamen veya kısmen tahsil edilemeyen veya tahsil edilemeyeceği anlaşılan alacaklardan sahip oldukları sermaye hissesi oranlarına göre doğrudan sorumlu olacaktırlar¹¹³. Limited şirket ortağının hissesini devretmesi halinde ise devir tarihinden önce doğmak koşulu ile prim borçlarından hissesini devreden ortağı devir anında sahip olduğu hisse oranıyla sınır olarak sorumlu tutmak mümkündür¹¹⁴.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 80 inci maddesinin 11 inci fıkrası uyarınca haklı bir sebep bulunmaksızın ödenmemiş olan primlerden tüzel kişiliği haiz işverenlerin üst düzey yönetici¹¹⁵ ve yetkilileri işverenler ile birlikte müteselsilen ve müştereken sorumlu olacaktırlar. Örneğin anonim şirketlerde bu üst düzey yöneticiler yönetim kurulu

¹¹⁰Primlerin ödenmesi bakımından başlıca iki sistem öngörülmüştür. İlki sabit prim sistemidir. Bu sistemde işçilerin aldığı ücret bakımından tüm işçiler için eşit miktarda prim ödemesi gerçekleştirilmektedir. Ücrete dayalı prim yönteminde ise farklı gelirlere göre prim miktarı ödeneceğinden daha adaletli bir uygulama olmakta ve daha çok tercih edilmektedir. Ülkemiz bakımından da ücrete dayalı prim yöntemi benimsenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Başterzi, a.g.k., 1996, s.79 vd.

¹¹¹Yargıtay kararlarında da görüleceği üzere işçi alacaklarının tespitinde net ücretin içerisine % 1 işsizlik primi eklenmemekte, brüt ücretten düşülmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bkz. Yargıtay 9. HD, T.02/12/2013, E:2013/43688, K:2013/31452.

¹¹²Bkz. Yargıtay 21. HD. T.04/11/2010, E: 2010/13659, K:2010/10940; Yargıtay 21. HD. T:24/03/2011, E:2011/1505, K:2011/2669.

¹¹³6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun m. 35/1.

¹¹⁴Bu yönde yargı kararları için bkz. Yargıtay 21. HD. T.04/11/2010, E:2010/13659, K:2010/10940; Yargıtay 21. HD. T.24/03/2011, E:2011/1505, K:2011/2669.

¹¹⁵Üst düzey yönetici şirketin tamamının yönetiminden sorumlu olup şirketle alakalı olan idari ve mali durumlar ile ilgili kendi başına karar alma yetkisi bulunan kimse olarak tanımlanmaktadır. Y.Bulut ve İ. Bakan (2005). Yönetici ve yöneticilik üzerine Kahramanmaraş kentinde bir araştırma. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S:9, s. 68.

başkanı ve başkan yardımcısıdır. Bu bağlamda özetle yöneticiler ile işverenlerin hisseleri oranında primlerden sorumlu olduğu söylenebilecektir¹¹⁶.

1.7.1.2. Prim dışı gelirler

Fonun en temel kaynağı her ne kadar primler olsa da başka kaynaklar aracılığı ile de fonun finansmanına katkıda bulunmaktadır. Bu kaynakların başlıcalarını yatırılan sigorta primlerinin değerlendirilmesi ile elde edilen kazançlar, fonun açık vermesi durumunda devlet tarafından yapılacak yardımlar, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu sebebiyle kesilecek idari para cezaları, gecikme faizleri ile bağışlar oluşturmaktadır¹¹⁷.

1.7.2. Fonun giderleri

İşsizlik Sigortası Fonu ilk kurulduğunda yalnızca işsizlik ödeneklerinin ödenmesi hizmeti için kullanılmaktaydı. Sigortanın ilk kurulduğu dönemde paranın gerek yalnızca bu hizmetle sınırlı olarak kullanımı, gerek işsizlik maaşlarının o dönem için oldukça düşük olması sebebiyle Fon'da para birikiminin fazla olması sağlanmıştı. Ancak daha sonra fondaki para miktarının artışıyla birlikte fonun giderlerinde de artışlar görülmüştür.

Başlıca giderler şunlardır¹¹⁸:

- İşsiz kimselere ödenen işsizlik maaşları,
- Kuruma kayıtlı işsizler için verilecek danışmanlık ve eğitim hizmetlerine ilişkin giderler,
- Kısa çalışma ve ücret garanti fonu kapsamında yapılan ödemeler,
- İşsizlik sigortası hizmetlerini gerçekleştirmek için Yönetim Kurulunun onayı ile yapılan giderler,
- Hizmet binası kiralanması, hizmet alımı, bilgisayar yazılım ve donanımları için yapılacak giderler,
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Türkiye İş Kurumu tarafından müşterek belirlenen giderler.

1.8. İşsizlik Sigortası Kapsamını Belirleyici Temel Ölçütler

Küresel sistem içerisinde genel duruma bakıldığında işsizlik sigortasının uygulanmasına en uygun sektörlerin sanayii ve ticaret sektörü olduğu görülecektir. Zira

¹¹⁶Bektaş, a.g.k., 2016, s.103-104.

¹¹⁷S. Özsoy (2011). *İşsizlik sigortası*. Ankara: TEKSİF Eğitim Yayınları, s. 156-157.

¹¹⁸A. Güzel, A.R. Okur ve N. Caniklioğlu (2015). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, s. 638-639.

örneğin gerek tarım sektöründe ve gerekse mevsimlik olarak çalışan işçilerde çalışılacak süre ve çalışma şekilleri belli olmadığından bu işçilere sigorta yapılmazken; sanayii ve ticaret sektöründe çalışan işçilerden iş sözleşmesi kapsamında çalışan kimseler genel olarak sigortadan yararlanmaktadır¹¹⁹. Aynı şekilde sürekli olmayan geçici işlerde çalışan işçiler ile sendika korumasından yararlanılmayan işyerlerindeki işçilerin ve kamu görevlilerinin genel olarak sigorta kapsamının dışında tutulduğu görülmektedir¹²⁰.

Esas olarak sigorta kapsamı, sigortanın uygulanacağı ülkedeki gelişmişlik düzeyine, ülkenin mali durumu ile sosyal imkanlarına bağlı olarak değişmektedir¹²¹. Bu bağlamda işsizlik sigortasının kapsamının saptanmasında etkili olan faktörler aşağıda incelenecektir.

1.8.1. Zorunlu sigortalılık ve isteğe bağlı sigortalılık

İşsizlik sigortasının tarihi gelişimine bakıldığında başlangıçta bu sigorta türünün isteğe bağlı olarak yapıldığı, zaman içerisinde sosyal devlet ve sigorta düşüncesinin gelişim göstermesi ile birlikte zorunlu hale getirildiği, günümüzde ise asıl olarak zorunlu sigorta kabul edildiği ve isteğe bağlı sigortalılığın istisnai ve tamamlayıcı nitelikte olduğu görülmektedir¹²².

ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde, işsizliğin koruma altına alınması gerekli bulunan risklerden olduğu belirtilmekle bu sözleşmeyi onaylayan ülkelerden çalışanlarının asgari yüzde ellisinin işsizliğe karşı korunması öngörülmektedir¹²³.

Türkiye bakımından ise günümüz koşullarında işsizlik sigortası isteğe bağlı olarak yapılmamaktadır. İşsizlik sigortası, bir işyerinde çalışmakta iken kendi kastı ya da kusuru bulunmaksızın işini kaybeden kişilerin işsiz kalmaları sebebiyle karşılaşılabilecekleri gelir kayıplarını belli bir düzeyde karşılamayı amaçlayan zorunlu bir sigorta türüdür¹²⁴. Daha sonra irdelenecek olan belli şartları taşıyan kimselerin varlığı halinde sigortalı kişi, işveren ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nu kapsayan ve ilgililerin isteklerinin sorulmadığı,

¹¹⁹C. Tuncay ve Ö. Ekmekçi (2011). *Sosyal güvenlik hukuku dersleri* (14. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık, s.471-473.

¹²⁰Andaç, a.g.k., 2010, s.78.

¹²¹N. Ekin (1994). *İşsizlik sigortası*. Ankara: Kamu-İş Yayınları, s. 37.

¹²²Ayrıntılı bilgi için bkz. Bölüm 2.

¹²³Başterzi, a.g.k., 1996, s.96. Ancak çalışanların işsizliğe karşı korunmasının tek yolu işsizlik sigortası değildir. Korumanın sağlanması için getirilmiş sosyal yardımlar da mevcuttur. Bununla birlikte bu yardımlar genel itibari ile ikincil nitelikte olup sözleşmede belirtilen yüzde ellilik oran sözleşmeyi onaylayan ülkeler bakımından sigorta kapsamının alt limiti olarak kabul edilmelidir.

¹²⁴H. Yüksel (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku primli ve primsiz rejim*. Bursa: Ekin Yayınları, s.254.

doğrudan bir sigortalılık ilişkisi meydana getirilmektedir¹²⁵. Dolayısıyla ilgilinin sigortalılığa rızası bulunmasa, işveren sigortalı kişiyi Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirmese yahut kişi adına herhangi bir sigorta primi yatırılmamış olsa dahi kişi işe başladığı an itibarıyla sigortalı olarak kabul edilecektir.

Zorunluluk sebebi ile ilgilinin işsizlik sigortasına bağlı olarak kazanılacak haklardan yararlanmak istemeyerek sigortalılığın getirdiği yükümlülüklerden de kurtulmak gibi bir imkan bulunmamaktadır¹²⁶. Buna dayanılarak da sigortalı kişilerin işsizlik sigortasına kaynak sağlayan prim desteğine katılmamak yönünde bir seçim hakkı bulunmadığı düşünülmektedir¹²⁷. YHGK'nin bir kararında da İş Kanunu'na tabi olarak çalışan bir kişinin sigortalı kabul edilmesi gerektiği, dolayısıyla kişinin ücretinden işsizlik sigortası fonuna aktarılacak üzere sigorta primi kesilmesinde hukuka aykırı bir yön bulunmadığı, dolayısıyla da sigortalının bu primi ödemesinin zorunluluk gerektirdiği ifade edilmiştir¹²⁸.

1.8.2. Özel sigorta ve sosyal sigorta

Toplumsal hayatta kişiler bazı risklerle karşılaşmaktadırlar. Sigorta sistemi ile meydana gelebilecek olan zararların ödenecek primler neticesinde giderilmesi gerçekleştirilmektedir.

Zararın tazmini işlemi özel ya da sosyal sigorta yolu ile yapılmaktadır. Özel sigortalar isteğe bağlı olarak gerçekleştirilmekte olup genel anlamda bu sigortaları yapan şirketleri amacı kar elde etmektir. Dolayısıyla bu şirketler birbirleri ile rekabet içerisinde olduklarından esas olarak bu sigortalar ağır rizikoları karşılayıcı nitelikte değildir.

Sosyal sigortalarda ise bir ülkede çalışan kimselerin karşılaşılabilecekleri belli riskler, işveren ve devletin de katılımı ile ve isteğe bağlı olmaksızın tazmin edilmektedir. Bu tip sigorta türünde zararın karşılanmasına yönelik iş ve işlemler devlet tarafından kurulan ancak yönetim bakımından özerk bir yapısı olan bir kurum tarafından gerçekleştirilmektedir.

¹²⁵K. Tunçomağ (1994). *Sosyal güvenlik kavramı ve sosyal sigortalar*. İstanbul, Beta Yayıncılık, s. 151-168.

¹²⁶Bektaş, a.g.k.,2016, s. 114.

¹²⁷Y. Yiğit (2004). *Türk sosyal güvenlik hukukunda işsizlik sigortası*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 53.; K. Ülker (2002). *Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamasının muhtemel ekonomik etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.14-15.; F. Taşçı ve Y. Yılmaz (2009). İşsizlik sigortasının Türkiye'deki durumu: eleştiriler ve çözüm önerileri. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S:56, s.616.

¹²⁸YHGK T. 24/10/2007, E.2007/663, K.2007/770.

Sosyal sigortalar ile özel sigortalar katılımın isteğe bağlılığı yahut zorunluluğu, devlet tarafından örgütlenerek işlemlerin yürütülüp yürütülmediği, riskin kapsamı bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Dünya üzerine bakıldığında artık Şili ve Güney Amerika ülkeleri haricindeki ülkeler bakımından risklerin çoğunluğu sosyal sigorta yöntemi ile karşılanmaktadır¹²⁹. Ülkemizde ise işsizlik sigortası özel sigorta yöntemi değil, sosyal sigorta tekniğiyle ve devlet eliyle yürütülmektedir.

1.8.3. Çalışılan sektörün türü

Daha önce anlatıldığı üzere bazı sektörlerde çalışan işçilerin öncelikli olarak işsizlik sigortasından yararlanmaları gerekmektedir. Aşağıda bu sektörler ayrı ayrı incelenecektir.

1.8.3.1. Sanayi ve hizmet sektörü

Ülkelerde genel olarak işsizlik sigortası kapsamına sanayi ve hizmet sektörü dahil edilmektedir. Zira bu sektör türlerinde düzenli bir biçimde kayıtlar tutulmakta ve primler ödenmektedir. Ancak hizmet sektörü içine dahil olan ev hizmetlerinde çalışan kişiler denetim zorluğu nedeniyle çoğunlukla işsizlik sigortasına dahil edilmemektedir¹³⁰.

Ülkemizde ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun ek 9 uncu maddesinde ev hizmetlerinde çalışan kişilerin sigortalılık durumları çalışılan kişinin yanında geçen süreye göre değerlendirilmiştir. Bu itibarla anılan madde uyarınca bir ay içerisinde on gün ve daha fazla çalışılması halinde kişinin 5510 sayılı Kanun'un 4/1-a bendi kapsamında sigortalı olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

1.8.3.2. Tarım sektörü

Tarım sektöründe çalışan kişiler uzun yıllar boyunca işsizlik sigortası kapsamının dışında kalmışlardır. Zira bu sektörde düzenli bir kayıt tutulmasının mümkün olmayışı, küçük işletmelere sıklıkla rastlanması işsizliğin tespit edilmesini de zorlaştırmıştır. Ayrıca bu sektörde işçilere ödenecek ücretin, kişinin kaç gün çalıştığının tespiti de güçtür¹³¹.

¹²⁹Tuncay ve Ekmekçi (2011). Sosyal Güvenlik, s.14-15.

¹³⁰Başterzi, a.g.k., s. 99-100.

¹³¹M. Törüner (1991). *İşsizlik sigortası*, Ekonomi ve Toplum, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, s. 18-19.

Ancak zaman içerisinde teknolojinin de gelişimi ile birlikte tarımda çalışan işçilerin tespitini yapabilen ve işçi kaçakçılığının önüne geçebilen gelişmiş ülkelerin tarım sektöründe çalışan kişileri de işsizlik sigortasına dahil ettikleri görülmektedir¹³².

1.8.3.3. Kamu görevlileri (memurlar) ve yüksek ücretli gruplar

İşsizlik sigortası işsizliğin getireceği riskleri önlemeyi amaçlamaktadır. Bu sebeple kamu görevine atanan ve ömür boyu çalışma garantisi bulunan memurların işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmasına olan eğilim olağandır. Tayland, Güney Kore, Şili ve Arjantin’de kamu çalışanları sigorta kapsamı dışında bırakılmışken, Bahreyn, Kanada, Çin, Fransa, Moğolistan, ABD ve Vietnam gibi ülkelerde memurlar sigorta kapsamına dahil edilmiştir¹³³.

Ülkemizde Anayasa’nın 128 inci maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesinde¹³⁴ memurun tanımlandığı görülmektedir. Bu maddeler uyarınca memurlar sürekli olarak görevlendirilmekte olup işsiz kalma durumlarını genel olarak bulunmamaktadır. Dolayısıyla memur ile devlet arasındaki bağ bir sözleşmeye dayanmamakta ve işçi ile işveren arasındaki bağdan daha kuvvetli olmaktadır.

Bu noktada kamuda çalışmakla birlikte memur sayılmayan sözleşmeli personelin sigorta kapsamına girip girmeyeceğini incelemek gerekmektedir. Sözleşmeli personel 657 sayılı DMK’nın 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının B bendinde kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde mali yıl ile sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri olarak tanımlanmıştır. Ülkemizde sözleşmeli personel statüsünde çalışanların 4447 sayılı İSK’nın 46’ncı maddesi uyarınca işsizlik sigortasında yararlanamayacakları belirtilmiştir. Zira personel ile devlet arasında işçi ve işveren arasında mevcut olan iş ilişkisi bulunmamaktadır. Ayrıca yukarıda belirtildiği üzere sözleşmeli personel statü olarak farklı konumda olup işçi sayılmamaktadır.

¹³²Limoncuoğlu, Mukayeseli, 2006, s.48.

¹³³Bektaş, a.g.k., s.116.

¹³⁴657 sayılı DMK’nın 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının A bendi; “ Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen **asli ve sürekli** kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulamasında memur sayılır. “

Dolayısıyla ülkemiz bakımından memurlar ile sözleşmeli personeller işsizlik sigortasının kapsamına dahil edilmemişlerdir. Geline aşamada yalnızca kamu kurumlarında sigortalı işçi olarak çalışan işçilerin 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 21 inci maddesi kapsamında işsiz kalması halinde işsizlik sigortasından yararlanılabilmektedir¹³⁵.

Yüksek ücretli gruplar bakımından ise kişilerin sahip oldukları yüksek gelir sebebiyle karşılaşılabilecekleri risklerin üstesinden gelebilecekleri ve dolayısıyla işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmaları gerektiği düşüncesi mevcut olmakla birlikte bu husus sosyal güvenlik ve sosyal devlet anlayışı ile çelişeceğinden gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yüksek ücretli yahut düşük ücretli ayırımına gidilmemiştir¹³⁶. Ülkemizde de sigorta kapsamına dahil olmak bakımından herhangi bir ücret sınırlaması öngörülmemiştir.

1.8.3.4. Mevsimlik işlerde çalışanlar

Mevsimlik işler yılın belli dönemlerinde yoğun bir şekilde çalışılması gereken işlerdir. Örneğin turizm sektöründe faaliyet gösteren otellerde, plajlarda, tarım ve orman işlerinde, inşaat sektöründe çalışma faaliyetleri yıl içerisinde mevsimsel olarak yoğunluk göstermektedir.

44 sayılı ILO sözleşmesinde bu tür çalışma yapanların işsizlik sigortasına dahil edilip edilmeyeceğine ilişkin tercih üye devletlere bırakılmıştır. Bunun en önemli sebebi tarım sektöründe çalışanların durumunda belirtildiği üzere çalışanların denetiminin zor olmasıdır. Ancak Japonya'da işsizlik sigortasından yararlanmak için 4 ay gibi bir çalışma gerektiğinden mevsimlik işlerde çalışma süresinin tespiti halinde işçilerin sigortadan yararlanmaları mümkündür¹³⁷.

Mevsimlik iş sözleşmeleri çoğunlukla belirli süreli olarak yapılmaktadır. Ancak sonraki yıllarda da kişinin aynı şekilde çalışmasının devamı halinde artık birden fazla belirli süreli iş sözleşmesinin değil, bir tane belirsiz süreli iş sözleşmesinin mevcut olduğu kabul edilmektedir. Zira mevsimsel çalışmalarda kişinin iş akdi sezon bitiminde askıya

¹³⁵M. Kutsal (1999). *Türkiye'de işsizlik sigortasının yasal çerçevesi ve karşılaşılmaları olası bazı sorunlar*. İstanbul: BASİSEN Yayınları, s.46.

¹³⁶Bektaş, a.g.k., 2016, s. 118. ILO'nun 44 sayılı sözleşmesinde de yüksek ücret ile çalışanların sigorta kapsamına dahil olup olmayacağı üye devletlerin takdirine bırakılmıştır.

¹³⁷Başterzi, a.g.k., 1996, s. 110.

alınmaktadır. Dolayısıyla kişi bu dönem içerisinde işsiz kalacağını bilmekte olup kaybedilen bir ücret alacağı da bulunmamaktadır. Zincirleme iş akdinin varlığı halinde ise işveren tarafından geçerli veya haklı bir nedene dayanılmaksızın fesih yapılması işçinin iş akdinin belirli süreli olması sebebiyle iş güvencesinden yoksun kalmasına neden olabileceğinden ve işveren tarafından hakkın kötüye kullanılmasına sebebiyet verebileceğinden bu tür fesihlerde işçiler işçilik alacaklarını ve işsizlik ödeneğini talep edebileceklerdir¹³⁸.

1.8.3.5. Bağımlı ve bağımsız çalışma

4857 sayılı İş Kanunu'nun 8 inci maddesine göre iş sözleşmesi, işçinin bağımlı olarak iş görmeyi, işverenin de ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir. Bu tanıma göre iş sözleşmesinin iş görme, ücret ve bağımlılık olmak üzere üç ana unsuru bulunmaktadır.

İş akdinin belirlenmesinde bağımlılık unsurunun varlığı şarttır. Bağımlılık daha çok işçinin kişiliği ile alakalı bir unsur olarak görülmektedir. Zira işçi, işverenin otoritesi altında çalışmakta ve onun vereceği emir ve talimatlar doğrultusunda hareket etmektedir. Dolayısıyla işçi ile işveren arasında bir otorite ilişkisi bulunmaktadır. İşçi iş görme edimini işverenin yönetimi ve gözetimi altında gerçekleştirmektedir¹³⁹.

Yargıtay bir kararında ‘*Hizmet akdinde, işin yürütümü ve gözetimi işverene ait olup hukuki nitelikte bağımlılık söz konusudur. ... İşçi, işin yerine getirilmesi sırasında, verdiği emirler, direktifler, gözetim, kontrol ve hatta cezalandırma yetkisiyle donatılmış şekilde işverenin otoritesi altındadır.*’¹⁴⁰ demek suretiyle iş sözleşmelerinde bağımlılığın bir unsur olduğunu ortaya koymuştur.

Bunların doğal bir sonucu olarak bağımlı çalışan kimseler işsizlik sigortası kapsamına öncelikli olarak dahil edilmişlerdir. İşsizlik Sigortası Kanunu'nda da iş akdine bağlı olarak çalışma sigorta kapsamında bir şart olarak kabul edilmiştir.

Bağımsız çalışanlar ise işverenler ile serbest meslek icra eden kimseler olarak değerlendirilebilir. Bu kişiler üretim faaliyetlerini kendi adına yürütmekte ve üretime genelde sermaye olarak katkı sağlamaktadırlar. Serbest meslek sahibi kimseler ise hem sermaye hem emekleri ile üretime katkıda bulunmakta, birlikte çalıştıkları kişiler ile

¹³⁸S. Süzek (2018). İş Hukuku, İstanbul, Beta Yayıncılık, s. 256-258.

¹³⁹Süzek, a.g.k., s. 233-239.

¹⁴⁰Yargıtay 9. CD T. 05/03/1981, E. 1981/725, K. 1981/889.

aralarında hukuksal bir bağ bulunsa dahi ekonomik olarak bir bağ bulunmamaktadır. Serbest çalışan doktor, avukat, mühendis gibi kimseler buna örnek olarak gösterilebilmektedir.

Bağımsız çalışan kişiler genel olarak işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmemektedir. Zira sigortanın fon desteği sigortalı, işveren ve devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Bağımsız çalışan kişinin bu sigorta kolundan faydalanabileceği göz önüne alındığında fonun finansmanının neredeyse tamamına yakını bağımsız çalışan tarafından gerçekleştirilecek olup bu durum kişiye ağır bir külfet getirecektir¹⁴¹.

Ülkemizde de bağımsız çalışan kişiler işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır. Bu kişiler için işsizlik sorunu ve dolayısıyla işsizliğin getireceği herhangi bir risk de bulunmamaktadır. Ayrıca bağımsız çalışanlar özel sigorta yaptırarak işsizliğin getirebileceği risklere karşı önlem alabilecektir¹⁴².

1.8.4. İşletmenin büyüklüğü

Büyük işletmelerin ekonomideki değişimlerden küçük işletmelere kıyasen daha az etkilendiği bilinmektedir. Yine büyük işletmelerde kayıtların daha düzenli tutulması da işsizlik sigortasının kapsamına alınmada öncelikli tercih sebebi olmuştur. Ancak işletmenin büyüklüğü esas alınarak yapılacak bir belirleme sosyal devlet ve eşitlik ilkesi ile çelişir niteliktedir¹⁴³.

Gelişmiş ülkelerde artık işletme büyüklüğü bir kriter olarak kabul edilmemektedir. Zira ülkemizde de işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde işletmenin büyüklüğü bir ölçüt olarak değerlendirilmemiştir. Ancak Vietnam'da en az 10 işçi çalıştıran işletmelerin çalışanlarının işsizlik sigortası kapsamına dahil olduğu görülmektedir¹⁴⁴.

1.8.5. Yaş ve cinsiyet ayrımı

Bu sigorta türünden yararlanmanın en doğal koşulu çalışmaya elverişli ve hazır halde bulunmaktır. İşsizlik sigortası kapsamı çalışabilecek yaş aralığında bulunan aktif nüfus ile sınırlandırılmıştır. Çalışmaya uygun olmayan diğer kesimlerin korunması ise diğer sigorta kolları ile gerçekleştirilmektedir.

Yaş yönünden ayırmada ülkeler genellikle asgari ve azami sınırlar getirmişlerdir. Örneğin Japonya'da 65 yaşın üzerindeki kimseler işsizlik sigortasından

¹⁴¹Başterzi, a.g.k., 1996, s. 106.

¹⁴²Andaç, a.g.k., 2014, s. 76.

¹⁴³Limoncuoğlu, Mukayeseli, 2006, s. 49.

¹⁴⁴Bektaş, a.g.k., 2016, s. 114.

faydalanamazken, Mısır’da 60 yaşı üstündekiler, Şili’de ise 18 yaşı altındakiler ile emekliye ayrılmış olan kişiler bu sigorta kapsamı dışında bırakılmışlardır¹⁴⁵.

Örneklerden anlaşılacağı üzere yaş kriteri belirlenirken üst limit olarak genel itibariyle yaşlılık sigortasının başlangıcı kabul edilmiştir. Zira bu durumda kişilere sağlanacak ekonomik güvencede herhangi bir kesinti meydana gelmeyecektir. Ancak kişilerin belli bir yaşı aşmalarına rağmen yaşlılık sigortasına hak kazanamaması halinde kişilerin işsizlik sigortasından faydalanabilmelerine imkan tanınmıştır. ILO’nun 44 sayılı sözleşmesinde belirli bir yaşı aşan kimselerin işsizlik sigortasından faydalanmamaları ilgilinin yaşlılık aylığına hak kazanmasına şartına bağlanmıştır. Ülkemizde ise işsizlik ödeneğinden yararlanmada yaş olarak bir alt ya da üst sınır belirlenmemiştir.

Doğrudan belirleyici olmamakla birlikte cinsiyet de işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde karşılaşılan bir diğer kriterdir. Örneğin İngiltere’de düşük prim ödeyen evli kadınlar ve dullar, İrlanda’da tarım işçisi olan kadınlar işsizlik sigortasından faydalanamamaktadır. Ülkemiz bakımından ise sigorta kapsamının belirlenmesinde cinsiyet bir kriter değildir.

1.8.6. Yabancıların durumu

Küreselleşme ile birlikte dünya üzerinde emeğin dolaşımı serbest hale gelmiş ve kişiler kendi ülkeleri dışında da rahatlıkla iş bulabilir hale gelmiştir. Bunun neticesinde yabancılara ilişkin hakların düzenlenmesi önemini artırmıştır.

Sosyal güvenlik hukukunda yabancılar ile ilgili beş ilke bulunmaktadır. Bunlar;

- Eşit işlem ilkesi
- Uygulanacak yasaların belirliliği
- Kazanılmış hakların idamesi
- Sosyal güvenlik yardımı şartlarının devamlılığı
- Yardımların yabancı ülkede gerçekleştirilmesidir.

Eşit işlem ilkesi uyarınca yabancılar bulundukları ülke vatandaşları ile eşit haklara ve yükümlülöklere sahiptirler. Yabancılara uygulanacak yasalar muhakkak önceden belirlenmiş olmalıdır. Yabancınn kazanmış olduğu herhangi bir yardım ya da ödeme hakkı hangi ölkede kazanıldığına bakılmaksızın garanti altına alınmalıdır. Sosyal güvenlik yardımı şartlarının devamlılığı, kişinin belli bir yardımdan yararlanmasını

¹⁴⁵Andaç, a.g.k., 2010, s. 79.

gerektiren koşulların sağlanmasında diğer ülkede yerine getirilen şartlarında göz önünde bulundurulması gerekliliğini ifade eder. Son olarak yabancı ülkede gerçekleştirilme ise yabancının yardıma ilişkin şartları hangi ülkede sağladığına bakılmaksızın bulunduğu ülkede ödenmesi anlamına gelmektedir¹⁴⁶.

Ülkemiz bakımından 1982 tarihli Anayasamızın 60'ıncı maddesinde¹⁴⁷ yabancıların da Türkler ile eşit sosyal güvenlik haklarına sahip olduğu ifade edilmiştir. Yine 5510 sayılı SSGSK'nin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendi uyarınca hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan kişiler sigortalı sayılmakla birlikte aynı maddenin ikinci fıkrasının c bendine belirtildiği üzere müteakabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar bu Kanun uyarınca sigortalı sayılmayacaktır. Ayrıca anılan Kanun'un 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının e bendi uyarınca; uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri hükümleri saklı kalmak kaydıyla; yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye üç ayı geçmemek üzere bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar da bu Kanun'a göre sigortalı olarak kabul edilemeyecektir.

Kanun'un yorumundan anılan kapsam dışında kalan ve Türkiye ile aralarında müteakabiliyet bulunmayan ülke vatandaşları 5510 sayılı Kanun uyarınca sigortalı sayılacaklardır. Eşit işlem ilkesi uyarınca da yabancılara Türk vatandaşlarına uygulanandan farklı bir işlem uygulanmayacaktır. Dolayısıyla ülkemiz bakımından işsizlik sigortasından yararlanma şartı olarak Türk vatandaşlığı öngörülmemiştir. Türkiye'de oturan ve çalışan yabancılar da işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmiştir¹⁴⁸.

1.9. Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kapsamı

Ülkemizde İSK'nin 46'ncı maddesi ile kimlerinin işsizlik sigortasından faydalanabileceği belirtilmiş olmakla birlikte kapsam tam olarak ifade edilememiş, tebliğ

¹⁴⁶Bektaş, a.g.k., 2016, 126-127.

¹⁴⁷Anayasa "Sosyal güvenlik hakkı" başlıklı 60 ıncı maddesi; " **Herkes**, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

¹⁴⁸Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s.476.

ve genelge hükümleri doğrultusunda işsizlik sigortasının kapsamı belirlenmeye çalışılmıştır.

1.9.1. Sigortalı sayılanlar

4447 İSK'nın 47'nci maddesinin birinci fıkrasının d bendinde sigortalı kavramı tanımlanmıştır. Buna göre İSK kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimse sigortalı sayılmaktadır.

Kural olarak ve yerleşik yargı içtihatları uyarınca da işçi ile işveren arasındaki ilişki iş sözleşmesinden kaynaklanıyor ise ve kişi 5510 sayılı SSGSK'nin 6'ncı maddesinde düzenlenen sigortalı sayılmayan kimseler içine dahil değilse işçi işsizlik sigortasından yararlanabilecektir¹⁴⁹. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'un 4/1-a bendi uyarınca çalışan ve iş sözleşmesi ile bir ya da daha fazla işverence çalıştırılan işçiler sigortalı sayılacaktır.

Bununla birlikte kısmi süreli iş akdi ile çalışmakta olan sigortalı kişiler, ticari taksi, dolmuş gibi şehir içi toplu taşıma aracı işletenler ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir ya da daha fazla işveren tarafından çalıştırılan ve çalışılan işveren yanında bir ay içerisinde çalışma gün sayısı on günden az olan kişiler de istekleri halinde prim ödeyerek işsizlik sigortasından yararlanabileceklerdir. Bu sayede işsizlik sigortasının kapsamı genişletilmiştir. Kısmi süreli çalışma yapan kişilerin sigortaya esas prim gün sayılarını doldurmalarının zorluğu nedeniyle böyle bir uygulamaya geçilmiş olup kişinin isteği doğrultusunda ve herhangi bir zorunluluk bulunmaksızın sigorta primi ödeyerek sigorta kapsamından faydalanmasına imkân tanınmıştır¹⁵⁰.

1.9.2. Sigortalı sayılmayanlar

İSK'nin 46'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında işsizlik sigortası kapsamına dahil olmayan kimseler sayılmıştır. Buna göre;

- 5510 sayılı Kanunun; 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri kapsamında sigortalı olanlar,
- İkinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar,

¹⁴⁹Güzel, Okur ve Caniklioğlu, a.g.k., 2015, s. 632.

¹⁵⁰Tozan, a.g.k., 2013, s. 22.

- Üçüncü¹⁵¹ fıkrası, 5 inci¹⁵², 6 ncı¹⁵³ ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar,

¹⁵¹5510 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar: “ **a)** Kuruluş ve personel kanunları veya diğer kanunlar gereğince seçimle veya atama yoluyla kamu idarelerinde göreve gelenlerden; bu görevleri sebebiyle kendilerine ilgili kanunlarında Devlet memurları gibi emeklilik hakkı tanınmış olanlardan hizmet akdi ile çalışmayanlar, **b)** Başbakan, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, belediye başkanları, il encümeninin seçimle gelen üyeleri, **c)** Birinci fıkranın (c) bendi kapsamında iken, bu kapsamdaki kişilerin kurduğu sendikalar ve konfederasyonları ile sendika şubelerinin başkanlıkları ve yönetim kurullarına seçilenlerden aylıksız izne ayrılanlar, **d)** Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda, Milli Savunma Bakanlığı hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askerî öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitime tâbi tutulan adaylar, **e)** Polis Akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda, Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okumaya devam eden öğrenciler ile polis nasbedilmek üzere Polis Meslek Eğitim Merkezlerinde polislik eğitime tabi tutulan adaylar, **f)** Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı nam ve hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı nam ve hesabına okumaya devam edenler ile subay ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitime tabi tutulan adaylar” olup bu kişiler işsizlik sigortasından faydalanamamaktadır.

¹⁵²5510 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinde sayılanlar: “**a)** Hizmet akdi ile çalışmamakla birlikte, ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular, **b)** 5/6/1986 tarihli ve 3308 sayılı Meslekî Eğitim Kanununda belirtilen aday çırak, çırak ve işletmelerde meslekî eğitim gören öğrenciler; meslekî ve teknik ortaöğretim ile yükseköğrenimleri sırasında staja tabi tutulan öğrenciler, mesleki ve teknik ortaöğretim sırasında tamamlayıcı eğitim ya da alan eğitimi gören öğrenciler, kamu kurum ve kuruluşları tarafından desteklenen projelerde görevli bursiyerler ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 46 ncı maddesine tabi olarak kısmi zamanlı çalıştırılan öğrencilerden aylık prime esas kazanç tutarı, 82 ncı maddeye göre belirlenen günlük prime esas kazanç alt sınırının otuz katından fazla olmayanlar, **c)** Harp malulleri ile 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna veya 2330 sayılı Kanun hükümleri veya 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Kanunun 56 ncı maddesi uygulanarak aylık bağlanmasını gerektiren kanunlara göre vazife malullüğü aylığı bağlanmış malullerden, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri kapsamında sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar, **e)** Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimine katılan kursiyerler, **g)** Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelerde iş üstlenen işverenlerce yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçileri” olup bu kişiler işsizlik sigortası kapsamına dahil değildirler.

¹⁵³5510 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesinde sayılanlar: “**a)** İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi, **b)** Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışardan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar, **c)** Ev hizmetlerinde çalışanlar (Kanunun ek 9 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamında sigortalı olanlar ile ücretle aynı kişi yanında ay içinde 10 gün ve daha fazla süreyle çalışanlar hariç), **d)** Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay ve yedek astsubay okulu öğrencileri, **e)** Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye üç ayı geçmemek üzere bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar, **f)** Yüksek okullarda fiilen normal eğitim süreleri içinde yapılan, tatbiki mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler, **g)** Sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya malûller, **h)** 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri gereği sigortalı sayılması gerekenlerden 18 yaşını doldurmamış olanlar, **ı)** Kamu idarelerinde ve Kanunun ek 5 inci maddesi kapsamında sayılanlar hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, bu Kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler ile 65 yaşını dolduranlardan talepte bulunanlar, **k)** Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler, **l)** Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar (18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31 inci maddesi kapsamında yer alan sözleşmeli personel dâhil) ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar

işsizlik sigortası kapsamında sigortalı sayılmayacaklardır.

Anılan düzenleme uyarınca genel olarak kamu görevlileri ile bağımsız olarak çalışan kişiler, işçi sendikası ve konfederasyonları başkanları ve yönetim kurulları, umumi kadınlar işsizlik sigortası kapsamında dahil edilmemişlerdir. Yine bağımsız çalışan kişiler ile çiftçilerin belirtilen gelirin altında kazançları olması halinde bu kişiler de kapsam dışında kalacaklardır. Ancak bu sistemde belirlenen tutarın yüksek olması zorunlu sigortalılığa engel olacak olup devlet tarafından belirlenen gelir seviyesi düşürülerek kişilerin zorunlu sigortalılık kapsamına girmesi sağlanmalıdır¹⁵⁴.

istihdam edilen ve temsilciliğin bulunduğu ülkede sürekli ikamet izni veya bu devletin vatandaşlığını da haiz bulunan Türk uyruklu sözleşmeli personelden, bulunduğu ülkenin sosyal güvenlik kurumunda sigortalı olduğunu belgeleyenler ile kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ve temsilciliğin bulunduğu ülkenin ilgili mevzuatının zorunlu kıldığı hallerde, işverenleri tarafından bulunulan ülkede sosyal sigorta kapsamında sigortalı yapılanlar, m) Gençlik ve Spor Bakanlığı, Spor Genel Müdürlüğü, Türkiye Futbol Federasyonu, bağımsız spor federasyonları tarafından yapılan her türlü gençlik ve spor faaliyetleri ile bu faaliyetlerle ilgili kamp, eğitim ve hazırlık çalışmalarında süreklilik arz etmeyecek şekilde görevlendirilenler, n) 30 uncu maddenin üçüncü fıkrasının (b) bendi kapsamında olanlar hariç olmak üzere, yaşlılık aylığı almaktayken bu aylıkları kesilmeksizin 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında çalışanlar” olup bu kimseler işsizlik sigortasından yararlanamazlar.

¹⁵⁴K. Arıcı (2011). Sosyal sigorta sisteminin karadeliliği: sigortalı sayılmayanlar düzenlemesi (5510 sayılı SSGSSK m.6). *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Haziran 2011, s. 48.

İKİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASI ÖDENEĞİNDEN YARARLANMA ŞARTLARI

2.1. Ödenekten Yararlanma Şartları

İşsizliğin sebep olacağı zararların tazmininde başvurulacak en etkili yol olan işsizlik sigortası vasıtasıyla işsiz kalma riski ile karşı karşıya kalan kişi, çalıştığı dönem içerisinde düzenli bir şekilde prim ödeyerek işsiz olacağı döneme ilişkin bir gelire hak kazanmaktadır¹⁵⁵.

İşsizlik bir ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmişliğinin en önemli göstergelerinden biridir¹⁵⁶. Devletler de işsizlikle mücadele kapsamında kişileri en azından işsizliğin getirdiği ekonomik rizikoları en aza indirmek için işsizlik sigortası sistemini uygulamaktadır.

Ülkemizde kişinin işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için İSK kapsamında sigortalı sayılması, belli bir süre prim ödemesi yapması, iş sözleşmesinin belli sebeplerle sona ermesi, ödeneği almaya engel hak düşürücü sebeplerin bulunmaması, gerekli belgelerle İŞKUR'a başvuruda bulunulması, ilgilinin istekli ve elverişli olmasına rağmen iş bulamaması şartlarının tamamının birlikte gerçekleşmesi gerekmekte¹⁵⁷ olup bu hususlar aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.1.1. Sigortalı olmak

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için öncelikli koşul 4447 sayılı İSK kapsamında kişinin sigortalı sayılmasıdır. Bu bağlamda anılan Kanun uyarınca aşağıda sayılan kimseler bu ödenekten yararlanabileceklerdir¹⁵⁸:

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,
- 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52'nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6'ncı maddesi kapsamındaki sigortalılar,

¹⁵⁵N. Ekin (1994). *İşsizlik sigortası*. Ankara: Kamu- İş Yayınları, s.1.

¹⁵⁶N. Ekin, Gelişen, 1971, s. 1 vd.

¹⁵⁷Limoncuoğlu, Sicil, 2012, s. 88.

¹⁵⁸İSK m. 46/2. Bu sınırlama yasa koyucu tarafından tahdidi olarak yapılmıştır.

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20'nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi olan sigortalılar.

Sigortalı olmak için herhangi bir prim ödeme şartı bulunmamaktadır. Primlerin ödenmemesi sebebiyle doğabilecek sorumluluk işçiyi çalıştıran işverene ait olup zorunlu sigortalılık uyarınca kişinin çalışmaya başlaması, işverenin emir ve talimatlarına uygun olarak iş görmeye hazır olması sigortalı olmak için yeterlidir¹⁵⁹.

2.1.2. Kişinin işsiz olması

2.1.2.1. Genel olarak

İşsiz kimseler herhangi bir gelir getirici faaliyeti bulunmayan kişilerdir. Yürütülen faaliyet neticesinde gelir elde etmek yalnızca bir amaç olarak kabul edilmektedir. Örneğin bir iş sözleşmesine bağlı olarak çalışmakla birlikte işvereninden ücretini alamayan kimsenin işsiz olduğundan bahsedilemeyecektir. Zira burada kişi ücret alamamış olsa dahi gelir getirici bir işte çalışmaktadır.

İşsiz olarak kabul edilebilmenin diğer bir koşulu bağımlı çalışanlar bakımından bir iş akdi ile iş görme yükümlülüğü olmaması, bağımsız çalışanların ise gelir getiren sürekli bir faaliyet içerisinde bulunmamalarıdır. Bağımsız çalışanlarda bu faaliyetin tespiti zor olmakla birlikte bağımlı çalışanlar bakımından işsizliğin tespiti daha kolaydır. Bağımlı çalışanın bir iş sözleşmesinin tarafı olup olmadığına bakılarak kişinin işsizlik durumuna da karar verilebilir.

Ancak iş sözleşmesi açık bir biçimde feshedilmedikçe işçinin sözleşmeye uygun bir biçimde iş görmeye hazır olduğu ancak işverenin iş görme edimini haklı bir neden göstermeksizin kabulden kaçındığı halde kişinin işsiz sayılıp sayılmayacağına ilişkin 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine¹⁶⁰ bakılması gerekecektir. Buna göre edimi kabulden kaçınan işveren temerrüde düşmüş sayılacağından işçinin iş akdi devam edecek ve bu durumda kişinin işsizliği söz konusu olmayacaktır. Zira iş sözleşmesi halen hüküm doğurmaya devam etmektedir¹⁶¹.

¹⁵⁹Başterzi, a.g.k., 1996, s. 124.

¹⁶⁰TBK m. 408: “İşveren, işgörme ediminin yerine getirilmesini kusuruyla engellerse veya edimi kabulde temerrüde düşerse, işçiye ücretini ödemekle yükümlü olup, işçiden bu edimini daha sonra yerine getirmesini isteyemez. Ancak, işçinin bu engelleme sebebiyle yapmaktan kurtulduğu giderler ile başka bir iş yaparak kazandığı veya kazanmaktan bilerek kaçındığı yararlar ücretinden indirilir.”

¹⁶¹İş Kanunu’nda işçinin, işverenin emrine hazır bir halde bulunmakla birlikte herhangi bir iş yapmaksızın gelecek işi beklediği sürelerin iş süresinden sayılması da bu hususu destekler niteliktedir.

İş akdinin feshinde ihbar sürelerinde kişinin işsiz olarak kabul edilip edilemeyeceğinin de irdelenmesi gerekmektedir. Belirsiz süreli iş akitlerinde, haklı nedenle derhal fesih hakkı dışında ihbar sürelerine uyularak fesih yapma imkânı da bulunmaktadır. Ancak işverenlere bu ihbar sürelerini beklemeksizin sürelere ilişkin bedeli peşin olarak işçiye ödenmesi suretiyle fesih seçeneği de sunulmuştur. Peşin ödeme yolu ile fesih istisnai bir yöntem olup burada amaçlanan iş sözleşmesi sona erdirilecek kişinin ihbar süresi boyunca iş yerinde herhangi bir huzursuzluk çıkarmasının önüne geçmektir. İhbar sürelerinin sonuna kadar çalışma yapılması halinde kişinin işsiz sayılamayacağı aşıkardır. Peşin ödeme yolu ile yapılan fesihlerde de her ne kadar ilgili süreye ait ücret işçiye peşin olarak verilse ve kişi peşin ödemedenden sonra iş görme edimini yerine getirmese dahi fesih hüküm ve sonucunu ihbar süresi sonunda doğuracağından işsizlik hali de ihbar sürelerinin bitiminde meydana gelecektir. Bir başka deyişle kişinin ihbar süresi içerisinde işsiz olduğu kabul edilemeyecek olup ilgili bu süre boyunca işsizlik ödeneğinden faydalanamayacaktır.

2.1.2.2. Bazı işsizlik halleri

2.1.2.2.1. İş sözleşmesinin askıya alınması hali

Yukarıda izahı yapıldığı üzere işsizlik ödeneğine hak kazanılabilmesi için kişinin işsiz olması yani kendisini bağlayan ve tarafı olduğu bir iş akdinin bulunmaması gerekmektedir. İş sözleşmesinin sona ermemiş olduğu, işçinin iş görme yükümlülüğü devam etmemekle birlikte sadakat yükümlülüğünün sürdüğü, işverenin işçiye gözetme borcunun devam ettiği askı hallerinde işsizlik ödeneğine hak kazanılması mümkün değildir¹⁶². Askı durumunda iş sözleşmesindeki edimler bütünüyle yerine getirilememekte, ancak sözleşme devam ettiği ve ayakta olduğu için de işsizlikten söz edilemeyecektir¹⁶³.

İSK'nın 51 inci maddesinin son fıkrasında işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için hizmet akdinin işsizlik ödeneğine başvuru sırasında grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olması gerektiği belirtilmiştir.

Burada işçinin çalışmaya elverişli olup olmaması hususuna da değinmek gerekmektedir. Hastalık, iş kazası, analık, askerlik gibi haller işçinin şahsında gerçekleşen durumlar olup kişinin bu süre zarfında çalışma yapması mümkün değildir. Bu kimseler

¹⁶²S. Süzek (1989). *İş akdinin askıya alınmasının genel teorisi*. Ankara: Savaş Yayınları, s. 110.

¹⁶³Demir ve Erdut, a.g.k., 1993, s. 418.

anılan hallerin devamı süresince çalışmaya elverişli konumda bulunmadıklarından işsiz olarak kabul edilemeyecek ve dolayısıyla da işsizlik ödeneğinden faydalanamayacaklardır.

İşçinin şahsından kaynaklanmayan grev ve lokavt gibi hallerde ise aslında işçi çalışmaya uygun olmakta ise de kanun hükümleri gereğince çalışmaya elverişsiz olarak kabul edilmektedirler. Zira bu süre içerisinde başka herhangi bir işte çalışan işçilerin sözleşmelerini işveren ihbar süresine uymadan ve tazminat ödemedi feshedebilmektedir¹⁶⁴.

İşçinin çalışmakta olduğu işyerindeki faaliyetlerin zorlayıcı nedenlerle bir haftadan fazla süreyle durması halinde sigortalı işçi iş sözleşmesini haklı nedenle feshedebilmektedir. İş sözleşmesinin feshine kadar geçecek sürede sözleşme askıda kalmaktadır. Yine işverenin ekonomik sebeplerle işçinin iş görme edimini kabul edememesi halinde iş sözleşmesinin sona erdirilmesi yerine işçinin ücretsiz izin kullandırılması durumunda da sözleşmenin askıda kaldığından bahsetmek mümkündür. Her iki durumda da işçiler aslında çalışmaya elverişli halde bulunmaktadır. Bu hallerde işverenden herhangi bir ücret almayan ve işgörme ediminde bulunmayan fakat iş sözleşmesinin tarafı bulunan sigortalının işsizlik ödeneğinden faydalandırılması hakkaniyete uygun bir çözüm olacaktır¹⁶⁵. Zira bu sayede hem işçiler askı dönemi boyunca gelir elde edebilecek, hem de işverenler işyeri bünyesine kazandırdıkları yetişmiş ve kalifiye elemanları koruyabilme imkanına erişeceklerdir¹⁶⁶. Ancak hukukumuzda böyle bir yasal düzenlemeye gidilmemiş, ücret garanti fonunda olduğu gibi bu kişileri koruyucu farklı önlemler alınmaya çalışılmıştır.

2.1.2.2.2. Kısa süreli çalışma hali (geçici/ kısmi işsizlik)

Kısa süreli çalışma işverenlerin çalışma sürelerini geçici bir müddet kısaltma halidir. Bu halde işçinin iş görme yükümlülüğü tamamen ortadan kalkmamakta ve buna bağlı olarak da iş sözleşmesinin askıya alınması gibi bir durumdan da söz

¹⁶⁴6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 68 inci maddesinin üçüncü fıkrası; " Kanuni bir grev ve lokavt dolayısıyla iş sözleşmeleri askıda kalan işçiler, grev veya lokavt süresince başka bir işverenin yanında çalışamaz. Aksi hâlde işçinin iş sözleşmesi işverence haklı nedenle feshedilebilir. Ancak kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler, kanuni haftalık çalışma süresini tamamlayacak süreyi aşmamak üzere başka bir işverenin işyerinde çalışabilir." şeklinde düzenlenmiştir.

¹⁶⁵Başterzi, a.g.k., 1996, s. 133-134.

¹⁶⁶Demir ve Erdut, a.g.k., 1993, s. 417-418.

edilememektedir¹⁶⁷. Yine kısa süreli çalışma hali geçici bir nitelik taşıdığından kısmi çalışmadan da ayrılmaktadır.

Kısa süreli çalışma hali ülkemizde ancak sigortalı işçinin buna rıza göstermesi ile mümkün olabilecektir. Zira bu durum çalışma koşullarında esaslı değişiklik olarak nitelendirilmekte ve işçinin sözleşmeyi feshetme imkânı doğmaktadır¹⁶⁸. Askı halinde olduğu gibi kısa süreli çalışma durumunda da sigortalı işçilerin işsizlik ödeneğinden kısmen yararlanmaları düşünülebilirse de ülkemizde bu doğrultuda bir uygulama bulunmamakla birlikte işçilerin kısa çalışma ödeneği alması sağlanarak ekonominin olumsuz etkilerinden korunmaları sağlanmaya çalışılmaktadır.

2.1.2.2.3. Kısmi çalışma hali

Kısmi çalışma halinde kişinin işsizlik ödeneğine hak kazanıp kazanmayacağını irdelemek için öncelikle bu tip çalışmanın kişi bakımından zaten sahip olunan olağan bir çalışma biçimi olup olmadığına bakmak gerekmektedir. Kişinin çalışması normal olarak kısmi süreli bir biçimde yapılmakta ise bu kimseler çalışmadıkları sürelerde işsiz sayılmayacak ve işsizlik ödeneğine de hak kazanamayacaklardır. Ancak kişi tam zamanlı çalışmakta iken işveren tarafından kısmi süreli çalışmak zorunda bırakılmış ise yahut tam zamanlı çalışırken iş akdi feshedilen kişinin sadece kısmi zamanlı iş bulabilmesi halinde çalışılmayan süreler için işsiz olarak kabulü ve bu hallerde kişinin işsizlik ödeneğinden yararlanması gerektiği düşünülebilir¹⁶⁹. Ancak ülkemiz bakımından kısmi çalışmanın zorunlu sigorta kapsamına gireceğine ilişkin bir düzenleme yapılmamış, sadece bütünüyle işsiz kalanların sigorta ödenekten faydalanabileceği belirtilmiştir.

2.1.2.3. Çalışmaya elverişli ve istekli olma

Çalışmaya elverişli ve istekli olma durumunun işsizlik ödeneği almaya hak kazanma koşullarından olduğu İSK'nin 47'nci maddesinde “...çalışmaya istek ve yeterliliği olmasına rağmen...”, “...Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğu bildiren...” ifadelerinden anlaşılmaktadır.

¹⁶⁷Süzek, Askıya Alınma, 1989, s. 107-108.

¹⁶⁸4857 sayılı İş Kanunu m. 22: “İşveren, iş sözleşmesiyle veya iş sözleşmesinin eki niteliğindeki personel yönetmeliği ve benzeri kaynaklar ya da işyeri uygulamasıyla oluşan çalışma koşullarında esaslı bir değişikliği ancak durumu işçiye yazılı olarak bildirmek suretiyle yapabilir. Bu şekle uygun olarak yapılmayan ve işçi tarafından altı işgünü içinde yazılı olarak kabul edilmeyen değişiklikler işçiyi bağlamaz. İşçi değişiklik önerisini bu süre içinde kabul etmezse, işveren değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim süresine uymak suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir. İşçi bu durumda 17 ila 21 inci madde hükümlerine göre dava açabilir”.

¹⁶⁹Başterzi, a.g.k., 1996, s. 137-138.

Kişinin çalışmaya elverişli ve hazır olduğunun kabulü için kendisine sunulan uygun bir işi¹⁷⁰ haklı veya geçerli bir neden olmaksızın reddetmemesi, iş görüşmelerine tertip ve düzen içerisinde gitmesi, iş görüşmelerinde işe alınmak için istekli olması, işe alınmaya engel olacak davranışlarda bulunmaması gerekmektedir. Aksi halde kişinin çalışmaya elverişli ve istekli olmadığı kabul edilecek ve ilgili işsizlik ödeneğinden yararlanamayacaktır.

Çalışmaya elverişli olma koşulunun ispatını yapmakla sigortalı mükelleftir. Sigortalının bunun için uygun koşullar olduğunda işi kabul edebileceğini ispat etmesi yeterlidir. Bu bağlamda kişinin iş beklentisi ne kadar düşük olursa bu koşulu yerine getirmesi o derece kolay olacaktır¹⁷¹.

Sigortalı kişinin iş aradığı dönem içerisinde hastalık, doğum, sakatlık gibi haller yaşaması durumunda artık işsizlik sigortasından yararlanılması mümkün değildir. Zira bu durumlarda kişi çalışmaya elverişli bir halde bulunamayacak ve dolayısıyla çalışma edimi yerine getirilemeyeceğinden işsizlikten de söz edilemeyecektir¹⁷².

2.1.2.4. İşsizliğin kişinin iradesi dışında gerçekleşmesi

İlgilinin işini ne şekilde kaybettiği işsizlik ödeneğine hak kazanmak bakımından önem taşımaktadır. Örneğin kişinin kusurlu davranışına dayanılarak işine son verilmişse yahut kişi çalıştığı işinden keyfi olarak, herhangi bir geçerli sebep göstermeksizin ayrılması hallerinde işsizlik ödeneğinden faydalanabilmesi mümkün olmayacaktır.

Ülkemiz bakımından İSK'nin 51 inci maddesinde işsizlik ödeneğine hak kazanacak şekilde sona erme sebepleri belirtilmiş olup bu sebepler aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.1.2.4.1. Sözleşmenin süreli fesih bildirimi yoluyla işveren tarafından sona erdirilmesi

4857 sayılı İş Kanunu'nun 17 ve 18 inci maddelerinde¹⁷³, Deniz İş Kanunu'nun 16'ncı maddesi ve Basın İş Kanunu'nun 6'ncı maddesinde belirtildiği üzere iş akdinin

¹⁷⁰Uygun iş, işçiye teklif edilen işin kişinin önceki işine yakın ücret ve istihdam koşullarını taşıyan nitelikte, önceki işindeki tecrübelerine, yeteneklerine, öğrenimine uygun, kişinin oturduğu yere makul denebilecek ölçüde yakınlıkta olmasıdır. Ersel, a.g.k., 1999, s. 51; G. Görmezöz (2018). *Türkiye'de işsizlerin işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamama nedenlerinin İŞKUR verileri üzerinden analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Denizli: Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 66-67.

¹⁷¹Bektaş, a.g.k., 2016, s. 166.

¹⁷²E. Özkaraca (2002). *İşsizlik sigortası kapsam ve yardımları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 66.

¹⁷³Ayrıntılı bilgi için bkz. Süzek, a.g.k., 2018, s. 519-537.

işveren tarafından ihbar sürelerine uyularak feshi halinde sigortalı kişi işsizlik ödeneğine hak kazanabilecektir. Yukarıda askı hallerinde anlatıldığı üzere işverenin süreli feshi ihbar süresine ait ücreti peşin ödemesi halinde de süreler bittikten sonra işsizlik ödeneğinden faydalanılabilecektir.

Süreli feshin usulsüz bir şekilde gerçekleştirilmesi ve işçiye gereken ihbar süresinin tanınmaması halinde işçinin hak etmiş olduğu kıdem ve ihbar tazminatından ayrı olarak ilgili işverence yapılan fesih itibarı ile işçi işsizlik sigortasından yararlanabilecektir.

İş akdini fesheden tarafın belirsiz olduğu durumlarda feshin altında yatan gerekçenin araştırılması önem arz etmektedir. Zira işçinin de haklı bir nedene dayanarak işi bırakması mümkündür. Herhangi bir haklı neden bulunmaksızın işçi yahut işveren tarafından iş akdinin feshedilmesi kişilerin hak kaybına sebebiyet verebilmektedir¹⁷⁴. Örneğin kişi çalışma saatlerinde yahut işyerinde, çalıştığı işte yapılan herhangi bir esaslı değişikliği kabul etmediğinde ve işverenin bu esaslı değişiklikte ısrarcı olması üzerine kişinin işe gelmeyi bıraktığı durumda görünüş itibarıyla feshin işçi tarafından yapıldığı düşünülmekle birlikte aslında işveren tarafından gerçekleştirilen bir fesih bulunmaktadır. Zira işveren kişiyi feshe zorlamıştır ve ilgili bu durumda işsizlik ödeneğinden yararlanabileceği kabul edilmektedir¹⁷⁵.

Ancak işveren tarafından yapılan her değişiklik esaslı değişiklik kapsamına girmemektedir. Örneğin 3 senedir müdürlük yapan bir kişiye aynı işyerinde aynı ücretle ve mesai şartları içerisinde başka bir birimde benzer işin önerilmiş olması esaslı değişiklik olarak kabul edilemeyecektir. Kişinin bu durumda işe devam etmemesi haklı neden olarak kabul edilemeyecek ve ilgili işsizlik ödeneğinden yararlanamayacaktır. Zira işverence önerilen iş diğeriyle aynı koşullara sahipken kişi tarafından iradi olarak işsizlik tercih edilmiştir.

İş ilişkisinin ortadan kalkması için fesih imkânı bulunduğu gibi işçi ve işverenin karşılıklı anlaşması (ikale sözleşmesi) neticesinde de iş akdine son verilebilir. İkale sözleşmeleri işçilerin zarara uğramasına sebebiyet verebileceğinden sözleşmenin geçerliliği yani herhangi bir irade fesadı halinin bulunup bulunmadığı araştırılırken

¹⁷⁴L. Akın (2011). İş akdini fesheden tarafın belirlenmesi. *Çimento İşveren Dergisi*, Kasım 2011, s.32.

¹⁷⁵Bektaş, a.g.k., 2016, s. 141-142.

sözleşme yapmada makul bir yararın bulunup bulunmadığı incelenmelidir. Zira ikale sözleşmesi sonrasında kişi işsizlik ödeneğinden faydalanamayacaktır¹⁷⁶.

Özellikle işçi ikale sözleşmesine yapılmasına zorlandıysa, korkutma, tehdit gibi iradeyi sakatlayan birtakım haller bulunmakta ise bu sözleşme geçersiz sayılmalı ve işveren tarafından yapılan bir feshin bulunduğu kabul edilmelidir. Bu durumda da işçi işsizlik ödeneğine hak kazanabilecektir.

İkale sözleşmesinde önemli olan sözleşmenin varlığı değil, sözleşmeyi yapan kişilerdeki gerçek iradedir. İşveren işçiye sözleşme yapılması için gereken süreyi tanımışsa, herhangi bir baskı yapmamışsa, sözleşme yapmada makul bir yarar varsa bu sözleşme geçerli kabul edilmelidir¹⁷⁷. Bu halde işverenin iş güvencesine bağlanan tüm yükümlülükleri ortadan kalkacaktır¹⁷⁸. Ancak ikale de niteliği itibarıyla bir sözleşmedir ve hukukumuzda sözleşme serbestisi ilkesi¹⁷⁹ geçerlidir. Bu sebeple sözleşmenin tarafları olan işçi ve işveren de sözleşmeye koyacakları maddelerle işçinin kıdem ve ihbar tazminatı gibi yasal haklarını ve hatta daha fazlasını işçiye vererek kişinin işsizlik sigortasından faydalanamamasından doğan zararı telafi edebilirler¹⁸⁰. Doktrinde işsizlik ödeneğinin verilmesindeki amacın işçiye korumak olduğu, bu sebeple ikale sözleşmesi neticesinde iş akdinin sona ermesi halinin de işsizlik ödeneğinden faydalanma hakkı vermesi gerektiği düşüncesi¹⁸¹ mevcut olmakla birlikte kişinin bu durumda işsiz kalmayı kendi isteği ve iradesi ile tercih ettiği göz önüne alındığında bunun kabulü mümkün görünmemektedir.

2.1.2.4.2. Sözleşmenin haklı nedenle fesih bildirimi yoluyla sona erdirilmesi

Belirsiz süreli iş akitlerinin İK 24'üncü maddesi, DİK 14'üncü ve BİK 7 ve 11 inci maddeleri uyarınca feshi halinde sigortalı işsizler işsizlik ödeneğinden faydalanabilecektir. Yine iş sözleşmesinin işveren tarafından İK 25/I-III, DİK 14/III, BİK 12'nci madde uyarınca feshedilmişse de işçi işsizlik ödeneğine hak kazanacaktır.

¹⁷⁶Yargıtay 9. HD 03/05/2010 tarihi 2010/20314 Esas 2010/11898 Karar sayılı kararında ikale sözleşmesi ile iş akdi sona eren işçinin feshe bağlı olarak doğan kıdem ve ihbar gibi tazminatlara hak kazanamayacağı gibi işsizlik sigortasından da yararlanamayacağına hükmetmiştir.

¹⁷⁷N. Gerek (2000). *Sosyal güvenlik hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, s. 55-56.

¹⁷⁸Ş. Çil (2007). İbra sözleşmesi ile ikale sözleşmesinin iş güvencesine etkisi. *Sicil Dergisi*, S.7, s. 33.

¹⁷⁹Buna göre taraflar bir sözleşmenin içeriğini kanunlarda ön görülen sınırlar içerisinde serbestçe belirleyebilirler, diledikleri kişilerle sözleşme yapabilirler yahut yapılan sözleşmeyi sona erdirebilirler.

¹⁸⁰S. Elmas (2009). Türk iş hukukunda ikale. *Kamu-İş Dergisi*, C.11, S.1, s.101.

¹⁸¹N. Gerek (2011). İş sözleşmesinin ikale sözleşmesi ile sona ermesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S.2011/4, s.54

İşverenin işçinin ücretini hiç ödememesi işçiye haklı nedenle fesih hakkı vermektedir. Bunun gibi sadece hiç ödenmeme değil, ücretin eksik ödenmesi de derhal fesih hakkı kullanılabilir hallerdendir. Zira ekonomik dalgalanmaların yaşandığı dönemlerde işverenler işçilere ödedikleri ücreti ciddi oranda azaltabilmektedir. Fesih hakkı tanıyan kesintinin oranı bakımından yasalarımızda herhangi bir tutar belirtilmemiştir¹⁸².

Ücret gibi sigorta primlerinin eksik yatırılması yahut hiç yatırılmaması haklı nedenle fesih sebebidir. Yargıtay'ın bir kararında 1475 sayılı İş Kanunu döneminde istikrar kazanan içtihatların hala geçerli kabul edildiği ve 4857 sayılı Kanun döneminde de uygulanması gerektiği, işçiye ait sigorta primlerinin eksik ödenmesi yahut hiç ödenmemesinin haklı nedenle fesih için bir gerekçe olarak kabul edildiğine hükmetmiştir¹⁸³.

İşverenin İK 25/I ve III'e dayanarak yaptığı fesihlerde işçi işsizlik ödeneğinden yararlanabilirken, İK 25/II uyarınca yaptığı fesihlerde yararlanamayacaktır. Buna göre;

- İş sözleşmesi yapıldığı sırada bu sözleşmenin esaslı noktalarından biri için gerekli vasıflar veya şartlar kendisinde bulunmadığı halde bunların kendisinde bulunduğunu ileri sürerek yahut gerçeğe uygun olmayan bilgiler veya sözler söyleyerek işçinin işvereni yanıltması,
- İşçinin, işveren yahut bunların aile üyelerinden birinin şeref ve namusuna dokunacak sözler sarf etmesi veya davranışlarda bulunması yahut işveren hakkında şeref ve haysiyet kırıcı asılsız ihbar ve isnadlarda bulunması
- İşçinin işverenin başka bir işçisine cinsel tacizde bulunması
- İşçinin işverene yahut onun ailesi üyelerinden birine yahut işverenin başka işçisine sataşması, işyerine sarhoş yahut uyuşturucu madde almış olarak gelmesi ya da işyerinde bu maddeleri kullanması
- İşçinin, işverenin güvenini kötüye kullanmak, hırsızlık yapmak, işverenin meslek sırlarını ortaya atmak gibi doğruluk ve bağlılığa uymayan davranışlarda bulunması,
- İşçinin, işyerinde, yedi günden fazla hapisle cezalandırılan ve cezası ertelenmeyen bir suç işlemesi,

¹⁸²Amerika'da yaşanan bir olayda mahkemece sigortalının ücretinden yapılan %25 ve daha fazla orandaki kesintinin işçiye haklı nedenle fesih imkânı vereceğine hükmedilmiştir. Bektaş, a.g.k., 2016, s.145-146.

¹⁸³Yargıtay 9 HD. T.18/01/2010, E. 2008/14546, K. 2010/193.

- İşçinin işverenden izin almaksızın veya haklı bir sebebe dayanmaksızın ardı ardına iki işgünü veya bir ay içinde iki defa herhangi bir tatil gününden sonraki iş günü yahut bir ayda üç işgünü işine devam etmemesi,
- İşçinin yapmakla ödevli bulunduğu görevleri kendisine hatırlatıldığı halde yapmamakta ısrar etmesi,
- İşçinin kendi isteği veya savsaması yüzünden işin güvenliğini tehlikeye düşürmesi, işyerinin malı olan veya malı olmayıp da eli altında bulunan makineleri, tesisatı veya başka eşya ve maddeleri otuz günlük ücretinin tutarıyla ödeyemeyecek derecede hasara ve kayba uğratması

hallerinde sözleşme feshedildiği takdirde işçi işsizlik ödeneği almaya hak kazanamayacaktır. Bu haller Kanun'da sınırlı olarak sayılmamış olup örnekleyici niteliktedir.

İşçinin devamsızlığı nedeniyle iş sözleşmesi haklı nedenle feshedildiğinde kişinin işsizlik ödeneğinden faydalanamayacağı açıkça belirtilmiştir. İK m. 25/4 uyarınca işçinin gözaltına alınması veya tutuklanması halinde devamsızlığın 17'nci maddedeki bildirim süresini aşması halinde de işveren haklı nedenle fesih hakkına sahiptir. Fakat İSK'de 25/4 uyarınca yapılan feshin işsizlik ödeneğinden faydalanmaya engel teşkil ettiği belirtilmediğinden doktrinde bazı yazarlar tarafından bu kimselerin sözleşmeleri feshedildiğinde ödeneğe hak kazanmaları gerektiği ifade edilmektedir¹⁸⁴. Bununla birlikte kişinin kendi kusuru neticesinde tutuklanması ve devamsızlık yapması nedeniyle sözleşmenin feshinde ilgilinin işsizlik ödeneğine hak kazanacağını kabulü hakkaniyet ile bağdaşmayacaktır.

Bu noktada haksız fesihle iş akdinin sonlandırılmasına değinmek gerekmektedir. Sigortalı işçinin iş sözleşmesini herhangi bir haklı nedene dayanmaksızın feshinde kişinin işsizlik ödeneğinden faydalanamayacağı açıktır. İşveren tarafından yapılan haksız fesihte ise sigortalı işsizlik ödeneğine hak kazanabilecektir. Zira haklı nedenle fesihte bile sigortalı işsizlik ödeneğinden yararlanabiliyorken, işverenin haksız feshinde ödeneğe hak kazanabilmesi doğaldır.

¹⁸⁴Tuncay ve Ekmekçi, Sosyal Güvenlik, 2011, s. 483.

2.1.2.4.3. İşyerinin el değıştirmesi, kapatılması veya niteliğinin değıştirilmesi nedeniyle sözleşmenin feshi

İSK'nin 51 inci maddesi uyarınca işyerinin el değıştirmesi¹⁸⁵, kapatılması veya niteliğinin değıştirilmesi nedeniyle iş akdi sonlandırıldığı takdirde işçi işsizlik ödeneği almaya hak kazanabilecektir. Yine bu hallerde iş sözleşmesi İK 17'nci madde gereği süreli fesih yolu ile de sona erdirilebileceğinden işsizlik ödeneğinden faydalanılabilecektir.

İşyerinin kapatılması tek başına fesih için yeterli olmayıp işverenin işçiye ayrıca fesih bildiriminde de bulunması gerekmektedir¹⁸⁶. Aksi durumda usulsüz fesih meydana gelecektir.

Yenilenen ve gelişen teknoloji ile birlikte insana olan ihtiyaç da azalmıştır. Dolayısıyla bu durum işçi sayısında düşüşe yahut var olan işçilerin niteliklerinin farklı olmasına dayanılarak yenilerinin istihdam edilmesine sebebiyet vermiştir. Bu gibi hallerde de ihbar sürelerine uyularak sözleşmenin feshi mümkün olup sözleşmesi feshedilen işçiler işsizlik ödeneği almaya hak kazanacaklardır.

2.1.2.4.4. Sözleşmenin belirli sürenin dolmasıyla sona ermesi

İK 'nin 11 inci maddesi uyarınca belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmeleri belirli süreli iş sözleşmesi olarak adlandırılmaktadır. Tanımdan hareketle bir sözleşmenin belirli süreli iş sözleşmesi olarak nitelendirilebilmesi için objektif esaslı unsurlarının bulunması gerekmektedir. Bu esaslı unsurlar;

- İşin belirli süreli olması (işin belirli süre devam edecek olması)
- Belli bir işin tamamlanması
- Belli bir olgunun ortaya çıkması.

¹⁸⁵El değıştirme bir işyerinin başka bir işverene devri, mirasçılara intikal, devletleştirme, şirketlerde bölünme, birleşme, tür değıştirme gibi yöntemlerle gerçekleşebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. A. Güzel (1987). *İşverenin değışmesi- işyerinin devri ve hizmet akitlerine etkisi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, s. 23 vd.

¹⁸⁶T. Esener (1978). *İş hukuku* (3. Baskı). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 109-110.

İş sözleşmelerinin belirli olarak yapıldığı hallerde sürenin dolması ile birlikte sözleşme herhangi bir bildirimle gerek kalmaksızın sona ermektedir. Bu durumda işçiler iradeleri dışında işsiz kaldıklarından işsizlik ödeneği almaya hak kazanabileceklerdir.

Belirli süreli iş sözleşmesi olarak kararlaştırılmakla birlikte süresinden önce fesih yapılan iş akitlerinde şartları taşıyan işçi sürenin bitimine kadar olan kısım için ücret alacağına hak kazanacağından ayrıca işsizlik ödeneğinden yararlanamayacaktır. Ancak yukarıda sayılan objektif esaslı nedenlerin bulunmaması durumunda ya da süre bitmesine rağmen çalışmaya devam edilmesi gibi hallerde sözleşme belirsiz süreli kabul edileceğinden sözleşmenin feshi ile kişi işsizlik ödeneğine hak kazanacaktır.

2.1.2.5. İşsizlik ödeneği alma hakkını düşüren bir nedenin bulunmaması

Mevzuatımızda işsizlik ödeneğinin kazanılması için gerekli şartlar belirtildiği gibi bu hakkın düşmesine sebebiyet veren haller de sınırlı olarak sayılmıştır. İSK'nin 52'nci maddesine göre işsizlik ödeneğinden faydalanmakta iken;

- 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,
- İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı¹⁸⁷ veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilen,
- Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya eğitimi kabul etmesine karşın buna devam etmeyen,
- Haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen

İşsizlerin ödenekleri kesilecektir.

Kurumca kendisine teklif edilen uygun bir işi reddeden kişinin yukarıdaki bölümlerde ayrıntılı izahı yapıldığı üzere iradi işsiz olarak kabulü gerekmektedir. Dolayısıyla bu kişinin ödenekten yararlanabilmesi de mümkün değildir.

Yaşlılık aylığı alınmaması koşulu getirilmeden önce herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir ve aylık almama koşulu mevcut idi. Yapılan düzenleme ile bu durum

¹⁸⁷Yargıtay 9. HD. 08/04/2004 tarihli 2002/16690 E. – 2004/8331 K. sayılı kararında gelir getirici işte çalışma kavramının dar yorumlanması gerektiğine, kişinin işsizlik ödeneği aldığı dönemde yaptığı iki günlük çalışma sebebiyle ödeneğin tamamının işçiden talep edilmesinin mümkün olmadığına, yalnızca çalışılan iki güne ait ödeneğin istenebileceğine hükmetmiştir.

değiştirilerek yalnızca yaşlılık aylığı almak işsizlik ödeneğine engel teşkil eder hale getirilmiştir.

Ancak Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyenler ile haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen kişilerin ödenekleri bu kesme gerekçeleri ortadan kalktığında yeniden ödemeye başlanacaktır. Yine de yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemeyecek, kesilen süre ödenek süresinin bitimine eklenmeyecektir¹⁸⁸.

Bununla birlikte ülkemizde işsizlik ödeneğinin kısmen kesilmesi gibi bir uygulama bulunmamaktadır. Dolayısıyla yukarıdaki hallerden birinin gerçekleşmesi halinde işsizlik ödeneği tamamen kesilecektir.

2.1.2.6. Belirli bir süre sigortalı çalışma ve prim ödeme

Ödeneğe hak kazanma koşullarından bir diğeri de belli bir süre sigortalı olarak çalışarak işsizlik sigortası için prim ödemek olup bu şartın sağlanıp sağlanmadığı çalışma ve prim ödeme kayıtları ile anlaşılmaktadır¹⁸⁹.

Prim ödeme süresinin belirlenmesi işsizlik sigortasına hak kazanma bakımından önem arz etmektedir. Zira sürenin uzun olduğu hallerde prim ödeyen sigortalı süreye takıldığı için işsiz kalması durumunda ödenekten yararlanamayacakken, kısa olması halinde de çalışma hayatına yeni başlayan kimseler dahi ödenekten faydalanabilecek ve bu durumda ödenek kötüye kullanıma açık hale gelecektir¹⁹⁰.

Ülkemizde işsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışarak işsizlik sigortası primi ödemek ve işsiz kalmadan önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olarak çalışmak gerekmektedir.

Eski dönemde 120 gün hizmet akdi ile çalışmak şartı yerine kesintisiz 120 gün boyunca çalışma şartı aranmaktaydı. Ancak 17/01/2019 tarihli ve 7161 sayılı Kanunun

¹⁸⁸İSK m. 52/2.

¹⁸⁹Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k, 2014, s. 481. İşsizlik sigortasından ödeme yapılıp yapılmayacağına ilişkin bilginin tespitinde işyeri kayıtları kullanılmaktadır. Herhangi bir kaydı bulunmayan işyerlerinin çalışanları da işsizlik sigortasından yararlanamamakta, bir hak talebinde bulunamamaktadır. İşsizlik sigortası fonu primlerle işletilen bir sistemdir. Bu sebeple de işyerinin ve çalışanlarının sigorta kapsamında olup olmadığı, işçiye ait prim ve hizmet belgesinin doğruluğunun araştırılmasında işyeri kayıtları önem arz etmektedir. D.N. İlhan (2013). *Türkiye’de işyeri kayıtları ve İŞKUR*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 61.

¹⁹⁰Ersel, a.g.k., 1999, s. 51.

25 inci maddesiyle bu fıkırdaki yer alan “prim ödeyerek sürekli çalışmış” ibaresi “hizmet akdine tabi” şeklinde değiştirilmiştir. Kesintisiz çalışmanın arandığı dönemde çalışmada bir gün dahi kesintinin olması halinde sigorta ilkelerine aykırı olarak işsizlik sigortasına hak kazanılamamakta idi¹⁹¹. Yapılan bu isabetli değişiklik ile kişi farklı işyerlerinde çalışmış olsa dahi işsizlik ödeneğinden faydalanabilmektedir.

30.01.2002 tarih ve sayılı 24656 Resmî Gazete ‘de yayımlanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 3 Numaralı Tebliğ’in 2’nci maddesinde 120 günlük çalışma süresinin;

- Hastalık,
- Ücretsiz izin,
- Disiplin cezası,
- Gözaltına alınma,
- Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali,
- Kısmi istihdam ile grev, lokavt,
- Genel hayatı etkileyen olaylar,
- Ekonomik kriz,
- Doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulması veya işe ara verilmesi

hallerinde sigortalı adına prim yatırılmamış olsa dahi Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarının esas alınacağı ve bu sürelerin kesintiden sayılmayacağı belirtilmiştir. Ancak bu sayımın sınırlı mı yoksa örnekleyici olarak mı yapıldığı belirsizlik taşımaktadır¹⁹².

2.1.2.7. Sigortalının Türkiye İş Kurumu’na başvurması

Koşulları sağlayan sigortalının ödenekten yararlanabilmesi için İŞKUR’a başvuru yapması gerekmektedir. İSK’nin 48 inci maddesi uyarınca sigortalı işsiz, ödenekten faydalanabilmesi için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği¹⁹³

¹⁹¹A.N. Sözer (2010). İşsizliği azaltmaya yönelik aktif önlemler, sosyal sigortalar açısından bir değerlendirme, *Prof. Dr. Ali Güzel’e Armağan*, C.II, İstanbul: Beta Yayıncılık, s.1197-1198.

¹⁹²Bektaş, a.g.k., 2016, s. 181.

¹⁹³Madde metninde her ne kadar fesihden itibaren 30 gün içerisinde başvuru yapmak gerektiği belirtilmişse de fesih dışında bir nedenle sözleşme sona erdiğinde örneğin belirli süreli sözleşmelerde sürenin dolduğu gün itibarıyla de otuz gün içinde başvurmak gereklidir. C. Tuncay (2003). *İşsizlik sigortasının kapsamı ve sigorta yardımlarına hak kazanma şartları, işsizliğin iş hukuku ve sosyal güvenlik açısından sorunları*. Ankara: Kamu-İş Yayınları, s.47.; M. Küçükbayrak (2012). *Türkiye’de işsizlik sigortasının kapsamı ve işsizlik ve istihdam süresi açısından değerlendirilmesi*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, s.80. N. Tan ve G. Karşlıoğlu (2010). *İşsizlik sigortası fonundan elinizi çekin*. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, s.50.

tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde Kuruma doğrudan veya elektronik ortamda başvurusu gerekmektedir.

Elektronik ortamlarda yapılmayacak başvurularda işsizlik ödeneğinden yararlanacak olan kişinin şahsen Kurum'a başvurusu gerekmektedir. Bununla birlikte çalışmaya hazır olduğunun belirtilmesi şartının yerine getirilmesi bakımından da şahsen başvuru önem taşımaktadır¹⁹⁴. Ancak posta ile yapılan başvurular İŞKUR tarafından şahsen başvuru olarak kabul edilmemektedir¹⁹⁵. Elektronik ortamda ise kişi www.iskur.gov.tr adresine üye olarak ödenekten faydalanmak için başvuruda bulunabilmektedir.

Ödenekten yararlanmak için mücbir sebepler dışında Kurum'a başvuru süresi otuz gün olarak belirlenmiştir. Ancak bu süre hak düşürücü nitelikte olmayıp başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülmektedir. Örneğin iş akdinin 09/03/2020 tarihinde sona erdiği varsayılacak olursa kişinin Kurum'a başvurusu gereken otuz günlük süre 08/04/2020 tarihinde dolacaktır. Kişinin 20/04/2020 tarihinde herhangi bir mücbir sebebe bağlı olmaksızın Kurum'a başvuruda bulunduğu düşünülecek olursa aradaki 12 günlük süre kişinin işsizlik ödeneği alacağı toplam süreden düşülecektir.

Kurum'a başvuru yapılacak son günün haftasonu tatiline ya da resmî tatile denk gelmesi halinde süre takip eden ilk iş gününün mesai saati bitimine kadar uzamış sayılacak ve o günde yapılan başvurular süresi içinde yapılmış sayılacaktır.

Bu noktada otuz günlük sürenin hangi günden itibaren hesap edileceğinin irdelenmesi gerekmektedir. Peşin ödeme yoluyla yapılan süreli fesihlerde başvuru süresinin ne zaman başlayacağına ilişkin mevzuatta açık hüküm bulunmamaktadır¹⁹⁶. Ancak peşin ödeme yapılsın ya da yapılmasın ihbar süresinin sona erdiği günü takip eden günden itibaren başvuru süresi başlayacaktır.

İşe iade davaları neticesinde fesih tarihinin değiştiği görülmektedir. Kişinin iş sözleşmesi sona erdikten sonra Kurum'a başvuru yapması durumunda, işveren aleyhine işe iade davası açılması ve mahkemece sözleşmenin işveren tarafından haksız olarak

¹⁹⁴Özsoy, a.g.k., 2011, s. 49.

¹⁹⁵Tozan, a.g.k., 2013, s. 45.

¹⁹⁶M. Kutsal (2000). Türkiye'de işsizlik sigortası: uygulamada doğabilecek sorunlar ve çözüm önerileri. *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, TİSK*, 18 Mayıs 2000, Ankara, s. 54.

feshedildiğine hükmedilmiş olması, sigortalının işe iade kararının kendisine tebliğinden sonra ödenek için yeniden başvuru yapmasını gerektirmez¹⁹⁷.

Sigortalının başvurusundan önce işverenin sigortalının işsiz kaldığını İŞKUR'a bildirmesi gerekmektedir. İSK'nin 48 inci maddesine göre işveren üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenledikten sonra 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma göndermek, bir nüshasını sigortalı işsize vermek ve bir nüshasını da işyerinde saklamakla yükümlüdür¹⁹⁸. Ancak uygulamada bildirgenin verilmemiş olması halinde de işçinin mağduriyetine sebep olmamak için talep dilekçesi ve kimlik ile yapılan başvurular kabul edilmektedir.

Ödeneğe başvuru süresi mücbir sebepler dışında otuz gün olarak belirlenmiş olmakla birlikte İSK'de hangi hallerin mücbir sebep sayılacağı belirtilmemiştir. Ancak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 3 Numaralı Tebliğ'in 5 inci maddesinde mücbir sebepler örnekleyici olarak sayılmıştır. Buna göre sigortalı işsiz;

- Eş, çocuk, anne, baba veya kardeşlerinden birinin vefatı ya da resmi kurum veya kuruluşlardan alınacak doktor raporu ile kanıtlanmak kaydıyla kendisinin veya bu maddede sayılanlardan birinin hastalık hali,
- Yangın, yer sarsıntısı, sel baskını gibi doğal afetler,
- Herhangi bir nedenle ulaşımın imkânsız hale gelmesi,
- Kanuni bir ödevin yerine getirilmesi,
- Muvazzaf askerlik hizmetinin yerine getirilmesi,
- Gözaltına alınma hali,
- Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali,
- Savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hâl gibi durumlar,
- Salgın hastalık nedeniyle karantina,

gibi mücbir sebeplerle Kurum'a geç başvurusu halinde hak kaybı söz konusu olmayacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir husus da Kurum'a başvurunun vekil aracılığıyla yapılıp yapılamayacağıdır. Bu noktada Yargıtay içtihatları ile doktrin arasında görüş farklılıkları ortaya çıkmıştır. Zira Yargıtay işsizlik sigortasının öncelikli amacının işsiz

¹⁹⁷Tuncay ve Emekçi, a.g.k., 2014, s. 484.

¹⁹⁸Aksi halde işten ayrılma bildirgesini Kuruma vermeyen işveren hakkında her bir fiil için ayrı ayrı bin Türk Lirası idarî para cezası uygulanır. (4447 sayılı İSK m. 54).

kişiy e gelir sağlamak olduğuna, bununla birlikte kişiy e iş bulma ve mesleki eğitim vermenin de kapsam dahilinde bulunduğuna, Kurum'un amaçlarından birinin de istihdamı geliştirmek olduğuna, dolayısıyla şahsen başvurunun bu amaçları gerçekleştirmede gerekli bir yöntem olduğuna hkmetmiřtir¹⁹⁹.

Ancak doktrinde vekile ödeneye başvuru için özel yetki verildiği vekaletnamede açıkça belirtilmiş ise vekilin başvurusunun kişinin başvurusu gibi değerlendirilmesi gerektiği, vekilin yaptığı işlemden doğan hakların ve borçların müvekkile ait olduğu, kişinin Kurum tarafından sağlanan iş bulma ve mesleki eğitim gibi faaliyetlere sonradan katılım gösterebileceği belirtilmiřtir²⁰⁰.

2.2. İşsizlik deneyeinin Miktarı

denek bazı ülkelerde sabit bir tutar üzerinden ödenmekte iken, bazılarında ise kişinin çalıştığı süre ve ödediği prim ile orantılı olarak ödeme gerekleřtirilmektedir²⁰¹.

deneyein sabit olarak belirlendiği durumda kişinin çalışması ya da ödediği primler göz önüne alınmaksızın herkese eşit olarak sabit miktarda ödeme yapılmakla birlikte sabit denek genel olarak kişilerin önceki yaşamlarını sürdürebilmeleri için yeterli olmamaktadır²⁰². Bu sistemde ortalama ücretin üzerinde gelir alan kimseler altında alanlara gelir desteğinde bulunmaktadırlar. Dolayısıyla bu sistemin hakkaniyete aykırı neticelere sebebiyet vermemesi bakımından gelirler arası farkın fazla olmadığı ülkelerde işletilmesi gerekmektedir²⁰³.

Orantılı denekte ise kişinin çalışırken sahip olduğu hayat standardını devam ettirebilmesi amaçlandığından denek miktarı işsiz kalmadan önce alınan maaşa göre tespit edilmektedir²⁰⁴. Bu sebeple orantılı denek yöntemi kişiler arasındaki gelir farkının fazla olduğu ülkelerde tercih edilmektedir.

deneyein belirlenmesinde işsizlik deneyeinin amacının sadece işsizliğin getireceği olumsuzlukları azaltmak mı yoksa kişinin önceki yaşam düzeyini devam ettirmek mi olduğunun tespiti önem taşımaktadır. lkeler tarafından bu soruya verilecek cevap

¹⁹⁹Yargıtay 10. HD. T. 20/06/2006, E. 2003/506, K. 2006/9287.

²⁰⁰Ö. Ekmekçi (2009). *Yargıtay'ın iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku kararlarının değerlendirilmesi, 2006*. Ankara, TİSK No:299, s. 302-303. Limoncuoğlu, Sicil, 2012, s.92.

²⁰¹Özsoy, a.g.k., 2011, s. 26.

²⁰²Ekin, a.g.k., 1994, s. 50.

²⁰³Trner, a.g.k., 1991, s. 30.

²⁰⁴Ersel, a.g.k., 1999, s. 55.; Tuna, a.g.k, 1995, s. 101.

uyarınca ödeneğin belirlenmesinde bir yöntem uygulanabileceği gibi karma bir yöntem de belirlenebilir²⁰⁵.

Burada dikkat edilmesi gereken ölçüt ödeneğin kişinin hayatının devamını sağlamaya yetmesi, temel ihtiyaçlarını karşılaması ancak kişinin çalıştığı dönemdeki gelirine çok yakın olmamasıdır. Zira kişinin gelirine yakın olacak ödenek bireyleri çalışmak yerine ödenek almaya yöneltecek ve işsizlik ödeneği suiistimale açık hale gelecektir²⁰⁶.

Bununla birlikte ödeneğin miktarı sigortalının ödeme gücünü aşacak şekilde de belirlenmemelidir. Ödeneğin finansmanına bilindiği üzere sigortalı da katılım sağlamaktadır. Ödeneğin yüksek olması da sigortalıdan kesilecek primin miktarının artmasına sebebiyet verecektir. Bu sebeple ödeneğin tutarının gerek devlete gerekse fonun finansmanına katılım sağlayan işveren ve sigortalılara yük getirmeyecek şekilde ve denge kurularak belirlenmesi önem taşımaktadır²⁰⁷.

ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinin 67 nci maddesinde ödeneğin kişiyi tembelliğe itecek kadar fazla olmaması ancak yine kişiyi yoksulluğa düşürecek kadar da az belirlenmemesi ve ödenecek ödeneğin ilgilinin aldığı son aylığın yüz kırk beşinin altında olmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Ülkemiz bakımından ise İSK'nin 50'nci maddesine göre ödenecek olan günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkı olarak tespit edilmiş olup sabit orantılı bir yöntem benimsenmiştir²⁰⁸. Ülkemizde ödeneğin miktarı kişinin yaşına, medeni durumuna, bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısına bağlı olarak değişkenlik göstermemektedir²⁰⁹.

Bununla birlikte ülkemizde ödenecek ödeneğe bir üst sınır getirildiği görülmektedir. Buna göre ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39 uncu maddesi uyarınca onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde sekseninden fazla olamayacaktır. Üst sınır belirlenmesinde amaç işsizlik

²⁰⁵Bektaş, a.g.k., 2016, s. 202.

²⁰⁶Başterzi, a.g.k., 1996, s. 190.

²⁰⁷Andaç, a.g.k., 2010, s. 115.

²⁰⁸İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir kesintiye tabi tutulmamaktadır. Nafaka borçları dışında da haciz edilemez, başkasına devredilemez.

²⁰⁹Ancak örneğin Uruguay'da işsiz kişilerin evli olması yahut bakmakla yükümlü olduğu kimselerin bulunması halinde ilgiliye hak ettiği ödenek yüzde yirmi artırılarak ödeme yapılmaktadır. Küçükbayrak, a.g.k., 2012, s.85.

ödeneğinin kişilerin yeni bir iş aramasını engelleyecek kadar refah içinde olmalarının önüne geçmektedir.²¹⁰ Ancak burada en üst seviyeden prim ödeyenler için hakkaniyete aykırı bir durum meydana gelecek, nimet-külfet dengesi kurulamayacaktır²¹¹.

Ülkemiz bakımından 2020 yılı için aylık işsizlik ödeneği hesabı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir²¹²:

Tablo 2.1. 2020 yılı aylık işsizlik ödeneği hesabı (<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/>)

	Son 4 Aylık Prime Esas Kazançların Aylık Ortalaması	Hesaplanan İşsizlik Ödeneği Miktarı	Damga Vergisi	Ödenecek İşsizlik Ödeneği Miktarı
Son 4 Ay Asgari Ücretle Çalışan	2.943,00	1.177,20	8,93	1.168,27
Son 4 Ay 3.500 TL ile Çalışan	3.500,00	1.400,00	10,63	1.389,37
Son 4 Ay 6.000 TL ile Çalışan	6.000,00	2.354,40 (*)	17,87	2.336,53
(*) Hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçemeyeceği için işsize ödenecek aylık işsizlik ödeneği bu şekilde hesaplanmıştır. 2020 yılında brüt asgari ücret 2.943,00 TL'dir.				

2.3. İşsizlik Ödeneğinin Süresi

İşsizlik ödeneğinin süresiz olarak verilmesi kişileri hem çalışmamaya sevk edecek hem de fonun finansmanının olumsuz bir biçimde etkilenmesine sebebiyet verecektir. Bu sebeple ödeneğin belirli sürelerle verilmesi uygun görülmüştür.

Sürenin belirlenmesinde en sık karşılaşılan yöntem olan çalışma süresi ve prim ödeme gün sayısının tespiti ülkemizde de uygulanmaktadır. İSK'nin 50'nci maddesinin ikinci fıkrasına göre son üç yıl içinde;

- 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,

²¹⁰Güzel, Okur ve Caniklioğlu, a.g.k., 2015, s. 648.

²¹¹Özsoy, a.g.k., 2011, s.121.

²¹²<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/> (Erişim Tarihi: 07/03/2020).

- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün

süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir.

İşsizlik ödeneği başvuruları başvuruyu izleyen ayın sonuna kadar sonuçlandırılmakta ve kişinin işsizlik ödeneğine hak kazandığına karar verilmesi halinde her ayın beşinde aylık olarak ödenmektedir²¹³.

Sigortalının kusurundan kaynaklanan fazla ödemeler kendisinden faizi ile birlikte tahsil edilmektedir. Ancak sigortalının vefatı halinde ilgili aleyhine ölümden önce icra takibi başlatılmış olsa dahi fazla ödenen işsizlik ödenekleri tahsil edilmemektedir.

2.4. İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi ve Durması

Ödeneğin kesilmesinin en çok istenen ve karşılaşılan durumu gelir getirici işte çalışmaya başlama halidir. Bunun dışında ödenek hak kazanılan sürenin bitimiyle de kesilmektedir. Bunların haricinde mevzuat uyarınca işsizlik ödeneğinin kesilmesine yol açan sebepler de bulunmaktadır²¹⁴.

Hak düşürücü sebepler Kurum tarafından kendisine uygun olarak önerilen iş teklifini geri çevirmek, mesleki eğitim kurslarına katılmamak, iradi ve haklı bir nedene dayanmaksızın işten ayrılmak, işsizlik ödeneğinin hileli hareketlerle elde edilmesi gibi sebeplerdir²¹⁵. Bu haller İSK'nin 52 nci maddesinde sınırlı olarak sayılmıştır²¹⁶.

İşsizlik ödeneğinin durmasına ise çalışmaya elverişli olma halinin ortadan kalktığı durumlarda karşılaşılmaktadır. Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlar ile hastalık ve analık nedeniyle geçici işgöremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulmaktadır²¹⁷. Çünkü sayılan bu hallerde çalışmaya elverişlilik şartı gerçekleşmemektedir.

Kesilmeden farklı olarak durmada durmayı gerektiren hallerin ortadan kalkması ile ödenek kaldığı yerden ödenmeye devam edecektir. Örneğin 180 gün işsizlik ödeneği

²¹³4447 sayılı İSK m. 50/3.

²¹⁴Kurum müfettişleri ve sigorta denetmenleri hak düşürücü sebeplerinin varlığını tespit etmekle de görevlidirler. A. Gençler (2003). 4447 sayılı yasa ile ülkemizde kurulan işsizlik sigortası hakkında bir değerlendirme. *Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan*, Ankara: Turhan Kitabevi, s.1010; B. Tatoğlu (2015). *Türkiye'de işsizlik sigortası*. Yüksek Lisans Tezi, Erzincan: Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, s. 87.

²¹⁵Bektaş, a.g.k., 2016, s. 208.

²¹⁶Ayrıntılı bilgi için bkz. "İşsizlik ödeneği alma hakkını düşüren bir nedenin bulunmaması" başlığı.

²¹⁷4447 sayılı İSK. m. 52/3.

almaya hak kazanan biri 50 gün işsizlik ödeneği aldıktan sonra muvazzaf askerlik dışında bir sebeple silah altına alınırsa silah altında kalma süresi bitene kadar ödenek durur. Sonrasında kalan 130 günlük ödeneğini almaya devam eder.

2.5. İşsizlik Ödeneğine İlişkin Bazı Veriler

Aşağıdaki tabloda 2013 yılı ile 2019 yılının temmuz ayın kadar olan süreçte işsizlik ödeneğinden yararlanmaya hak kazanan kişi sayısı ile ilgili kişilere yapılan toplam ödeme miktarına yer verilmiştir.

Tablo 2.2. İşsizlik sigortası verileri (Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı)

YILLAR	HAK EDEN KİŞİ SAYISI	TOPLAM ÖDEME MİKTARI
2013	432.211	1.272.485.655,09 TL
2014	514.672	1.657.723.366,74 TL
2015	593.995	2.192.786.660,92 TL
2016	804.581	3.682.650.658,99 TL
2017	699.645	4.169.246.200,76 TL
2018	841.847	4.824.135.689,49 TL
2019*	618.123	4.652.247.506,00 TL
*2019 yılının temmuz ayı itibari ile		

Yukarıda yer verilen tabloya göre 2013 yılında 432.211 kişi işsizlik sigortasından faydalanmaya hak kazanmış iken, bu sayıda yıllar içerisinde artış olduğu, 2014 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık 82 bin kişinin daha işsizlik ödeneğinden yararlandığı ve 2019 yılının ilk yarısında dahi 618.123 kişinin işsizlik ödeneğine hak kazanmış olduğu, 2018 yılında işsizlik sigortası hak edenlerin sayısının 2017 yılına göre %20,3 oranında arttığı görülmektedir.

Bunlara ek olarak 2013 yılında yapılan ödeme miktarı toplam 1.272.485.655,09 TL olarak belirlenmiş iken, 2015 yılında bu tutar 2.192.786.660,92 TL olarak tespit edilmiştir. Yıllar içerisinde kişi sayısındaki artışa bağlı olarak yapılan ödeme miktarında da yükselme görülmüştür. Ayrıca toplam ödenek miktarının artmasında işsiz kimselere ödenen maaşlardaki yükselişin de etkisi olmuştur. 2018 yılındaki toplam ödeme miktarı 4.824.135.689,49 TL iken, 2019 yılı temmuz ayı itibariyle bu tutara yakın bir ödeme gerçekleştirilmiştir.

Tablo 2.3. 2019 yılı ocak-haziran döneminde işsizlik ödeneğine başvuran ve ödeneği hak edenlerin eğitim durumuna göre dağılımları (Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı)

EĞİTİM DÜZEYİ	BAŞVURU SAYISI	HAK EDEN KİŞİ SAYISI
TOPLAM	1.018.813	531.057
Okur Yazar Olmayan	12.427	7.772
Okur Yazar	13.702	7.978
İlköğretim	539.142	264.688
Ortaöğretim (Lise ve dengi)	264.165	141.510
Önlisans	80.343	43.315
Lisans	102.494	61.810
Yüksek Lisans	6.340	3.889
Doktora	200	95
ERKEK	742.607	369.054
Okur Yazar Olmayan	8.844	5.180
Okur Yazar	10.104	5.568
İlköğretim	424.198	201.565
Ortaöğretim (Lise ve dengi)	189.087	96.572
Önlisans	46.526	23.563
Lisans	60.099	34.444
Yüksek Lisans	3.629	2.110
Doktora	120	52
KADIN	276.206	162.003
Okur Yazar Olmayan	3.583	2.592
Okur Yazar	3.598	2.410
İlköğretim	114.944	63.123
Ortaöğretim (Lise ve dengi)	75.078	44.938
Önlisans	33.817	19.752
Lisans	42.395	27.366
Yüksek Lisans	2.711	1.779
Doktora	80	43

Yukarıdaki tabloda 2019 yılı ocak-haziran döneminde işsizlik ödeneğine başvuran ve ödeneği hak edenlerin eğitim durumuna göre dağılımları gösterilmiştir. Buna göre anılan dönem içerisinde işsizlik ödeneğine 1.018.813 kişi başvuruda bulunmuş olup bunların 742.607'si erkek iken 276.206'sı kadındır. 369.054'ü erkek ve 162.003'ü kadın olmak üzere toplam 531.057 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır.

Tablo incelendiğinde 539.142 kişi ile en çok başvuru yapılan grubu ilköğretim mezunu olan işsiz kişiler oluşturmaktadır. Başvuru sayısına paralel olarak da 264.688 kişi ile işsizlik ödeneğine hak kazanan kişiler içerisinde yaklaşık %50'lik oranla ilköğretim mezunları en yüksek paya sahiptir. En düşük pay ise doktora mezunlarına aittir. Buna göre toplam doktorasını tamamlamış olan 200 kişi anılan dönem içerisinde işsizlik ödeneğine başvurmuşken 95 kişi ödeneği almaya hak kazanmıştır.

Tablo 2.4. 2019 ocak-haziran döneminde işsizlik ödeneğine başvuran ve ödeneği hak edenlerin yaş gruplara göre dağılımı

Yaş Grupları	Başvuru Sayısı	Hak Eden Kişi Sayısı
Toplam	1.018.813	531.057
15-19	4.357	768
20-24	92.906	35.570
25-29	194.844	97.363
30-34	185.550	101.251
35-39	178.730	99.011
40-44	152.996	85.095
45-49	129.052	71.198
50-54	53.897	28.304
55-59	20.325	9.739
60-64	4.743	2.082
65+	1.413	676

Yukarıdaki tabloda 2019 ocak-haziran döneminde işsizlik ödeneğine başvuran ve ödeneği hak edenlerin yaş gruplara göre dağılımına yer verilmiştir. Buna göre yaş grupları içerisinde en fazla başvuru yapılan yaş aralığı 25-29 iken, en az başvuru 65 yaş ve üzeri kişilerdir. İkinci en çok başvuru yapılan yaş aralığı ise 185.550 kişi ile 30-34 yaş olarak belirlenmiştir. Başvuru sayısı ile orantılı olarak da en çok 25-29 yaş aralığındaki kişiler işsizlik ödeneğine hak kazanmıştır.

2.6. Mesleki Eğitim ve İş Bulma Yardımı

Gelişmiş ülkelerde işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması amacıyla kişilere eğitim programlarının düzenlenmesi amacıyla çalışmalar yapılmaktadır²¹⁸. Yapılan mesleki eğitimler neticesinde işgücünün verimliliği ve niteliği artmaktadır²¹⁹.

İşsiz kişiye işsiz ödeneği ile maddi gelir sağlandıktan sonra sigorta kapsamında yapılan en önemli destek kişinin iş bulmasına yardımcı olmak ve ona gereken mesleki eğitim imkanını sağlamaktır.

Mesleki eğitim ve iş bulma yardımı ile kişi daha önce yaptığı işe yakın bir işe yerleştirilmekte yahut iş bulamayan kimselere mesleki eğitim verilerek kişilerin istihdam

²¹⁸C.B. Ataman (2000). *İşgücü piyasası ve istihdam politikalarının temel prensipleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, s. 53.

²¹⁹Germir, a.g.k, 2012, s. 52; Ş. Yılmaz (2019). *Türkiye’de ve dünyada işsizlik sigortası ve ekonomiye etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, s. 84-85.

edilmesi sağlanmaktadır. Bu doğrultuda bireylerin mesleki eğitim çalışmalarına katılımları zorunlu tutulmuştur. Aksi halde geçerli bir mazereti bulunmaksızın eğitimlere katılım göstermeyen kişilerin işsizlik ödeneği kesilecektir. Kişinin eğitimlere katılmasının devamı halinde ise ödeneği ödenmeye devam edilecektir²²⁰.

Bu doğrultuda işsiz kimselere destek sağlamak amacıyla İŞKUR bünyesinde çalışan iş ve meslek danışmanları hizmet vermektedir²²¹. İş ve meslek danışmanı; iş aramakta olan kimselerin iş bulmalarına ve buldukları işe ilişkin uyum sorunlarını çözümlemelerine, ilgililerin mesleki becerilerinin artırılmasına destek sağlayan, öğrencilere meslek belirleme ve var olan meslekleri tanıma hususunda rehberlik yapan, işverenlerin ise mevzuatsal olarak ve çalışma hayatındaki gelişme ve değişimler konusunda bilgilendirilmelerine yardımcı olan, işgücüne yönelik taleplerini karşılayan kişilerdir²²². İnternet sitesi üzerinden girilerek bakıldığında her işsiz kaydı için bir danışman atamasının yapıldığı görülecektir. Bu danışmanlık faaliyeti ile meslek ve iş seçme aşamasında bulunan gençlerle, mesleğini değiştirmek, yeni meslek edinmek isteyen kimselerle bireysel olarak ya da toplu bir şekilde görüşmeler yapılmakta, kişilerin kendilerini, yeteneklerini keşfetmelerine destek olunarak ve onların doğru işlere yönlendirilmesi sağlanarak da istihdam açığı kapatılmaya çalışılmaktadır.

İş ve meslek danışmanlığı kapsamında özetle işsiz kişilere ulaşılarak onlara danışmanlık yapılmakta, kişilerin niteliklerinin artırılması amacıyla mesleki kurslar ve eğitimler düzenlenmekte ve ayrıca iş ve işsiz eşleştirmesi ile işe yerleştirme gibi hizmetler sunulmaktadır²²³. Bununla birlikte sigortalı kişilerin gelir kaybının en düşük seviyede tutulması ve sigortanın finanse edildiği fona ait harcamaların azaltılabilmesi kişilerin yeni

²²⁰G. Ayas (2015). *İşsizlik sigortası ve uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ve aksamalar*. Yüksek Lisans Tezi, Mersin: Çığ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 116.

²²¹İş ve meslek danışmanlığı faaliyeti kapsamında yalnızca iş arayanlara değil işverenlere de hizmet sağlanmaktadır. Danışmanlar işveren ziyaretleri gerçekleştirerek işverenleri İŞKUR'un sağladığı imkanlara ilişkin bilgilendirmekte, ihtiyaç duyulan meslekleri ve açık bulunan işleri tespit etmekte, işgücü piyasasında mevcut olan taleplerin analiz edilmesine veri toplayarak destek sağlamaktadırlar. E. Erol (2014). *Bilgi ekonomisi kapsamında Türkiye İş Kurumu'nun nitelikli işgücüne yönelik hizmetleri hakkında bir model önerisi*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 42. Aynı doğrultuda bkz. F. Atar (2014). *İşveren taleplerine dayalı aktif işgücü piyasası programları uygulama biçimleri ve bir model önerisi*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, s.58-59.

²²²E.A. Ayan (2017). *Veri madenciliği tekniklerinin iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinde kullanımı ve İŞKUR için öneriler*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 27; M.A. İbrahimoglu (2019). *Türkiye'de iş ve meslek danışmanlığı mesleği ve çalışanların sorunları: Kocaeli İŞKUR örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Yalova: Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 12.

²²³A.K. Sayın (2002). *Emek piyasasında aracılık ve özel istihdam büroları*. Ankara: Türkiye İş Kurumu Yayınları, s. 165.

bir işe başlaması ile mümkün olacağından bu durum hem Kurum hem de sigortalı bakımından fayda sağlayacaktır²²⁴.

2.7. Genel Sağlık Sigortası Prim Ödemesi Desteği

İşsizlik sigortası doğrultusunda kişilere işsizlik ödeneği yardımı ile mesleki eğitim ve yeni bir iş bulma desteği yapılmakla kalınmamaktadır. Bunlara ek olarak işsiz kalan kişilerin işsizlik ödeneğinden yararlandıkları dönem içerisindeki genel sağlık sigortası primleri de işsizlik sigortası kapsamında karşılanmaktadır.

Bu doğrultuda 5510 sayılı Kanun'un 81 inci maddesini birinci fıkrasının f bendine göre genel sağlık sigortasının prim oranı prime esas kazancın yüzde 12'si olarak belirlenmiştir. Yine anılan Kanun'un 87 nci maddesinin birinci fıkrasının d bendinde prim ödeme yükümlüsünün Türkiye İş Kurumu olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir. Dolayısıyla işsizlik ödeneğinden yararlanan kişinin genel sağlık sigortası primleri de Türkiye İş Kurumu tarafından ödenmekte ve kişilere işsiz kaldıkları dönem içerisinde sosyal güvence getirilmeye çalışılmaktadır.

2.8. İşsizlik Ödeneğinin Tazminatlar ile İlişkisi

Bu konu başlığı altında işsizlik ödeneğinin kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, yaşlılık aylığı ile ilişkisi irdelenecek, ayrıca işe iade davası neticesinde işsizlik ödeneğinin durumu incelenecektir.

2.8.1. Kıdem tazminatı

Kıdem tazminatı, İş Kanunu'nda belirtilmiş olan çalışma şartını sağlayan işçinin iş sözleşmesinin sınırlı olarak sayılan sebeplerden biri ile sona ermesi halinde işçiye çalışma süresi ve ücreti gözetilerek işveren tarafından ödenmesi gereken paradır²²⁵.

Hukukumuzda 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk defa işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı kavramları düzenlenmiş ve yaşlılık ile işsizlik sigortası kabul edilinceye kadar işçilerin korunması adına kıdem tazminatı ödemesi yapılması gerektiği değerlendirilmiştir²²⁶.

Hali hazırda yürürlükte bulunan 4857 sayılı İş Kanunu'nda kıdem tazminatına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte 4857 sayılı Kanun'a

²²⁴Gençler, a.g.k., 2003, s. 1009.

²²⁵Ü. Narmanlıoğlu (1973). *Türk hukukunda kanundan doğan kıdem tazminatı*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, s. 4.

²²⁶Bektaş, a.g.k., 2016, s. 255.

eklenen geçici 6'ncı madde ile kıdem tazminatına ilişkin 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesinin uygulanmaya devam edileceği belirtilmiştir.

Buna göre; İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçilerin hizmet sözleşmelerinin;

- İşveren tarafından İş Kanunu'nun 25 inci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen sebepler (haklı nedene derhal fesihte ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı haller) dışında,
- İşçi tarafından bu Kanunun 24'üncü maddesi (haklı nedenle derhal fesih) uyarınca,
- Muvazzaf askerlik hizmeti sebebiyle,
- Bağlı bulundukları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacıyla,
- 506 Sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin (a) ve (b) alt bentlerinde öngörülen yaşlar dışında kalan diğer şartları veya aynı Kanunun Geçici 81 inci maddesine göre yaşlılık aylığı bağlanması için öngörülen sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi istekleri ile işten ayrılmaları nedeniyle,

feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren sözleşmenin devamı süresince geçen her tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenmektedir.

2.8.1.1.Kıdem tazminatının niteliği

Kıdem tazminatının hukuki olarak nitelendirilmesi bakımından doktrinde bir birlik bulunmamaktadır. Kıdem tazminatının ikramiye, tazminat, ileriye bırakılan bir ücret olduğunu belirtenler bulunduğu gibi işyerine bağlılığın karşılığı, işsizlik sigortasının işlevi, iş güvencesi imkânı olduğunu ifade edenler de bulunmaktadır. Aşağıda bu görüşler ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.8.1.1.1. Tazminat olduğuna ilişkin görüş

Bu görüşte bulunan kişilere göre işçi bir yerde uzun süre çalışıp işinden ayrıldığında hem işsiz kalacak hem de işsiz kaldığı süreç içerisinde yıpranacaktır. Dolayısıyla işçinin bu zararlarını telafi etmek için ve hakkaniyet gereği işçiye işyerinde çalıştığı süreye

(kıdemine) bakılarak bir ödeme yapılması gerekmektedir. Bu da teknik anlamda tazminat olarak nitelendirilmektedir²²⁷.

Ancak bu görüşe yöneltilen eleştirilerden en önemlisi tazminat için aranan zarar, kusur ve hukuka aykırılık koşullarının kıdem tazminatında bulunmayışıdır²²⁸. Örneğin emeklilik, askerlik, evlilik, işçinin ölümü gibi durumlarda işverenin hukuka aykırı bir davranışı ya da kusuru bulunmadan iş sözleşmesi sona ermesine rağmen kıdem tazminatı ödenmektedir. Dolayısıyla kıdem tazminatına teknik olarak tazminat demek doğru olmayacaktır.

Kıdemin çalışılan işyerinde eskimek anlamına geldiği, kıdem tazminatının da işçiye sadakati ve çalışması karşılığında yıpranması sebebiyle ödenen bir tazminat olduğu da doktrinde ifade edilmiştir²²⁹.

Narmanlıoğlu'na göre ise; işçi çalıştığı işyerinde eskimesiyle elde ettiği avantajları iş sözleşmesinin sona ermesi neticesinde kaybedecektir. Dolayısıyla yeni işyerinde aynı duruma gelmesi zaman alacaktır. Kıdem tazminatı da işçinin yeni işyerinde yoksun kalacağı avantajlara karşılık olarak ödenmektedir²³⁰.

2.8.1.1.2. İkramiye olduğuna ilişkin görüş

Bu görüşe göre işveren kendisine sadakatle bağlı olarak çalışan işçisinin ödüllendirerek ona işten ayrılışında belli bir miktar para ödemektedir. Böylelikle hem işverenler nitelikli ve deneyimli işgücünü elinde tutacak hem de işçilerin sıklıkla iş değiştirmelerinin önüne geçilmiş olacaktır gerek işçinin ve gerekse işverenin korunması sağlanacaktır²³¹.

Belirli süreli iş sözleşmelerinde sözleşme sona ermesine rağmen ne kadar çalışılmış olursa olsun kıdem tazminatı alınmaması, kıdem tazminatına hak kazanmak için çalışmanın gerekli olduğu bir yıllık sürenin ödüllendirme için kısa olması bu görüşe getirilen eleştirilerdendir²³².

²²⁷Esener, a.g.k., 1978, s.244.

²²⁸K. Oğuzman (1975). 1927 sayılı Kanun ile kıdem tazminatı yönünden getirilen yenilikler ve doğurduğu sorunlar. *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi ve EİTİA İş birliği ile Düzenlenen Seminer*, Eskişehir, s. 55.; B. Ergin (1989). *Türk iş hukukunda kıdem tazminatının geçirdiği safhalar*. İstanbul: Filiz Kitabevi, s.32.

²²⁹Özsoy, a.g.k., 2011, s. 39.

²³⁰Narmanlıoğlu, a.g.k., 1973, s. 336-337.

²³¹F. Saymen (1954). *Türk iş hukuku*. İstanbul: Hak Kitabevi, s. 591.

²³²Ergin, a.g.k., 1989, s. 34.

2.8.1.1.3. Ücret olduğuna ilişkin görüş

Bu görüşü savunanlar ücretin kapsamını geniş tutmuşlardır. Buna göre kıdem tazminatı belirli şartların gerçekleşmesi durumunda ödenmesi gereken bir ücret olarak nitelendirilmiştir²³³.

Ancak kıdem tazminatının ücret olduğu düşünüldüğünde iş sözleşmesinin sona erdiği her durumda işçinin hiçbir koşula tabi olmaksızın bu tazminata hak kazandığının kabulü gerekmekte idi. Örneğin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırılık nedeniyle iş sözleşmesi işveren tarafından feshedildiğinde kişi kıdem tazminatına hak kazanamayacaktır. Fakat kıdem tazminatının ücret olarak kabulü halinde ve işçinin çalışması karşılığında verilmesi öngörüldüğünde, fesih sebebine bakılmaksızın işçinin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davranışlar içinde olmasında dahi ücret ödemesi yapılacağından kıdem tazminatının işçiye verilmesi gerekmekte idi. Bunun gibi ikale sözleşmesinin varlığı durumunda da kıdem tazminatı ödemesi yapılamayacağından bu paranın ücret olarak kabulü mümkün değildir²³⁴.

2.8.1.1.4. İşsizlik tazminatı olduğuna ilişkin görüş

Bu görüşe göre kıdem tazminatı kişilerin işsiz kaldıkları dönem içerisindeki gelir kayıplarının giderilmesi amacıyla hizmet eden bir tazminat niteliğindedir. Ancak bunun kabulü mümkün değildir. Zira kıdem tazminatının ödenmesi işçinin işten ayrıldıktan sonra yeni bir iş sahibi olamaması şartına bağlanmamıştır. Kişi işten ayrıldıktan hemen sonra iş bulsa dahi koşulları taşıyorsa kıdem tazminatına almaya hak kazanacaktır.

Bunlarla birlikte emeklilik, işçinin ölümü halinde tazminatın mirasçılara ödenmesi gibi durumlarda da yeni bir iş bulma hali olmaması rağmen kıdem tazminatı ödemesi yapılmaktadır²³⁵. Dolayısıyla işsizlik sigortası ile kıdem tazminatının aynı anlama geldiğinin kabulü mümkün değildir. İşsizlik ödeneğinin İŞKUR, kıdem tazminatının ise işveren tarafından ödeniyor olması dahi bunun bir göstergesi niteliğindedir²³⁶.

2.8.1.1.5. İş güvencesi sağlama görüşü

Bu görüşün savunucuları tarafından kıdem tazminatının keyfi olarak işten çıkarmaları engellediği, işçilere gelir ve güvence sağladığı belirtilmiş olmakla kıdem

²³³Oğuzman, a.g.k., 1975, s. 51.

²³⁴A. Limoncuoğlu (2010). Karşılaştırmalı hukukta kıdem tazminatı uygulamaları. *Ankara Sanayi Odası Yayın Organı*, Ocak-Şubat 2010, s.47.

²³⁵S. Reisoğlu (1976). *1927 sayılı yasa açısından kıdem tazminatı*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, s.47.

²³⁶E. Akyiğit (1999). *Kıdem tazminatı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 199.

tazminatının bir fonksiyonunun da iş güvencesi sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Limoncuoğlu'na göre de işverenin haksız feshi durumunda kıdem tazminatının kurulacak fon tarafından işverene rücu edilmesinin keyfiliği önleyeceği ve iş güvencesi sağlayacağı belirtilmiştir²³⁷.

Doktrinde mevzuatın sürekli olarak birbirinden bağımsız olarak değiştirilmesi sebebiyle yukarıda sayılan görüşlerin hiçbirine dahil edilemeyeceği, kıdem tazminatının kendine özgü bir yapısı olduğunun kabulünün gerektiği de belirtilmiştir²³⁸.

2.8.1.1.6.Mevzuata ve yargı kararlarına göre tazminatın niteliği

931 sayılı İş Kanunu'nun gerekçesinde kıdem tazminatının işsizlik sigortasının henüz kurulmamış olması sebebiyle işsizlik sigortasının gereğinin geçici olarak yerine getireceği belirtilmiştir. Ancak 1475 sayılı İş Kanunu²³⁹ ile bu görüş terk edilerek kıdem tazminatının işçilere gelir sağlayıcı olduğu, işçilere güvence getirdiği, sendikalaşmaya destek olduğu ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nda ise kıdem tazminatının kapsamının gereğinden fazla genişletildiği, işsizlik sigortasının işlevinin dahi kıdem tazminatına yüklenmiş olduğu, ikisinin birbirinden farklı olmakla birlikte bir uyum içerisinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Mevzuatımızda iş güvencesi hükümlerinin getirildiği, işsizlik sigortasının uygulanmaya başlandığı göz önüne alındığında kıdem tazminatının yeniden düzenlenerek işsizlik sigortası ve iş güvencesi hükümleri ile uyumlu, toplumun ve tarafların ortak faydasına uygun, adil ve dengeli bir hale getirilmesi gerekmektedir²⁴⁰.

Uygulamada kıdem tazminatının niteliğine ilişkin farklı kararlar verilmiştir. YHGK bir kararında işverene ait işyerinde çalışan işçinin işini kaybetmesi neticesinde yıpranması, yeni bir iş bulana kadarki dönem için gelir güvencesi sağlanması, işyerine katkısı sebepleriyle işverenin işçiye kıdem tazminatı ödemesi gerektiği belirtilmiştir²⁴¹. Yargıtay tarafından bu kararda kıdem tazminatının iş güvencesi sağladığına ilişkin görüş benimsemiştir.

²³⁷Limoncuoğlu, Mukayeseli, 2006, s. 418-419.

²³⁸Başterzi, a.g.k., 1996, s. 208.

²³⁹4857 sayılı İş Kanunu'nun 120 nci maddesi ile 1475 sayılı İş Kanunu'nun kıdem tazminatı ile ilgili olan 14 üncü maddesi haricindeki diğer tüm maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁴⁰Süzek, a.g.k., 2018, s. 717.

²⁴¹YHGK. T. 09/02/2011, E. 2009/713, K. 2011/51.

Yine YHGK farklı bir kararında kıdem tazminatının işçiyi korumak ve onun ihtiyaçlarını karşılamak için ödendiği, ancak bunun herhangi bir kalıba girmeyecek farklı bir yapısı olan hukuksal bir ödev niteliğinde bulunduğu belirtilmiştir²⁴². Yargıtay bu kararında ise kıdem tazminatının kendine özgü bir niteliği olduğunu kabul etmiştir. Ancak yine aynı kararda kıdem tazminatı alacağının on yıllık zamanaşımına tabi olduğu belirtilmek suretiyle aslında bunun bir tazminat niteliği taşıdığı da vurgulanmıştır. Ancak her şartta Yargıtay tarafından tazminatın ücret olduğu yönündeki görüşün kabul edilmediği anlaşılmaktadır.

Yukarıda anlatılanlar birlikte değerlendirildiğinde ve mevzuatımızda iş güvencesi ve işsizlik sigortasının düzenlenmiş olduğu göz önüne alındığında birtakım değişikliklerle kıdem tazminatının ikramiye olarak kabul edilebileceğini söylemek mümkündür. Buna göre iş sözleşmesi ne sebeple sona ererse ersin kişiye kıdem tazminatı ödenmeli, ayrıca kıdem tazminatı ödenmesi için gerekli görülen bir yıllık kıdem koşulu da artırılmalıdır. Bu şekilde işçilerin daha sık iş değiştirmesinin önüne geçilerek kişilerin daha sadakatle ve özveri ile çalışması sağlanacak olup bunun karşılığında da işçiler kıdem tazminatına hak kazanacaklardır²⁴³. Bunlara ek olarak kıdem tazminatı için bir alt ve üst sınır da belirlenmelidir²⁴⁴.

3.1. 2.8.2.İhbar tazminatı

İş Kanunu'na göre sözleşmeyi bildirim şartına uymaksızın fesheden taraf diğer tarafa tazminat ödemekle yükümlüdür²⁴⁵. Bu tazminatın borçlusu yalnızca işveren değildir. Usulüne uygun bildirimde bulunmayan işçi de işverene ihbar tazminatı ödemek zorunda kalabilmektedir²⁴⁶.

²⁴²YHGK. T. 12/11/2003, E. 2000/685, K. 2003/690.

²⁴³Başterzi, a.g.k., 1996, s. 218.

²⁴⁴Oğuzman, a.g.k., 1975, s. 57.

²⁴⁵Bu durum yalnızca belirsiz süreli iş sözleşmeleri için geçerlidir. Belirli süreli sözleşmeler süre bitiminde kendiliğinden sona ererler. Bu sebepten ihbar tazminatı ödeme borcu yalnızca belirsiz süreli iş sözleşmeleri neticesinde doğabilir.

²⁴⁶4857 sayılı İş Kanunu 17 nci maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları: ‘‘Belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumun diğer tarafa bildirilmesi gerekir. İş sözleşmeleri; a) İş altı aydan az sürmüş olan işçi için, bildirimin diğer tarafa yapılmasından başlayarak iki hafta sonra, b) İş altı aydan birbuçuk yıla kadar sürmüş olan işçi için, bildirimin diğer tarafa yapılmasından başlayarak dört hafta sonra, c) İş birbuçuk yıldan üç yıla kadar sürmüş olan işçi için, bildirimin diğer tarafa yapılmasından başlayarak altı hafta sonra, d) İş üç yıldan fazla sürmüş işçi için, bildirim yapılmasından başlayarak sekiz hafta sonra, Feshedilmiş sayılır. Bu süreler asgari olup sözleşmeler ile artırılabilir. Bildirim şartına uymayan taraf, bildirim süresine ilişkin ücret tutarında tazminat ödemek zorundadır... ‘‘

İhbar tazminatının niteliği de kıdem tazminatında olduğu gibi tartışmalıdır. Tazminat veya ücret olduğu görüşü bulunduğu gibi işçi bakımından ücret, işveren bakımından ise bir tazminat niteliği bulunduğunu savunan yazarlar da mevcuttur²⁴⁷.

Oğuzman'a göre ihbar tazminatında tutar bildirim sürelerine ilişkin ücret kadar ve götürü olarak tespit edilmiştir. Bu sebeple sözleşmesi usulsüz feshedilen taraf daha az zarara uğramış olsa ve hatta kişinin hiçbir zararı bulunmasa dahi belirlenen tutar üzerinden tazminata hak kazanacaktır. Zira bu tazminatı talep edebilmek için herhangi bir zararın doğmasına gerek bulunmamaktadır²⁴⁸.

Limoncuoğlu'na göre ise ihbar tazminatı kullanılmasına imkân verilmeyen ihbar süresinin karşılığı olarak ödendiği için bir ücrettir. İşverenin sigortalıya ihbar süresini kullandığı durumda bu tazminatı ödeme yükümlülüğü de kalkacaktır. Burada amaçlanan işçinin bu süre içerisinde kendine yeni bir iş aramasını sağlayarak mağduriyetlerin önüne geçilmesidir. Böylelikle işverenin usulsüz fesih yapması da engellenebilecektir. Aynı şekilde işçi de ihbar süresine uyduğu takdirde işverene tazminat ödemeyecektir. Burada da işverenin işçinin işten ayrılmadan önce işe uygun bir personel bulması için imkân sağlanmaya çalışılmıştır. Bu açıklamalardan sonra Limoncuoğlu, ihbar tazminatının işçi bakımından bir işsizlik tazminatı olduğunu belirtmekle birlikte işsizlik sigortası uygulaması bulunduğu ve işçi işsizliğin getireceği maddi olumsuzluklara karşı korunmuş olacağından ihbar tazminatının kaldırılması gerektiğini ileri sürmektedir²⁴⁹.

Yargıtay 1966 tarihli bir kararında iş sözleşmesi herhangi bir bildirim yapılmaksızın sona eren işçinin fesihten bir gün sonra emeklilik sebebiyle SGK'ya başvurması üzerine kişi emekli olacağından yeni bir iş bulmaya da ihtiyacı kalmayacağı gerekçesiyle ihbar tazminatının ödenmemesi gerektiğine hükmetmiştir²⁵⁰. Buna göre Yargıtay ihbar tazminatını kişinin karşılaşılabileceği işsizliğin tazmini için bir araç olarak görmektedir. Ancak ihbar tazminatının işsizlik sigortası ödemesi olduğunu belirten açık bir yasal düzenleme bulunmadığından bunun kabulü mümkün değildir. Ayrıca ihbar

²⁴⁷M. Çenberci (1986). *İş kanunu şerhi*. Ankara: Olgaç Yayınları, s. 10.; N. Saracel (1998). İhbar tazminatı ve diğer tazminatlarla ilişkisi. Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu'na Armağan, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:II, S. 1-2, Haziran-Aralık 1998, s.54-55.

²⁴⁸K. Oğuzman (1955). *Türk Borçlar Kanunu ve iş mevzuatına göre hizmet "iş" akdinin feshi*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s. 176.

²⁴⁹Limoncuoğlu, Mukayeseli, 2006, s. 420-423.

²⁵⁰Y. 9. HD. T. 27/11/1965, 1962/17832 E. -1965/34766 K.

tazminatı işçi ya da işveren tarafından ödenmekte iken, işsizlik sigortası ödenekleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır.

Yargıtay başka bir kararında ise ihbar tazminatının işsizlik tazminatı olmadığını açıkça ifade etmiştir. Kişinin yalnızca kıdem tazminatının ödendiği, ihbar tazminatının ödenmemiş olduğu olayda yerel mahkemece kişinin işten ayrıldıktan hemen sonra yeni bir işe başlamış olması gerekçe gösterilerek ihbar tazminatı ödenmemesine hükmedilmesi üzerine Yargıtay ihbar tazminatının işsizlik ödeneği olmadığını, süre verilmeksizin fesih halinde yeni bir iş bulup bulmamaya bakmaksızın kişinin ihbar tazminatına hak kazanacağını belirterek kararı bozmuştur²⁵¹.

Ülkemiz bakımından işsizlik sigortasının yasalarımızda mevcut olması ve işlerliğinin bulunması karşısında ihbar tazminatının işsizlik sigortası işlevini yerine getirdiğinin kabulü mümkün olmayacaktır²⁵².

3.2. 2.8.3.Yaşlılık sigortası

Yaşlılık, kişiyi çalışamayacak durumda bırakan, kişinin gelir kaybına sebebiyet verebilen, kişinin ve ailesinin ekonomik olarak zor durumda kalabildiği bir süreçtir²⁵³. Yaşlılık sigortası ile amaçlanan belirli bir yaşa erişmesi nedeniyle çalışma gücü azalan bireylere çalışmaksızın hayatlarını devam ettirebilmek için imkan sağlamaktır. Bu sigorta ile dinlenmek amacıyla artık çalışmayan kimselerin gelir kaybı telafi edilmektedir²⁵⁴.

Yaşlanan kişi çalışamayacak durumda olduğu için bu kimselerin işsizliğinden bahsedilemeyecektir. Zira kişinin işsiz sayılabilmesi için çalışmaya elverişli olması gerekmektedir. Dolayısıyla işsizliğin getireceği riskler ile yaşlılık nedeniyle oluşabilecek riskler bir kişide aynı anda bulunamayacaktır²⁵⁵. Bu sebeplerle kişinin yaşlılık sigortası ile işsizlik sigortasından aynı anda yararlanabilmesi mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte kişinin yaşlılık aylığından faydalanması için iş göremez hale gelmesi şart olmayıp kanunlarda belirtilen prim ödeme, sigortalılık süresi, belirli bir yaşı doldurma gibi koşulları taşıması yeterlidir²⁵⁶.

²⁵¹Y. 9. HD. T. 01/07/1998, 1996/10001 E.- 1998/11060 K.

²⁵²Bektaş, a.g.k., 2016, s. 278.

²⁵³M. Şakar (1987). *Türk sosyal güvenlik hukukunda yaşlıların korunması*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.48.

²⁵⁴Güzel, Okur ve Caniklioğlu, a.g.k., 2015, s. 455.

²⁵⁵Bektaş, a.g.k., 2016, s.298.

²⁵⁶A.İ. Oral (2008). Emeklilerin yeniden çalışmaya başlaması ve uygulamada karşılaşılan sorunlar üzerine düşünceler. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S. 2008/4, s.136.

2.8.4. İş güvencesi kapsamında yapılan ödemeler

İşçinin işini kaybetme endişesi olmaksızın çalışması, ücretinden yoksun kalma kaygısının önüne geçilmesi, geleceğe güven duymasının sağlanması iş hukukunun temel amaçlarından²⁵⁷. İş güvencesi ile işyerinde çalışma barışı, verimlilik ve sadakat artar²⁵⁸.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 18 inci maddesi ile iş güvencesi hükümleri düzenlenmiştir. Buna göre en az otuz işçi çalıştıran işyerlerinde ve en az altı aylık kıdemi bulunan işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışması halinde iş güvencesi hükümleri kapsamına gireceği belirtilmiştir. Buradaki otuz işçi koşulu iş güvencesi kapsamından yararlanabilecek işyerlerinin sayısını oldukça azaltmış olduğundan eleştirilmiştir²⁵⁹.

İş güvencesi hükümlerinden faydalanan işçilerin iş sözleşmeleri işçinin yeterliliği veya davranışları, işyerinin, işletmenin veya işin gerekliliğinden kaynaklanan sebeplere dayanılarak feshedilebilecek olup bu sebeplerin varlığını işveren ispat etmekle yükümlü tutulmuştur. Bu sebeplerin yokluğu halinde ise işçinin işe iadesi yapılacak olup işçi aynı zamanda dört ile sekiz aylık ücreti tutarındaki iş güvencesi tazminatı ile boşa geçen sürelerle dair en fazla dört aylık ücreti tutarında ödemeye hak kazanacaktır. Ayrıca sözleşmenin sendikal sebeple feshi halinde işçiye iş güvencesi tazminatı yerine bir yıllık ücreti tutarında olan sendikal tazminat ödenmesi gerekmektedir.

İş sözleşmesi feshedilen işçinin açmış olduğu işe iade davası neticesinde davanın kabulüne karar verilirse işçi işe iade edilecek ve aynı zamanda kendisine en çok dört aya kadar tutarında ücreti ödenecektir. Bu işçinin işsizlik ödeneğinden faydalanması halinde ise bir çelişki ortaya çıkacaktır. Zira işsizlik ödeneğine hak kazanılabilmesi için işçinin herhangi bir gelir getirici işte çalışmaması gerekmekte olup aksi bir durumda işsizlik ödeneğinin kesilmesi ve ödeneklerin Kurum'a iadesi gerekmektedir. İşe iade halinde de herhangi bir işsizlik durumu oluşmadığından ve iş sözleşmesi kesintiye uğramaksızın devam edeceğinden bu dönem için yapılan ödemelerin iadesi talep edilmektedir²⁶⁰.

²⁵⁷S. Süzek (1976). *İş akdini fesih hakkının kötüye kullanılması, iş güvencesi konusunda karşılaştırmalı bir inceleme*. Ankara: Kazancı Yayınları, s.1-29.

²⁵⁸S. Taşkent (1991). *İş güvencesi (işçinin feshe karşı korunması)*. İstanbul: Belediye- İş sendikası Yayını, s.11.

²⁵⁹L. Akın (2005). Termination of labor contracts and unfair dismissal under Turkish labor law. *Eastern European Community Law Journal*, Volume 2, Issue 2, April 2005, s.12.

²⁶⁰Limoncuoğlu, Sicil, 2012, s. 93.

İşe iade davası yargılaması neticesinde feshin haksız olduğuna karar verilirse İŞKUR kişinin işsiz kaldığı döneme ilişkin ödemeleri kişinin 30 günlük başvuru süresi içerisinde Kurum'a başvurmuş olması koşulu ile geriye dönük olarak yapmaktadır. Ancak burada otuz günlük süresinin iş akdinin feshi ile mi yoksa feshin geçersizliğinin yargı kararı ile tespit edildiği tarih itibariyle mi başlaması gerektiği sorunu ortaya çıkmaktadır.

Yargıtay'ın önüne gelen bir olayda işçinin fesih tarihi itibariyle başvuruda bulunması gerektiğine, dolayısıyla yargı kararından sonra yapılan başvurunun geçmişe dönük bir sonuç doğurmayacağına hükmetmiştir²⁶¹. Ancak ilgilinin 30 günlük süresi geçtikten sonra fakat işsizlik ödeneği almaya hak kazandığı süreler tamamlanmadan başvuru yapması halinde kalan kısım için ödenekten faydalanabileceği aşıkardır.

İşe iade halinde işçinin dört aylık ücretine hükmedildiği durumlarda bu süreye ilişkin primlerin de işveren tarafından yatırılması gerekmektedir. Primlerin yatırılmaması, kişinin sonradan işini kaybetmesi halinde işsizlik sigortasından yararlanamamasına sebebiyet vermemektedir. Ayrıca kişinin bu sürede sigortalı sayılabilmesi ve prim ödemesinin yapılabilmesi için çalışması şart değildir. Kişi çalışmasa dahi primler ödenecek olup primlerin ödenmemesinden doğacak sorumluluk işverene ait olacaktır²⁶².

²⁶¹Yargıtay 10. HD. T. 06/02/2007, E. 2005/19645, K. 2007/1657. Aynı yönde karar için bkz. Y. 22. HD. T. 09/07/2015, E. 2012/8067, K. 2015/23520.

²⁶²Ö. Ekmekçi (2003). Yeni İş Kanunu karşısında yargı, dava süreci ve olası uygulama sorunları, *Mercek Dergisi*, Temmuz Sayısı, s. 135-136.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU KAPSAMINDA DÜZENLENEN DİĞER YARDIMLAR

3.1. İşsizlik Sigortası Kanunu İçerisinde Düzenlenen Diğer Yardımlar

İşsizlik sigortasının en önemli ödeneği şüphesiz ki işsizlik ödeneğidir. Ancak yalnızca bununla kalınmamakta, kişilerin sigorta primleri ödenmekte, işsiz kalan kimselere mesleki eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilerek istihdamın artırılması sağlanmakta ve ayrıca sigorta kapsamında kişiler işsizlik ödeneğinin farklı birtakım ödenekler verilmektedir²⁶³. Bunlar ücret garanti fonu ödeneği, kısa çalışma ödeneği ve yarım çalışma ödeneğidir. Aşağıda bu ödenekler ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.1.1. Ücret garanti fonu

İnsanlar hayatını idame ettirebilmek için çalışmaya ve minimum düzeyde bile olsa para kazanmaya ihtiyaç duymaktadır. Çalışma ise beraberinde genel olarak parayı yani ücreti getirecektir. Ücret kelime olarak işgücünün karşılığı olarak verilen para veya maldır²⁶⁴. 1982 tarihli Anayasamızın 18 inci maddesi kapsamında “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.”²⁶⁵ denilmek suretiyle çalışma karşılığı bir ücret ödenmesi gerektiği, hiçbir kimseye ücret ödemeksizin, zorla çalıştırma yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Hukukumuzda iş sözleşmesi ile çalışan kimseler işçi sayılmış olup bunun için yazılı bir iş sözleşmesinin mevcudiyeti gibi bir şart da bulunmamaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 8 inci maddesi birinci fıkrasına göre iş sözleşmesi bir tarafın bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir. Bu bağlamda iş akdi iş görme, bağımlılık ve ücret ödeme unsurlarından oluşmaktadır²⁶⁶.

Her ne kadar çalışma karşılığı olarak ücret ödenmesi asıl olsa da işverenin aciz halinde olması, konkordato ilan etmesi, iflası gibi bazı hallerde bu mümkün olmayabilir. Bilhassa hukukumuzda iflasın ertelenmesi prosedürünün uygulamadan kalkması ile birlikte işverenler konkordatoya yönelmeye başlamış ve konkordato ilan eden şirketlerin sayısı günümüzde bir hayli artmıştır. Bu artışlar neticesinde işverenlerle çalışan işçilerin

²⁶³A.N. Sözer (2017). *İşçi, bağımsız çalışan ve kamu görevlileri bakımından Türk sosyal sigortalar hukuku (Güncellenmiş 3. Baskı)*. İstanbul: Beta Yayıncılık, s.526.

²⁶⁴http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_karistirilan&view=karistirilan&kategori1=krs_akan&kelimez=95 (E.T. 20/02/2020).

²⁶⁵https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (E.T: 20/02/2020).

²⁶⁶Süzek, a.g.k., 2018, s.141.

ücret alacakları da tehlikeye girmiştir. Ücret Garanti Fonu ile de bu gibi durumlarda kısa bir süre için dahi olsa işçilerin ücretlerini alabilmelerini sağlanmaktadır. Özetle ücret garanti fonunun temel amacı; ödeme güçlüğü içine düşen işverenin bu durumu nedeniyle, işçinin geçimi için temel ekonomik kaynak olan ücretinden yoksun kalmasını önleyebilmektir²⁶⁷.

Ücret garanti fonu ile ilgili düzenlemeler ilk olarak Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin 22 Ekim 2008 tarihli 2008/94/EC sayılı Yönergesinde ve Türkiye tarafından onaylanan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartında öngörülmüştür²⁶⁸.

Türkiye Avrupa Birliği'ne aday bir ülke konumundadır. Bu bağlamda ülkemiz AB'ye girişi kolaylaştırmak adına AB müktesabatı ile uyumu sağlayabilmek için gelişmelere ayak uydurarak, yasal düzenlemeler gerçekleştirmektedir. AB'ye aday olan ülkemizin bu sebeple müzakere sürecinin 19 numaralı kısmı içinde yer alan şartların tümüyle yerine getirmesi gerekmektedir. Sosyal Politika ve İstihdam adlı 19 uncu kısım ise çalışma hayatının AB'ye uyumu konusuyla ilgilidir. Bu kısım bireysel ve toplu iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği gerek iş ve gerekse normal hayat düzeni içerisinde kadın ve erkek arasında eşit muamele yapılması ve ayrımcılıkla mücadele, sosyal diyalog, istihdam, sosyal koruma ve sosyal katılımın gerçekleştirilmesi, kayıt dışı istihdamla mücadele, Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uyumlu bir istihdam planının oluşturulması gibi konulardan oluşmaktadır²⁶⁹.

AB müktesabatının 80/987 sayılı Yönergesinde²⁷⁰, işverenlerin ödeme aczinde olması halinde işçilerin son üç aylık ücret alacaklarının korunması öngörülmekte, 2002/74 No'lu Direktif'in 4-2 maddesinde ise üye ülkelerin istihdam ilişkisinin en az üç ayına ait ücreti kapsayan bir dönemin garanti altına alınması gerektiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda AB'ye girişi kolaylaştırmak ve uyumu sağlamak adına Ücret Garanti Fonu'nun kuruluşunu kabul etmek gerekmiştir.

İş Kanunumuzda ücreti düzenleyen pek çok hüküm bulunmakla birlikte bu hükümler genel olarak ücretin nasıl ve ne zaman ödeneceği, ücret alacaklarında zamanaşımı gibi konulara ilişkindir. İş Kanunumuzun kabulünden önce mevcut olan 1475

²⁶⁷İ. Görgücü, N. Aybıyık ve M. Koç, a.g.k., 2012, s.143.

²⁶⁸S. Göçmez (2012). *Ekonomik güçlüklerin işverenin iş verme ve ücret borcu üzerine etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul:Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.102.

²⁶⁹H. Tiryaki (2009). Ücret garanti fonu ve yararlanma şartları. *Mali Çözüm Dergisi*, İstanbul, 2009, S:93, s:252.

²⁷⁰İşverenin ödeme aczine düşmesi halinde çalışanların haklarının korunması hakkında Üye Devletler mevzuatının yakınlaştırılmasına ilişkin 20 Ekim 1980 tarih ve 80/987/AET sayılı Konsey Yönergesi.

sayılı İş Kanunu'nda ödenemeyen ücretleri garanti altına alan bir düzenleme bulunmamaktaydı. 2003 yılında halen yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanunu'nun 33 üncü maddesinde “Ücret Garanti Fonu” düzenlenerek, işverenin konkordato ilan etmesi, işveren hakkında aciz vesikası alınması veya işverenin iflası nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarının karşılanması amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulduğu, Ücret Garanti Fonu'nun ise işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak ödenen tutarın yıllık toplamının yüzde biri olduğu ifade edilmekle Ücret Garanti Fonu hukukumuzda dahil olmuştur.

4857 sayılı İş Kanunu'ndaki Ücret Garanti Fonu ile ilgili bu düzenleme 2008 yılının mayıs ayında 5763 sayılı Kanun ile kaldırılmış ve İşsizlik Sigortası Kanunu'na Ek Madde 1 ile eklenmiştir. Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği ise 28.06.2009 tarihli ve 27272 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanmıştır²⁷¹.

Ücret Garanti Fonu'yla ilgili düzenlemenin, İş Kanunu'ndan İşsizlik Sigortası Kanunu'na taşınmasıyla birlikte içerik bakımından önemli değişikliklere gidilmiştir²⁷²:

- Ücret Garanti Fonu'nun İş Kanunu'nda düzenlendiği dönemde fondan sadece İş Kanunu'na tabi işçilere ödeme yapılmakta iken İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yer aldığı dönemde ve halen İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamındaki tüm işçilerin Fon'dan yararlanması öngörülmüştür.
- İK döneminde yalnızca net ücret garanti kapsamına alınmış iken, İSK ile birlikte sigorta primine dahil tüm kazançlar için Fon'dan ödeme yapılabilmesi mümkün hale gelmiştir.
- Eskiden fon kapsamında yapılacak ödemeye ilişkin üst sınır bulunmazken, İSK ile ödeme miktarına üst sınır konularak net asgari ücretin 6,5 katından fazla ödeme yapılamayacağı ifade edilmiştir.
- İSK ile birlikte işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü kabul edilen haller arasına iflasın ertelenmesi de dahil edilmiştir. Ancak hali hazırda iflasın ertelenmesi kurumunun hukukumuzdan kaldırılmış olduğundan ödeme yapılacak haller arasında iflasın ertelenmesini saymak artık mümkün değildir.

²⁷¹<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090628-8.htm> (E.T: 25/02/2020).

²⁷²Tiryaki, a.g.k.,2009, s.253-254.

- Ücret alacağını alamadığını iddia eden işçiye ödeme yapılabilmesi için işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışması koşulu getirilmiştir.

3.1.1.1. Ücret garanti fonundan faydalanılabilecek haller

4447 sayılı İSK kapsamında çalışan işçilerin fona başvurabilecekleri haller kanunda işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması ve işverenin iflası olarak belirlenmiştir. İflasın ertelenmesi de bu kapsama alınmış olsa da şu an hukukumuzda bu kurumun mevcudiyeti bulunmadığından fondan faydalanılacak haller anlatılırken iflasın ertelenmesinden bahsedilmeyecektir.

3.1.1.1.1. İşverenin konkordato ilan etmesi

Konkordato borçlunun yaptığı teklifin İcra ve İflas Kanunu'nda öngörülen nitelikli çoğunlukta²⁷³ alacaklıları tarafından kabul edilmesi ve yetkili makamlarca tasdik edilmesi neticesinde belli bir zaman dilimi içerisinde tüm adi borçlarını, teklif doğrultusunda ödemesine imkân sağlayan bir hukuki müessesedir²⁷⁴. İİK'nın 285-309. maddelerinde düzenlenen konkordato müessesesi dürüst ve iyiniyetli borçluları koruma amacını gütmektedir²⁷⁵. İflasın ertelenmesi kurumunun kaldırılması ile konkordato uygulaması hukukumuzda daha fazla işlerlik kazanmıştır.

Mahkemece tasdik edilerek kesinleşen bir konkordato kural olarak bütün alacaklılar için mecburidir. Dolayısıyla konkordatonun kabulü konkordatoya olumlu oy vermeyen alacaklıları da bağlayacaktır²⁷⁶. Dolayısıyla işçilerin ücret alacakları her ne kadar imtiyazlı alacaklardan sayılsa ve korunsa dahi konkordato ilanı durumunda bu kimselerin ücretini alamama ihtimali ortaya çıkacaktır.

3.1.1.1.2. İşveren için aciz vesikası alınması

İcra müdürü tarafından verilen borç ödemedi aciz vesikası, borçluya karşı icra takibi yapmış olmasına rağmen alacağını tamamen alamamış alacaklıya, borcun

²⁷³Konkordatonun kabulü için iki çeşit çoğunluk yani hem alacak hem de alacaklı çoğunluğu aranır. Konkordatonun kabulü için kaydedilmiş alacaklıların yarısını aşan sayıda alacaklının kabul oyu vermiş olması ve konkordatoyu kabul eden alacaklıların kaydedilmiş olan alacaklarının üçte ikisini aşan alacağa sahip olmaları gerekmektedir.

²⁷⁴H. Pekcanitez, O. Atalay, M. S. Özkan ve M. Özekes (2014). *İcra ve iflas hukuku ders kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 513. Konkordato hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Pekcanitez, Atalay, Özkan ve Özekes, a.g.k., 2014, s.513-562.

²⁷⁵İ. Görgücü (2009). Türk çalışma mevzuatında ücret garanti fonu ve uygulamaları. *Kamu-İş Dergisi*, C:10, S:4, s. 89.

²⁷⁶Ancak rehin kıymetiyle karşılanan tutar için rehinli alacaklılar ile İİK 206 ncı maddede belirtilen Devlet alacakları bu kapsamda bulunmayıp konkordatoya tabi olmayacaklardır.

ödenmeyen kısmı için verilen bir belgedir²⁷⁷. Bu vesika bir ispat aracı olup alacağın zamanaşımına uğramasını engellemektedir.

Borç ödemedен aciz belgesinin takip hukuku bakımından hükümleri aşağıda belirtildiği gibidir:

- İİK m.68 anlamında borç ikrarı içeren belge olup icra mahkemelerinde itirazın kesin kaldırılmasını talep etme imkânı vermektedir.
- Alacaklının bu belgeyi aldığı tarihten itibaren bir (1) yıl içinde borçluya karşı takip yapması halinde borçluya yeniden ödeme emri tebliğine gerek kalmamaktadır.
- Aciz belgesi alacaklıya iptal davası açma hakkı vermektedir.
- Elinde bu belge olan alacaklı, diğer şartları da taşıdığı takdirde hacze iştirak imkanına sahiptir.

Aciz vesikasının maddi hukuk bakımından hükümleri ise şu şekildedir:

- Aciz belgesine verilen alacak, borçluya karşı 20 yılda zamanaşımına uğramaktadır. Mirasçılar, mirasın açılmasından itibaren 1 yıl içinde alacaklının alacak hakkını aramaması borcun zamanaşımına uğradığını iddia edebilecektir.
- Borcun bu belgeye bağlanmasıyla borç yenilenmiş sayılmamaktadır.
- Aciz belgesindeki alacak miktarı için faiz istenmemektedir²⁷⁸.

Kesin aciz vesikası haricinde ayrıca bir de geçici aciz belgesi bulunmaktadır. Haciz sırasında borçlunun mallarının alacaklının alacağına yetmeyeceği anlaşılması ve bu durumun haciz tutanağına geçirilmesi halinde, bu tutanak geçici aczi belgesi hükmünde sayılacak olup bu belge kişiye yalnızca iptal davası açma hakkı verecektir.

3.1.1.1.3. İşverenin iflası

İflas, ticaret mahkemesi tarafından iflasına karar verilen bir borçlunun, haczedilebilen bütün malvarlığının icra yolu ile paraya çevrilmesi ve elde edilen tutar ile de iflas dairesi tarafından varlığı bilinen tüm alacaklılarına olan borcunun ödenmesini sağlayan toplu bir icra yoludur²⁷⁹.

²⁷⁷E. Fındık (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de ücret garanti fonu uygulamaları karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 28.

²⁷⁸Fakat alacaklı, borçlu ile birlikte müşterek borçlu olanlardan ve kefillerden faiz isteyebilecektir.

²⁷⁹İflas hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Pekcanitez, Atalay, Özkan ve Özekes, a.g.k., 2014, s.393-511.

İflas hukukunda, tüm alacaklılar, borçlunun mevcut olan mal varlığı ile tatmin edilmektedir. Başka bir deyişle borçlunun hacze kabil varlığının tamamı, icra takibi yapsın ya da yapmasın tüm alacaklıların alacaklarının ödenmesi için ayrılır ve borçlu hakkında iflas kararı verilmesi üzerine tüm alacaklılar alacaklarını, hakkında iflas kararı verilen borçlunun malvarlığından talep edebilir hale gelir²⁸⁰.

Gerek iflas halinde ve gerekse diğer hallerde işçilerin ücret alacakları tehlikeye girdiğinden, en azından hayatlarını idame ettirebilmelerini desteklemek amacı ile üç aylık ücretleri tutarındaki meblağı fondan alabilmelerine imkân sağlanmıştır.

3.1.1.2. Ücret garanti fonunun gelirleri ve giderleri

Fon Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde yönetilmektedir²⁸¹. Fonun gelirleri işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yatırılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde biri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazançlardan oluşmaktadır. İşsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından, %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınmaktadır. Fon, İşsizlik Sigortası Fonu'nun içerisindeki ayrı bir hesapta takip edilmekte²⁸² ve işsizlik sigortası fon kaynaklarının değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde İşsizlik Sigortası Fonu içerisinde değerlendirilmektedir.

Ücret Garanti Fonunun giderleri ise, işçilere ücret ödemelerinden ve İŞKUR Yönetim Kurulu kararı ile Ücret Garanti Fonuna ilişkin olarak İŞKUR tarafından yapılan giderlerden oluşmaktadır.

3.1.1.3. Ücret garanti fonu kapsamında ödeme miktarı

Ücret Garanti Fonundan kapsamında ödenecek olan işçi alacağının mutlaka bir iş sözleşmesinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacağı olmalıdır. Ücret alacağı dışında yer alan işçinin işverenden olan diğer alacakları ödemelerin kapsamı dışındadır. Örneğin kıdem ve ihbar tazminatları ilişkin alacaklar Ücret Garanti Fonu kapsamı dışında yer almaktadır.

İşçiye, iş ilişkisinden kaynaklanan en fazla üç aylık temel ücreti ödenebilecektir (Yönetmelik m. 4). Yönetmelik “temel ücreti” işçinin 5510 sayılı Kanun’un 80 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendi gereğince sigorta primine

²⁸⁰H. Pekcanitez, O. Atalay, M. Özkes (2007). *İcra ve iflas hukuku temel bilgileri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 227-228.

²⁸¹Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği m.5.

²⁸²Tozan, a.g.k.,2013, s.124-125.

esas tutulan kazanç üzerinden hesaplanan net ücret, şeklinde tanımlamış ve bu konuda yaşanacak tereddütlerin önünü kesmiştir²⁸³.

Yürürlükten kaldırılan kanun ve yönetmeliklerde işçiye ödenecek ücretin tavanı ilgili sınırlama bulunmamakta idi. Mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde Ücret Garanti Fonu'ndan yapılacak ödemeler fon mevcuduyla sınırlı olup, işçiye bir aylık ücreti için asgari ücretin 6,5 katından fazla ödeme yapılamamaktadır. Ücret Garanti Fonu'ndan yapılacak ödemede sigortalıların prime esas kazançlarının dikkate alınması sebebiyle yapılacak ödeme sadece çıplak ücretle sınırlı kalınmayacaktır. 5510 sayılı Kanun'un 80 inci maddesine göre prime esas kazançlardan sadece birisi ücrettir. Hak edilen ücretin yanında prim, ikramiye, izin ücreti gibi tüm kazançlar Fon kapsamına dahil edilmiştir²⁸⁴.

Ancak Fon tarafından karşılanmayan diğer alacaklar için işçinin genel hükümlere tabi olarak bunları talep etme hakkının saklı olduğunu kabul etmek gerekir²⁸⁵.

İşverenlerin işsizlik sigortası primi fiilen ödememiş olmaları, işçilerin kanundan kaynaklanan haklardan yararlanmalarına engel teşkil etmemektedir²⁸⁶. Fakat İş

²⁸³İş Kanunu'na göre ücret, prim, ikramiye vb. nitelikteki ödemeler kural olarak Türk parası ile ve işyerinde veya özel olarak açılan bir banka hesabına ödenecektir. Bilhassa beş veya daha fazla işçisi olan işverenler ödemeyi banka aracılığı ile yapmak zorundadırlar. Ancak bazen uygulamada daha az prim ödemek amacı ile işverenler bordroda işçinin ücretini düşük gösterebilmektedir. İşçinin bordroyu o haliyle, çekince ileri sürmeksizin imzalaması da gerçek ücretin bordroda belirtilen tutar olduğunu göstermemektedir. Şu halde dava açılması durumunda hakimler ilgili meslek odası ve kuruluşlarından bilgi alarak, işçinin işinin niteliğini, tecrübesini, hizmetini göz önünde bulundurarak gerçek ücreti tespit etmelidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, a.g.k, 2018, s. 310-313.

²⁸⁴Yapılacak ödemede sadece ücretin değil, prim, ikramiye gibi alacakların göz önünde bulundurulması kanaatimce isabetli bir düzenleme olmuştur. Hem işçi lehine yorum ilkesi gereğince hem de temel alınan uluslararası sözleşmelerdeki düzenlemeler doğrultusunda sayılan alacaklarında koruma kapsamına alınması gerekmektedir. "173 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 6.maddesi uyarınca korunması gereken asgari işçilik alacakları şu unsurları kapsmalıdır: * Asgari üç ay olmak üzere ulusal hukuklarca öngörülecek bir süre için işçi ücret ve kazançları bakımından ayrıcalık tanınmıştır. Sürenin başlangıcı ödeme güçlüğü halinin başlangıcı veya iş ilişkisinin sona ermesidir. Yani ödeme güçlüğü halinin başlaması veya iş ilişkisinin sona ermesinden önceki asgari üç aylık süreye ilişkin ücretler, * ödeme güçlüğüne düşüldüğü ya da iş ilişkisinin sona erdiği yılda ve önceki yılda ifa olunmuş işe ilişkin yıllık ücretli izne dair işçi alacakları, * Ödeme güçlüğüne düşüldüğü veya iş ilişkisinin bu sebeple sona erdiği tarihten önceki asgari 3 aylık bir süre için işyerinde bulunmadığı halde ödeme yapılan zaman dilimlerine dair borçlanılmış meblağlara ilişkin işçi alacakları, * işçilerin iş ilişkisinin sonlandırılması halinde talep hakkına sahip oldukları tazminatlar." Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Sungurtekin Özkan (2008). Ödeme güçlüğüne düşmüş işveren karşısında işçi hak ve çıkarlarının korunması konusunda Türk hukukunda geçerli olan sistemin uluslararası normlara uygunluğu meselesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:10, S:1, s.143 vd.

²⁸⁵Ö. Eyrenci (2003). 4857 sayılı iş yasasında ücret ve işin düzenlenmesi ile ilgili yeni düzenlemeler. *Türkiye Toprak, Seramik, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası, Yeni İş Yasası Semineri*, 25-29 Haziran, s. 154. Ayrıca Fondan ücretin alınabilecek olmasının işçinin haklı nedenle fesih hakkını ortadan kaldırmayacağına ilişkin olarak verilmiş Yargıtay kararları da bulunmaktadır. Bkz. Yarg. 9. HD. T.18/01/2010, 2008/14545 E., 2010/292 K.

²⁸⁶Fındık, a.g.k., 2007, s. 27.

Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 10/06/2003 tarihinden önceki ücret alacakları garanti kapsamı dışında kalmaktadır.

Fon kapsamında yapılacak ödemeler Fon kaynakları ile sınırlı olduğundan, ödemeler İŞKUR'a başvuru sırası göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmektedir²⁸⁷.

3.1.1.4. Ücret garanti fonuna başvuru

Ücret Garanti Fonu kapsamında ücret alacağı bulunana işçinin, son üç aylık ücretlerinin ödenmediğini gösteren işçi alacak belgesi veya son üç aylık ücret alacağını gösteren sair belge ile birlikte, aşağıdaki belgelerden birini ibraz ederek İŞKUR'a başvurulması gerekmektedir:

- İİK'nın 143'üncü maddesi uyarınca icra dairesinden alınan aciz vesikası veya 105 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca alınacak aciz vesikası hükmündeki belge,
- İflasın açılmasına dair mahkeme kararının tasdikli suretinin veya İİK'nın 166'ncı maddesi uyarınca ilan edildiğini gösteren belge,
- Konkordato mühleti kararının tasdikli sureti veya İİK'nın 288 inci maddesi uyarınca ilan edildiğini gösteren belge.

Başvurunun kabulü için iş sözleşmesinin sona ermiş olması şartı aranmaz; sözleşme devam ediyor da olabilmesi de mümkündür²⁸⁸.

Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanabilmek için herhangi bir Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'ne işçinin bizzat kendisi veya vekalet verdiği başka bir kimse de başvuruda bulunabilir²⁸⁹.

Yukarıda sayılan belgelerle birlikte aciz belgesi ile başvuruluyorsa işveren tarafından, iflas durumunda iflas idaresi tarafından ve konkordato halinde konkordato komiseri ya da konkordato tasfiye memuru tarafından onaylanan işçi alacak belgesi de düzenlenerek başvuru esnasında ilgili birime sunulur.

²⁸⁷Tozan, a.g.k., 2013, s. 127.

²⁸⁸Türkiye İş Kurumu İşlemler El Kitabı Dördüncü Bölüm <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/iskurelkitabi/4/13subat2007IEK.doc>, (E.T: 24/11/2019). İşçinin ücret garanti fonundan yararlanabilmesi için iş sözleşmesinin devamlılığı gibi bir unsur aranmadığı gibi işçinin kısmi süreli ya da tam süreli çalışması veya belirli ya da belirsiz süreli çalışıyor olmasının da önemi yoktur.

²⁸⁹Tiryaki, a.g.k., 2009, s.260.

3.1.1.5. *Hak sahipliğinin kontrolü*

İşçinin İŞKUR'a belirtilen belgelerle başvurusundan sonra birtakım şartların sağlanıp sağlanmadığı incelenmektedir. Bu şartları sağladığı tespit edilen kişilerin son üç aya ilişkin ücret alacağı, işçinin İŞKUR'a başvuru tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde ödenerek durum ilgili icra-iflas müdürlüklerine veya konkordato komiseri ile işverene bildirilmektedir. Kişinin Ücret Garanti Fonu'ndan faydalanabilmesi için taşınması gereken şartlar aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedir.

3.1.1.5.1. *İş Kanunu'na tabi olarak çalışıyor olmak*

Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği'nin 2 inci maddesi uyarınca İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına giren sigortalılar Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanabilecektir²⁹⁰. İşsizlik sigortası kapsamında olmak ile işsizlik sigortasından yararlanabilmek ise farklı konulardır. İSK'nın 46'ncı maddesinde kapsamda olanlar ifade edilirken, 50'nci maddesinde işsizlik ödeneğinden yararlanabilecek olanlar belirtilmekle işsizlik sigortası primi ödeyenlerin işsizlik ödeneği almaya hak kazandıkları vurgulanmıştır. Başka bir ifade ile, işsizlik sigortası kapsamına dahil olan kimseler adına işsizlik sigortası primi ödenmemiş dahi olsa Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanabileceklerdir²⁹¹.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdiyle çalışanlarla, bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların oluşturduğu birliklerde hizmet akdi ile çalışan işçiler işsizlik sigortası kapsamında olup Fon'dan yararlanabilirler (İSK m.46).

Ücret Garanti Fonu kapsamında başvuru yaparak ödenek alabilmek için işçinin halen aynı işyerinde çalışıyor olması önem arz etmemekte ve hatta işçinin çalıştığı işyeri faaliyette ya da mevcut olmasa dahi işçi Fon'dan faydalanabilmektedir. Ayrıca Fon'dan ücretini almış olan işçinin daha sonra aynı işverenin yanında çalışmaya devam ettiği ya da başka bir işverenin yanında çalıştığı sırada Fon'dan yararlanma koşulları tekrar

²⁹⁰Ücret Garanti Fonu'nun İşsizlik Sigortası Kanunu içerisinde düzenlenmesi, Fon'dan yararlanabilecek kişilerin kapsamını genişletmiştir. Fona ilişkin düzenlemenin İş Kanunu'nda yer aldığı dönemde, Fonun yalnızca İş Kanunu kapsamındaki işçiler yararlanabiliyordu. Ancak düzenlemenin İşsizlik Sigortası Kanunu'na alınması ile birlikte bu işçilere ek olarak, Türk Borçlar Kanunu, Basın İş Kanunu ve Deniz İş Kanunu kapsamındaki işçiler de Fon'dan yararlanabileceklerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. G. Türe (2014). *Türk iş hukukunda işverenin iflası*, Ankara: Lykeion Yayınları, s.142-144.

²⁹¹Tiryaki, a.g.k., 2009, s.255.

oluşması halinde işçi yeniden Fon'a başvurup ücret alacağını talep edebilecektir. Yani aynı işçi için Fon'dan yararlanma imkanına ilişkin bir sınır koyulmamıştır.

3.1.1.5.2. İşverenin ödeme gücüne düşmüş olması

Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde ödeme gücüne düşme tarihinin iflas ve konkordato kararının verildiği tarihi veya aciz vesikası alınması durumunda belge tarihini ifade etmiş olduğu belirtilmekle ödeme gücü oluşturan durumları ve ödeme gücüne düşülen tarihi tanımlanmıştır²⁹².

Yukarıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere konkordato, iflas ya da aciz belgelerinin alınmış olması işverenin ödeme gücüne düştüğünü gösteren araçlar olup sınırlı sayım yapıldığından bu belgeler haricindeki herhangi bir vesika ile işverenin ödeme gücü içerisinde olduğu iddia edilemeyecektir.

3.1.1.5.3. Ödeme gücünden önceki son 1 yıl içinde aynı işyerinde çalışmak

Yönetmeliğin 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre işçinin işverenin ödeme gücüne düşmeden önceki son 1 yıl içerisinde aynı işyerinde çalışıyor olması gerekmektedir^{293 294}. Ancak bu çalışmanın devamlı surette bir yıl sürmesi gerekmemekte olup işçinin bir gün dahi olsa çalışması bulunmakla bu koşulun yerine getirildiği kabul edilmektedir.

²⁹²Ödeme gücüne düşme kavramı Ücret Garanti Fonu'nun oluşturulmasında temel alınan sözleşmelerden olan ILO'nun 173 sayılı sözleşmesinin ilk maddesinde İşverenin malvarlığına dair, alacaklılarının tümünün tatmin olunmasına yönelik külli takibin açılmasının düzenlediği haller olarak belirtilmiştir. Bu haller ise ulusal yasama organları ve uygulamaları doğrultusunda belirlenecektir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Özkan, a.g.k., 2008, s.140-141.

²⁹³Fondan yararlanmak için gerekli bir yıllık süre işçinin fiilen çalışmaya başladığı veya fiilen çalışılmış kabul edilen anda başladığı değerlendirilir. İşçinin belirlenen tarihten daha sonra çalışmaya başladığı durumda işçinin işe geç başlaması işçiden kaynaklı bir nedenden ileri geliyorsa, fiilen çalışmaya başlanılan tarih iş ilişkisinin kurulduğu tarih olacaktır. Buna karşılık işçinin geç başlamada bir kusuru yok ise iş sözleşmesinde kararlaştırılan tarih iş ilişkisinin başlangıcı kabul edilir ve son bir yılın başlangıcı hesap edilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Türe, a.g.k., 2014, s. 144 vd.

²⁹⁴Bu koşulun Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanmayı zorlaştırdığı yönünde görüşler de mevcuttur: "4447 sayılı Kanuna eklenen Ek 1. madde ve Yönetmeliğin 9. Maddesinin uygulanması durumunda, aciz vesikasının alındığı, iflas, iflasın ertelenmesi ve konkordato kararlarının verildiği tarihten önceki bir yıl içinde işyerinde çalışmayan işçinin Ücret Garanti Fonu uygulamasından yararlanması mümkün olmayacaktır. Elbette ki kanun koyucunun gerçek amacı bu olamaz. Zira kanun koyucunun amacının da bu olduğu kabul edilirse, Türk yargı sistemi içerisinde aciz vesikası, iflas, iflasın ertelenmesi ve konkordato kararlarının alınmasının genellikle bir yıldan daha uzun süre tutacağı göz önüne alındığında, bu yolla alacağına kavuşmak isteyen her işçi, bu durumların varlığını belgeleyen belgeleri, aldığı tarihten önceki bir yıl içinde işyerinde çalışmış olma şartını yerine getirmeyeceği için Ücret Garanti Fonundan yararlanması mümkün olmayacaktır. Oysa burada kanun koyucunun amacı, gerçekte işyerinin işçisi olmayan birtakım kimselerin, işyeri işçisiymiş gibi, işe alınmaları sureti ile gerçekte hiç çalışmamış olsalar bile Ücret Garanti Fonundan yararlanmalarını engellemektir." Ş. Ertürk (2010). Ücret garanti fonundan yararlanmak imkânsızlaşıyor mu?. *Sicil Dergisi*, S:18, s. 186-187.

İşçi son bir yıllık süre içinde mücbir sebeplerle (kanuni bir ödevin yerine getirilmesi, muvazzaf askerlik hizmeti, gözaltına alınma, tutuklanma ya da hükümlülük, savaş, sıkı yönetim, olağan üstü hal gibi nedenlerle) çalışmamış ise mücbir sebebin belgelendirilmesi koşuluyla çalışma şartını yerine getirmiş sayılmaktadır²⁹⁵.

3.1.1.5.4. Ücret alacağının zamanaşımına uğramamış olması

İş Kanunu'na göre ücret alacaklarında zamanaşımı süresi 5 yıldır (İK m. 32). Zamanaşımı süresi alacağın muaccel olduğu andan itibaren işlemeye başlayacaktır. Dolayısıyla işçinin aynı işyerinde devam olarak çalışması zamanaşımının işlemesini durdurmayacaktır. Şu hâlde ücret alacağı bakımından zamanaşımı iş sözleşmesinin sona ermesi ile başlamayacak, aksine iş sözleşmesinin devam edip etmediğine bakılmaksızın her ücret alacağı için ayrı ayrı işletilerek hesap edilecektir. Ayrıca ücrette olduğu gibi fazla çalışma, hafta tatili, ikramiye, prim gibi işçilik alacaklarına ilişkin zamanaşımı süresi de beş yıl olarak belirlenmiştir²⁹⁶.

İşçinin Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanabilmesi için işverenden alamadığı ve Fon kapsamında talep edilen ücret alacağının işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki bir tarihe ait olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu ücret alacağı ödeme güçlüğüne düşülmesinden önceki son bir yılda olabileceği gibi zamanaşımına uğramamak kaydı ile daha önceki yıllara da ait olabilir.

İşçiye iş ilişkisinden kaynaklanan en fazla üç aylık temel ücreti ödenebilecek olup işçinin 3 aydan fazla ücret alacağı bulunmakta ise de işçinin sadece üç aya tekabül eden kısmı Ücret Garanti Fonu kapsamında karşılanabilecek, geri kalan ücret alacaklarını ise işçi yasal yollardan takibini yaparak tahsil edebilecektir. Fon'dan yapılan ödemeler iflasta iflas masasına, aciz durumunda icra dairesine, konkordatoda konkordato komiseri ve tasfiye memuruna ve işveren ile işverenin bağlı olduğu vergi dairelerine bildirileceğinden mükerrer ödeme da yapılmasının da önüne geçilmiş olacaktır.

İşçinin talep edebileceği ücret alacağına ilişkin üç aylık bir üst sınır konulmuş olmakla birlikte en az ne kadara kadar olan ücretinin talep edilebileceğine ilişkin herhangi bir yasal sınırlama öngörülmemiştir. Ayrıca işçinin üç aydan fazla ücret alacağının bulunması halinde de hangi ayların ödenmesi gerektiğine dair tespiti ilişkin ilgili kanun

²⁹⁵Hamit Tiryaki, a.g.k., 2009, s. 256. Sözleşmenin askıda olduğu dönemde taraflar arasındaki hukuki ilişki varlığını korumaktadır. Bu sebeple hangi nedenle askıya alınmış olursa olsun askı süresi de bir yıllık süreye dahil edilecektir. İş akdinin askıya alınması ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Süzek, a.g.k., 2018, s.492 vd.

²⁹⁶Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, a.g.k., 2018, s.325.

ve yönetmeliklerde herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Ancak konuya ilişkin olarak işçinin bu doğrultudaki tercihinin ve beyanının esas alınması gerektiği²⁹⁷ kabul edilmektedir²⁹⁸.

Anlatılanlar doğrultusunda 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ücret garanti fonu kapsamında ödeme yapılan kişi sayısı ile ilgililere yapılan ödeme miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3.1. Ücret garanti fonu ödemeleri (Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı)

DÖNEM	2017 YILI KİŞİ SAYISI	2017 YILI ÖDEME MİKTARI (TL)	2018 YILI KİŞİ SAYISI	2018 YILI ÖDEME MİKTARI (TL)	2019 YILI KİŞİ SAYISI	2019 YILI ÖDEME MİKTARI (TL)
OCAK	673	3.054.091	334	1.647.455	7.394	26.011.144
ŞUBAT	674	3.047.734	376	2.212.380	5.487	17.740.338
MART	625	2.272.058	566	2.978.549	6.063	16.516.235
NİSAN	617	2.155.067	346	1.845.624	2.705	8.771.629
MAYIS	368	1.587.890	707	3.621.002	3.330	15.239.614
HAZİRAN	410	1.662.173	1.160	4.609.996	1.402	9.374.762
TEMMUZ	324	1.146.480	804	4.089.100	2.366	9.152.937
AĞUSTOS	240	751.345	789	3.415.476		
EYLÜL	628	2.039.477	712	3.069.830		
EKİM	315	1.036.190	3.379	13.993.417		
KASIM	642	5.748.476	4.696	15.562.227		
ARALIK	293	1.347.124	6.996	23.981.893		
TOPLAM		25.848.107		81.026.950		102.806.659

Yukarıda yer verilen tabloda 2017, 2018 ve 2019 yıllarına ait ücret garanti fonu ödemeleri gösterilmiştir. Buna göre 2017 yılında ücret garanti fonu kapsamında 25.848.107,00 TL ödeme yapılırken, 2018 yılında bu rakamın arttığı ve 81.026.950,00 TL ödemeye ulaştığı görülmektedir. 2019 yılının ilk yarısına bakıldığında se henüz

²⁹⁷Tiryaki, a.g.k., 2009, s. 260.

²⁹⁸Ancak bu konu hakkında farklı bir görüş daha bulunmaktadır. Şöyle ki Sarper Süzek'e göre üç aylık ücret işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden veya iş akdi daha önce sona ermiş ise, sona erme tarihinden önceki son üç aylık ücret olarak anlaşılmalıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Süzek, a.g.k., 2018, s. 392.

temmuz ayında dahi ödemenin 2018 ve 2017 yılına göre fazla olduğu ve 7 ayda bu uygulama kapsamında 102.826.659,00 TL ödeme yapıldığı görülmektedir.

3.1.2. Kısa çalışma ödeneği

İşçiden ya da işverenden kaynaklanmayan birtakım geçici sebeplerle işyerinde yapılan çalışmalar etkilenebilmekte, işçiye duyulan ihtiyaç azalabilmekte ya da tamamen ortadan kalkabilmekte, bu sebeplerle de işçiler mağdur olabilmektedir. Zorlayıcı sebeplerin yahut kriz gibi durumların varlığı halinde işçiler mevcut işlerine devam etmek istemekte iken işverenler de yükümlü olduğu ücreti ödemekten kaçınmayı düşünmektedir. Bu sebeple işverenler küçülmeye gitmek ya da üretimi azaltmak gibi önlemlere başvururken mevcut olan nitelikli elemanlarını kaybetme riskiyle de karşılaşabilmektedir²⁹⁹. Bunların önlenmesi amacıyla hukukumuzda kısa çalışma ödeneği dahil edilmiştir.

İşsizlik sigortası neticesinde sadece işsizliğin sonuçlarının telafi edilmesi sağlanmamakta ayrıca işsizliği önleyici tedbirlere de başvurulmaktadır. Bir işyerinde her zaman mevcut olan durumların ortadan kalkması sonucunda ekonominin normale dönmesine kadar olan süreçte işletmeler çalışma koşullarını değiştirmek zorunda kalmaktadır. Değişmiş olan ekonomik durumlara uyum sağlanmasını kolaylaştıran hallerden biri de kısa çalışma uygulamasıdır³⁰⁰.

Aşağıda ayrıntılı olarak yer verilen kısa çalışma ödeneği 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında düzenlenen ve kısa çalışma yapılan işyerlerinde belirli şartların oluşması durumunda Türkiye İş Kurumu tarafından ödenen bir ödenektir.

3.1.2.1. Kısa çalışma kavramı

Ekonomik dalgalanmalar karşısında işçi ve işverenler yeni çözüm arayışına girmiş bulunmaktadır. Ülkemiz bakımından İş Kanunu'nda ekonomik kriz dönemlerine ilişkin olarak esnek çalışma biçimlerine yer verilmiş olmakla birlikte bazı işverenler tarafından bu uygulamalar daha düşük maliyet ile işçi çalıştırmanın bir yöntemi olarak görülmüş, işçiler tarafından da bu tür uygulamalara güvenilir bakılmadığından esnek çalışma yeterince yaygınlaşmamıştır³⁰¹.

²⁹⁹S. Ocak (2008). *Türk iş hukukunda kısa çalışma*. Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 3; N. Endes (2014). *Türk iş hukukunda kısa çalışma*. Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 7-8.

³⁰⁰Sözer, Sosyal Sigortalar, 2017, s. 540.

³⁰¹Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s.490.

Bu esnek çalışma modellerinden biri de kısa çalışma yöntemidir. Kısa çalışma uygulaması hem devlet hem de işçiler açısından faydalı bir modeldir³⁰². Zira bu uygulama ile kriz dönemlerinde işverenler işçi çıkarmayı azaltacak, böylelikle de işsizliğin artmasının önüne geçilmiş olacaktır. Toplu işten çıkarmanın yaratacağı sosyal ve psikolojik sorunlar önlenecektir ve ayrıca devlet işten çıkarılan kişiler için yeni bir iş bulma sorumluluğundan da kurtulmuş olacaktır³⁰³.

Bu uygulama ile işçiye verilecek ücretin bir kısmı İŞKUR tarafından karşılanmakta, ekonomik risk işverene ait olmakla birlikte ekonomik, bölgesel, sektörel krizler ile bazı zorlayıcı sebeplerin³⁰⁴ varlığı halinde krizin işçi çıkarılma yöntemi ile aşılması yerine kısa çalışma yoluna gidilerek kriz atlatılmaya çalışılmaktadır. Bu durum ayrıca feshin son çare olması ilkesine de uygunluk göstermektedir³⁰⁵. Kısa çalışma uygulaması neticesinde hem işverenler krizi işçi çıkarmayarak ve nitelikli elemanlarını kaybetmeyerek atlatmakta, hem de işçilerin işverene olan sadakati ve bağlılığı artmakta, işyerinde daha huzurlu ve güvenilir bir ortam oluşmaktadır³⁰⁶.

Kısa çalışma ile kısmi çalışma kavramı arasında benzerlikler bulunmakla birlikte esasında birbirlerinden farklıdırlar. Her iki çalışma biçimi de değişen koşullara uyum sağlanması neticesinde esnek çalışma şeklinin benimsenmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Ancak kısmi çalışma süreklilik arz etmekte iken kısa çalışma geçici bir dönem için uygulanmaktadır³⁰⁷. Buna ek olarak kısa çalışma uygulamasının yapılması için işçinin rızasının alınması gerekmemektedir³⁰⁸.

Ülkemizde kısa çalışma kavramı ilk olarak İK'nin 65 inci maddesinde düzenlenmiştir. 5763 sayılı Kanun ile bu madde yürürlükten kaldırıldıktan sonra kısa

³⁰²N. Caniklioğlu, (2011). *6111 sayılı kanunla işsizlik sigortası kanununda yapılan değişiklikler*. <http://dosya.toprakisveren.org.tr/makale/2011-89-nursencaniklioglu.pdf> (E.T: 08/03/2020).

³⁰³Süzek, a.g.k., 2018, s. 805.

³⁰⁴30/4/2011 tarihli ve 27920 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 3 üncü maddesine göre zorlayıcı sebepler işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine imkân bulunmayan, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumları ya da deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın hastalık, seferberlik gibi durumları ifade etmektedir.

³⁰⁵S. Başterzi, (2007). *Çalışmanın kesintiye uğramasının sosyal sigorta ilişkisine etkisi*. Ankara: Digital Basımevi, s. 133.

³⁰⁶Bektaş, a.g.k., 2016, s. 223; B. Uğraş (2014). İş hukukunda kısa çalışma kavramı ve kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşulları. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, Ocak 2014, C.5, S.1, s.50-51.

³⁰⁷M.İ. Seçkin (2015). *Çalışma ekonomisi ve iş hukuku açısından kısa çalışma*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 75.

³⁰⁸Y. Aktaş (2011). *İş akdinin askıya alınması ve bu bağlamda kısa çalışma*. Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 167.

çalışma ödeneği 6111 sayılı kanun uyarınca İSK'nin ek 2 nci maddesinde³⁰⁹ yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin getirilmesi isabetli olmuştur. Zira İş Kanunu kapsamındaki düzenlemeden yalnızca İK'ye tabi kişiler faydalanabilecekken, İSK'deki düzenleme ile kapsam genişletilmiş, sadece İK değil, DİK, BİK ve Borçlar Kanunu'na tabi işçiler de kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilir duruma gelmişlerdir³¹⁰.

Kısa çalışmaya başvurunun işsizlik ödeneğinden farklı olarak işveren tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu uygulamaya geçmek isteyen işveren durumu Türkiye İş Kurumu'na ve varsa toplu iş sözleşmesi yapılan sendikaya bildirmelidir. Kısa çalışma talebi İŞKUR tarafından değerlendirilmektedir. Talebin kabulü halinde durum işverene bildirilmektedir. Ayrıca talebin kabulü halinde işveren bu durumu yetkili sendikaya bildirmekte ve işyerinde görülecek bir yere asmak suretiyle de işçilere ilan etmektedir.

Aranan şartların taşınması halinde kısa çalışma için sigortalının rızası dahi aranmamaktadır³¹¹. Ancak bununla birlikte işverenin de şartların oluşması halinde dahi kısa çalışma yöntemini uygulamak gibi bir zorunluluğu bulunmadığına da dikkat edilmesi gerekmektedir³¹².

³⁰⁹Ek 2 nci madde: "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 kısa çalışma yapılabilir. Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren, kısa çalışma talebini, derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kurum ve kuruluşların da görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Kısa çalışma halinde İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi gerekir. Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 5510 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür. Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40 ncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar. Bu maddede yer alan kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir. İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir."

³¹⁰Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s. 491.

³¹¹Yargıtay 22. HD. T. 05/12/2012, E. 2010/4892 E.- 2012/27269 K.

³¹²Yargıtay 9. HD. 2008/43956 E.- 2010/36337 K. sayılı 06/12/2010 tarihli kararında işverenin işçinin sözleşmesini ekonomik kriz nedeniyle değil, talep azalması, üretim daralması gibi faktörlerle feshettiğini, bunun işverenin yönetim hakkına dahil olduğunu, işveren zarar etmeye dayanarak sözleşmeyi feshetmediğinden işletmenin kar ediyor olmasının feshi geçersiz kılmayacağı, ayrıca işverenin kısa çalışmaya başvurma zorunluluğu bulunmadığını belirtmiştir.

3.1.2.2. Kısa çalışma nedenleri

Genel ekonomik, sektörel, bölgesel krizler ile zorlayıcı sebepler neticesinde işyerinde yürütülen çalışma sürelerinde geçici olarak ciddi oranda azaltılmaya gidilmesi, işyerindeki çalışmanın kısmen ya da tamamen durdurulması durumlarında kısa çalışma yapılması mümkün olmaktadır³¹³.

30/04/2011 tarihli ve sayılı 27920 Resmî Gazete’de yayımlanan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre genel ekonomik kriz, ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisini ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları ifade etmektedir. Buna göre bu kriz ekonomik sebeplerden kaynaklı olmakla beraber sadece ekonomiyi değil, sosyal ve siyasal hayatı da etkileyen, işsizlik, yokluk, problemlili bir kötüye gidiş halidir³¹⁴. Genel ekonomik krizin varlığından söz edilebilmesi için krizin ülke çapında ekonomiyi ve işyerini ciddi derecede sarsacak boyutta olması gerekmektedir.

Bölgesel krizde ise belli bir ilde ya da bölgede faaliyet gösteren işyerlerinin ülke çapında ya da uluslararası olaylar sebebiyle ekonomilerinin önemli bir şekilde etkilenmesi söz konusudur. Bu kriz tüm ülkede değil, belirli bir il yahut bölgedeki işyerlerinde görülmektedir.

Sektörel krizde de ulusal ya da uluslararası ekonomik olaylardan doğrudan etkilenen sektörlerdeki yahut bunlarla bağlantılı olan sektörlerdeki işyerleri zarar görmektedir. Örneğin turizm sektörü ekonomiden doğrudan etkilenen sektörlerdendir³¹⁵.

6111 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce yalnızca genel ekonomik kriz kavramına yer verilmişken, isabetli olarak yapılan değişiklikle sektörel ve bölgesel krizler de yasal bir dayanağa bağlanmıştır³¹⁶.

Zorlayıcı sebepler ise genel anlamda işverenin sevk ve idaresinden kaynaklanmayan sebeplerdir. Bu sebepler yangın, kaza gibi teknik durumlardan, doğal

³¹³Kısa çalışma başvurusundan sonra koşullarda değişiklik meydana gelirse ve bu durum da yeni bir başvuruya konu edilirse İŞKUR tarafından yeni bir durum tespitinin yapılması gerekmektedir. Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, 495.

³¹⁴N. Caniklioğlu (2005). *4857 sayılı İş Kanununa Göre Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği*. A. Can Tuncay’a Armağan, İstanbul: Seçkin Yayıncılık, s. 500.; H. Mollamahmutoğlu, (2008). *İş hukuku* (3. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, s. 712.

³¹⁵2005 yılında kuş gripi vakası sebebiyle beyaz et sektöründe faaliyet gösteren işyerlerinde kısa çalışmaya gidilmiştir. İ. Seçkin (2013). Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği. *İstanbul Barosu Dergisi*, C. 87, Ocak-Şubat Sayısı, s.142-143.

³¹⁶Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s.493.

afetlerden, işyerinin kapatılması gibi idari işlemlerden kaynaklanabilmektedir. Kısa çalışmaya sebep olacak nedenler işverenin kusuruna bağlı olarak ortaya çıkmayan, dışarıdan kaynaklanan ya da karşısında durulması ve direnilmesi mümkün olmayan sebepler olduğundan her zorlayıcı sebep de kısa çalışmayı gerektirecek kadar ağır nitelikte kabul edilememektedir³¹⁷. Dolayısıyla bir makinede ortaya çıkan arıza, makinalara bakım yapılması gibi durumlar zorlayıcı sebep sayılmayacaktır. Ancak örneğin işyerindeki faaliyetlerin yol çalışmasına dayalı olarak Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından durdurulması zorlayıcı bir sebep olarak değerlendirilebilecektir³¹⁸.

26/03/2020 tarihli ve 31080 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 41 inci maddesi ile İşsizlik Sigortası Kanunu’na eklenen geçici 2’nci madde ile koronavirüs (covid-19) kısa çalışmaya başvuru için zorlayıcı bir sebep olarak kabul edilmiştir³¹⁹.

3.1.2.3. Kısa çalışma yöntemleri

Kısa çalışma ülkemizde iki farklı şekilde gerçekleştirilmektedir. Birincisi işverenin işyerindeki çalışma sürelerini geçici olarak ciddi oranda azaltılması yoludur. İkincisi ise işyerindeki faaliyetin kısmen ya da tamamen geçici olarak durdurulmasıdır³²⁰.

Kısa çalışmaya ilişkin yönetmelikte kısa çalışmadan bahsedilirken haftalık çalışma süresinin geçici olarak en az üçte bir oranda azaltılması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bunun altında bir çalışma süresi kısa çalışma kapsamında sayılmayacağından esaslı değişiklik olarak kabul edilecek ve İK. 22’nci madde uyarınca işlem yapılarak işçinin rızasının alınması gerekecektir³²¹. İşverenin işçilerin açık rızası olmaksızın iş akdini sonlandırmayıp işçilerin işgörme edimini sözleşmenin altında kalan sürelerle kabul etmekte ise işçilerin çalışmadığı kalan süre için işveren hakkında alacaklı temerrüdü hükümlerinin uygulanması gerekmektedir³²². Ancak kısa çalışma süresine ulaşan

³¹⁷Bektaş, a.g.k., 2016, s. 227.

³¹⁸Libya’da yaşanan halk ayaklanması, Japonya’daki tsunami felaketi zorlayıcı sebebe örnektir. Ülkemizde de Van depremi sonrasında kısa çalışma uygulanmıştır.

³¹⁹Ayrıca yine aynı madde ile kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşulları genişletilmiş ve kısa çalışma ödeneğinden faydalanan işçinin kısa çalışma başlamadan önceki son 60 gün hizmet akdine tabi olarak son üç yıl için 450 gün prim ödeme şartı getirilmiştir. İşsizlik sigortasında ise normal koşullarda 120 gün çalışma ve 600 gün prim yatırma şartı bulunmaktaydı.

³²⁰Kısa çalışma ile kısmi süreli iş sözleşmesi birbirinden ayrılmaktadır. Kısa çalışmada kişiler geçici bir süre için normalde yaptıkları çalışmadan daha az çalışmakta yahut hiç çalışmamaktadırlar. Oysa kısmi süreli iş sözleşmelerinde sürenin kısa olarak belirlenmesi sözleşmenin başında gerçekleşmektedir. N. Çelik (2011). *İş hukuku dersleri* (24. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık, s. 347.

³²¹Çelik, a.g.k., 2011, s. 348.

³²²S. Sözek (2006). Değişiklik feshi, *TİSK Akademi Dergisi*, C.I, S.1, s. 25.

kesintilerde işverenin kısa çalışma dışında kalan kısma ait edimi kabul zorunluluğu bulunmadığından alacaklının temerrüdü şartları da oluşmayacaktır.

Diğer bir çalışma şekli ise işyerindeki faaliyetin kısmen ya da tamamen geçici olarak durdurulmasıdır. İşçilere ücretsiz izin kullandırılmasından farklı olarak kısa çalışmada işçilere koşullar sağlandığı takdirde belli bir miktar ödenek verilmektedir. Oysa ücretsiz izinde kişiye herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Ayrıca ücretsiz izin için işçinin rızası aranmakta iken, kısa çalışma uygulaması için işçinin rızasının varlığı şart değildir.

Kısa çalışma şartları oluşmamasına rağmen işçiler tarafından işverenin önerisinin kabulü üzerine geçici bir süre ile tamamen işgörmeye ediminin yerine getirilmemesi halinde ücretsiz izin kullanıldığı ve iş sözleşmesinin tarafların anlaşmasıyla askıya alındığı kabul edilmektedir³²³.

Ayrıca işçinin kısa çalışma ödeneği aldığı dönemlere ilişkin 5510 sayılı Kanun uyarınca ödenmesi gereken sigorta primleri de İŞKUR tarafından İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Sosyal Güvenlik Kurumu'na aktarılmaktadır.

3.1.2.4. Kısa çalışma süreleri

Kısa çalışma için üç ayı geçmemek kaydı ve en az dört hafta³²⁴ olmak koşulu ile devam edecek olan bir kısa çalışma sebebi kadardır. Bununla birlikte İSK'nin ek 2 nci maddesinde işyerindeki haftalık çalışma süresinin en az üçte bir oranında azaltılması gerektiği belirtilmiştir.

Bununla birlikte kısa çalışma yapılan bir işyerinde uygulamanın sona erdirilmesi için her zaman sürenin bitimini beklemek gerekmemektedir. Yaşanan olumlu gelişmeler ile birlikte işverenler işçileri eski çalışma sistemleri gereğince ve normal süreçte uyguladıkları süre kadarıyla çalıştırabilmektedir. İlan edilen süreden önce çalışmaya dönme durumunda işverenin bunu toplu iş sözleşmesinin tarafı olan sendikaya ve işçilere yazılı olarak bildirmesi gerekmektedir. Bildirimde belirtilen tarihte kısa çalışma uygulaması sona ermektedir³²⁵.

³²³Ancak işgörmeye edimi kısaltılarak da olsa devam ediyorsa burada ücret de alınması gerektiğinden askı halinin varlığından bahsedilemez. Zira askı halinde herhangi bir çalışma bulunmayacağından karşılığında ücret ödeme yükümlülüğü de doğmayacaktır. Başterzi, Kesinti, 2007, s. 133.

³²⁴Bu dört haftalık süre için kesintisiz olmak gibi bir şart öngörülmemektedir. Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s. 492.

³²⁵Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik, m. 11.

3.1.2.5. Kısa çalışma ödeneğinin miktarı ve süresi

Kısa çalışma yapılan dönemlerde işçilerin düşük ücret alması yahut hiç ücret alamaması ihtimalinin önüne geçilmesi ve işçilere gelir güvencesi sağlanması amacıyla kısa çalışma ödeneği verilmektedir.

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanılabilmesi için işsizlik ödeneğinde aranan prim gün sayısı ve çalışma süresi koşullarının yerine getirilmesi gerekmektedir. Koşulları sağlayan kişilere işsizlik sigortası fonundan kısa çalışma ödeneği ödenebilecektir³²⁶. Ancak şartları sağlamadığı için ödeneye hak kazanamayan işçinin, sonrasında şartları sağlaması durumunda henüz sona ermeyen kısa çalışma kapsamına dahil edilmesi ve kalan kısa çalışma süresi boyunca ödenekten faydalandırılması gerektiği kabul edilmektedir.

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı İSK'nin ek 2'nci maddesi uyarınca sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ı olarak belirlenmiştir. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemeyecektir. Bu miktar çalışmanın hiç yapılmadığı günlerde ödenecek olan miktardır. Kısmi olarak çalışılan günlerde ise ödenek çalışılmayan süreye göre ödenmektedir³²⁷.

Kısa çalışma ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneğinden ayrı olarak tespit edilmektedir. Hatta kısa çalışma ödeneği işsizlik ödeneğinden yüksek olarak belirlenmiştir. Zira kısa çalışma ödeneğinde ölçüt son dört aylık prime esas kazanç değil, son on iki aylık kazançtır. Bu kazancın da yüzde kırkı değil, altmışı göz önünde bulundurulur³²⁸. Kısa çalışma ödeneği de işsizlik ödeneği gibi nafaka borçları haricinde haczedilemeyecek ve başkasına devir yahut temlik edilemeyecektir.

Kısa çalışma ödeneği kısa çalışma süresince ödenecek olup bu süre üç ayı aşamayacaktır. Ancak Bakanlar Kurulu tarafından bu süre altı aya kadar uzatılabilmektedir. Bu üç aylık sürenin tek seferde kullanılması gerekmemektedir. Bu

³²⁶İlgili kişiye aynı anda kısa çalışma ödeneği ve işsizlik ödeneğinin ödenmesi mümkün değildir. Bu sebeple kısa çalışma ödeneği ödenen süreler işsizlik ödeneği ödenecek süreden düşülmektedir. Çelik, a.g.k., 2011, s. 348.

³²⁷Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s.497.

³²⁸Bektaş, a.g.k., 2016, s. 237.

sürenin bir ayını kullanan işverenin kalan iki aylık kısım için tekrar talepte bulunmasına herhangi bir engel yoktur.

Kısa çalışma ödeneğine getirilen bu üç aylık sürenin bir kez olup olmadığının irdelenmesi gerekmektedir. Kısa çalışmadan üç ay boyunca yararlanan işverenin krizin yahut zorlayıcı nedenin devam ettiği gerekçesiyle yeniden başvuru yapma imkânı bulunmamaktadır. Aksi düşünüldüğü takdirde getirilen yasal düzenlemenin herhangi bir hükmü kalmayacaktır. Bununla birlikte sebeplerin değişmesi durumunda örneğin zorlayıcı nedenlerle kısa çalışma yapıldıktan sonra sektörel kriz nedeniyle kısa çalışmaya başvurulmasında yasal olarak herhangi bir engel yoktur. Yine örneğin ekonomik krize dayanarak üç aylık kısa çalışma yapan bir işverenin sonraki bir kriz anında da kısa çalışmadan faydalanabilmesi mümkündür³²⁹. Doktrinde ise bu üç aylık sürenin kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmek için belirtilen bir süre olduğu, kısa çalışma uygulamasının daha uzun sürebileceğini ancak bunun da işverenin inisiyatifine bırakılamayacağı, dolayısıyla iyiniyet kurallarına ve hakkaniyete uygun olarak makul bir süre için uygulamanın yapılabileceği yönünde görüş de mevcuttur³³⁰.

Ayrıca bu üç aylık süre işçi için değil, işyeri için tanınmıştır. İşçi örneğin sektörel kriz nedeniyle kısa çalışma ödeneğinden faydalandıktan sonra farklı bir işyerinde çalıştığı süre içerisinde aynı sebebe dayanılarak yahut farklı bir nedenle diğer işverenin kısa çalışma talebi kapsamında ödenekten yararlanabilecektir³³¹.

Kısa çalışma için zorlayıcı sebeplere dayanılması durumunda işyerindeki çalışmanın tamamıyla yahut kısmi olarak durdurulması halinde ödeneğin ödenmesine İK'nin 24'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen bir haftalık süre geçtikten sonra başlanacaktır. Diğer durumda işveren tarafından işçilere ödenecek ücret³³² ile kısa çalışma ödeneği aynı anda ödenmiş olacaktır³³³.

³²⁹Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s.497.

³³⁰M. Ekonomi, (2006). *İşyerinin kapatılması*. İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30. Yıl Armağanı, Ankara: TŞOF Plaka Matbaacılık, s. 443.

³³¹Tuncay ve Ekmekçi, a.g.k., 2014, s.497.

³³²İK m. 40 uyarınca zorlayıcı sebeplere dayanılarak çalışmayan veya çalıştırılmayan işçiye bu bir haftalık süre içerisinde her gün için yarım ücret ödenir.

³³³Başterzi, Kesinti, 2007, s. 139.

Tablo 3.2. Kısa çalışma ödeneği verileri (Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı)

YIL	DÖNEM	ÖDEME YAPILAN KİŞİ SAYISI	ÖDEME MİKTARI
2018	Ocak	6	13.273,00 TL
	Şubat	1	1.692,00 TL
	Mart	-	-
	Nisan	17	60.587,00 TL
	Mayıs	20	47.197,00 TL
	Haziran	1	667,00 TL
	Temmuz	32	89.033,00 TL
	Ağustos	-	-
	Eylül	143	330.876,00 TL
	Ekim	4	11.759,00 TL
	Kasım	43	116.158,00 TL
	Aralık	4.156	2.399.541,00 TL
	TOPLAM		3.070.784,00 TL
2019	Ocak	26.562	18.800.216,00 TL
	Şubat	36.139	24.598.007,00 TL
	Mart	35.850	27.965.853,00 TL
	Nisan	23.259	20.946.361,00 TL
	Mayıs	11.964	10.272.950,00 TL
	Haziran	9.638	7.435.462,00 TL
	Temmuz	6.328	5.986.609,00 TL
	TOPLAM		116.005.458,00 TL

Yukarıdaki tabloda Türkiye İş Kurumu tarafından kısa çalışma ödeneği adı altında yapılan ödemelere ilişkin 2018 ve 2019 yıllarına ait veriler bulunmaktadır. Tablo incelendiğinde 2018 yılının mart ve ağustos aylarında ülkemizde kısa çalışma ödeneğinden yararlanan kimsenin bulunmadığı, aralık ayı hariç olmak üzere diğer aylarda ise yine ödenekten faydalanan kişi sayısının düşük olduğu görülmektedir. 2018 yılında bu ödenek kapsamında toplam 3.070.784,00 TL ödendiği anlaşılmaktadır.

2019 yılına bakıldığında ise ödenekten faydalanan kişi sayısında bir hayli artış olmuştur. 2019 yılının ilk yarısına ait verilerde dahi bu ödenek kapsamında yapılan ödeme 116.005.458,00 TL olarak görülmektedir. Şüphesiz ki bu artışta kısa çalışma ödeneğinden faydalanmak için gerekli olan bölgesel, sektörel krizlere zorlayıcı sebeplerin eklenmesinin etkisi büyük olmuştur. Zira bu şekilde kısa çalışma ödeneğinin kapsamı genişletilmiş ve daha çok işyeri ve işçinin kısa çalışma ödeneğinden faydalanmasına imkân tanınmıştır.

3.1.2.6. Kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi

Kısa çalışma ödeneği kısa çalışma uygulamasından yararlanan kişilerin;

- Farklı bir işe girmeleri,
- Yaşlılık aylığı almaya başlaması,
- Herhangi bir sebeple silâh altına alınması,
- Herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması hallerinde
- Geçici iş göremezlik ödeneğinin başlaması durumunda geçici iş göremezlik ödeneğine konu olan sağlık raporunun başladığı tarih itibarıyla

kesilir³³⁴.

Yukarıda sayılan ve ödeneğin kesilmesine sebebiyet veren durumlardan yeni işe başlama dışında kalanlar kişinin çalışmaya elverişli olma koşulunu ortadan kaldırmaktadır. İşsizlik sigortası kapsamında işsiz sayılmak için çalışmaya elverişli olmak gerekmektedir. Kısa çalışma halinin de bir bakıma geçici işsizlik olduğu düşünüldüğünde yukarıdaki haller işsiz sayılmaya engel teşkil ettiğinden ödeneğin kesilmesinin de olağan olduğu kabul edilmektedir³³⁵.

3.1.3. Yarım çalışma ödeneği

Gelişmekte olan ülkeler bakımından istihdam ve işsizlik birçok konuda etkili olmaktadır. İşsizliğin tamamı ile ortadan kaldırılması mümkün olmamakla birlikte azaltılmasının sağlanması ve kadınların çalışma hayatına dahil edilerek istihdamlarının artırılması toplumsal huzurun devamlılığını sağlamak bakımından önem arz etmektedir. Bununla birlikte çocukların ebeveynleri tarafından büyütülmesi ve yetiştirilmesinin de gelecek nesiller için daha faydalı olacağı açıktır³³⁶.

Yarım çalışma ödeneği, doğum yapan kadının analık izninin bitiminden itibaren haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmiş olan kişiler ile üç yaşından küçük bir çocuğu evlat edinenlere aranan şartları sağlamaları halinde çalışmadıkları süre için verilen ödenek olup bu ödenek türü aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

³³⁴Kısa Çalışma ve Kısa Çalışmaya Ödeneği Hakkında Yönetmelik m.11.

³³⁵Bektaş, a.g.k., 2016, s. 240.

³³⁶S. Ocak (2017). Doğum/evlat edinme nedeniyle ücretsiz izin ve yarım çalışma ödeneği uygulaması. *İş ve Hayat Dergisi*, S.5, s. 175.

3.1.3.1. Yarım çalışma kavramı

Kadının iş hayatına girmesiyle birlikte mevzuatımızda birtakım değişiklikler yapılması gerekmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'na eklenen ikinci fıkra ile çalışan kadınlara ve bazı hallerde erkeklere yarım çalışma imkânı sunulmuştur. Bu düzenleme uyarınca doğum yapan kadın işçiye talebi halinde haftalık çalışma süresinin yarısı oranında ücretsiz izin hakkı tanınmış, ayrıca üç yaşından küçük bir çocuğu evlat edinen kadın ya da erkeğe de bu imkân verilmiştir³³⁷.

Yapılan düzenleme ile yeni doğum yapmış kadının iş hayatına alışması sağlanırken bir yandan da bebeğin annesi ile daha çok vakit geçirmesine imkân sağlanarak ailenin korunmasına katkıda bulunulacaktır.

Yarım çalışma ve izin hakkı, her çocuğun korunma, bakımdan yararlanma, anne ve babasıyla doğrudan ilişki kurma ve sürdürme hakkına sahip olduğuna ilişkin Anayasanın 41 inci maddesinin de bir gereğidir. Bununla birlikte yine kadınların çalışma hayatında özel olarak korunacağına ilişkin hüküm³³⁸ uyarınca yarım çalışma hakkı kadının istihdam sürecine katılımı bakımından da önem taşımaktadır.

3.1.3.2. Yarım çalışmadan faydalanabilecek kişiler

İK'nin ilgili hükmünde açıkça doğum yapan kadın işçinin bu imkân faydalanabileceği belirtilmiştir. Buna göre doğuma bağlı yarım çalışmalarda yalnızca kadın işçi yarım çalışmaya başvurabilecek olup doğum yapan kadının kocasına bu hak tanınmamıştır.

Bununla birlikte üç yaşını doldurmamış bir çocuğu evlat edinen kadın ya da erkek işçinin de yarım çalışma imkanından yararlanabileceği belirtilmiştir. 4721 sayılı Medeni Kanun'un evlat edinmeye ilişkin 306'ncı maddesi gereğince eşler birlikte evlat edinebilmektedir³³⁹.

³³⁷B. Duman (2019). 4857 sayılı iş kanunu çerçevesinde doğum ve evlat edinmeye bağlı yarım çalışma izni. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.10, s. 187.

³³⁸1982 tarihli Anayasa m. 50.

³³⁹Ancak bunun istisnası Medeni Kanun'un 307 nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre otuz yaşını dolduran eş üç halde kendi başına evlat edinebilir. İlki diğer eşin ayırt etme gücünden sürekli yoksun bulunmasıdır. İkincisi ise en az iki yıldır eşin nerede olduğunun bilinmemesi, üçüncü durum ise mahkeme tarafından verilen bir karar ile iki yılı aşan süreden beri eşlerin ayrı yaşaması sebebiyle beraber evlat edinmenin imkan dahilinde bulunmamasıdır.

Evlat edinme hali söz konusu olduğunda kadın ve erkek işçi için yarım çalışma izni hakkı ayrı olarak tanınmıştır. Bu durumda bu haktan faydalanabilmek için evli olmak ya da eşlerin birlikte evlat edinmesi gibi bir kural öngörülmemiştir³⁴⁰.

Evli eşlerin birlikte evlat edinmesi halinde de yarım çalışma hakkını kimin kullanacağına ilişkin mevzuatımızda açık hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu durumda eşlerin yalnızca birinin yarım çalışma hakkından faydalanabileceğinin kabulü hakkaniyete uygundur³⁴¹.

3.1.3.3. Yarım çalışma uygulamasından yararlanma şartları

Uygulamadan yararlanmak için aşağıda sayılı koşulların bulunması gerekmektedir:

- Doğum sonrası analık izninin süresinin bitmiş olması,
- Çocuğun ve uygulamadan yararlanacak işçinin yaşıyor olması,
- Evlat edinmeye bağlı yarım çalışmada evlat edinen çocuğun üç yaşından küçük olması,
- Yarım çalışma izni kullanımının çocuğun bakımı için gerçekleştirilmesi,
- Uygulamadan faydalanacak kişinin bu doğrultuda talebinin bulunması,
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar çalışma yapılması.

Dünya genelinde kadınların doğum sonrasında yaşadıkları zorlayıcı dönemler göz önünde bulundurularak gerek anneyi ve gerekse bebeği koruyucu nitelikte bulunan doğum izni³⁴² uygulaması benimsenmiştir³⁴³. Doğuma bağlı olarak izin kullanılması

³⁴⁰Ocak, a.g.k., 2017, 178.

³⁴¹M. Ekonomi (2017). Doğum veya evlat edinme sonrası çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla ücretsiz izin ve kısmi süreli çalışma hakları. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Y. 2017, C. 14, S. 53, s. 29.

³⁴²İK'nin 74 üncü maddesinin birinci fıkrası; “ Kadın işçilerin doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı haftalık süre için çalıştırılmamaları esastır. Çoğul gebelik halinde doğumdan önce çalıştırılmayacak sekiz haftalık süreye iki hafta süre eklenir. Ancak, sağlık durumu uygun olduğu takdirde, doktorun onayı ile kadın işçi isterse doğumdan önceki üç haftaya kadar işyerinde çalışabilir. Bu durumda, kadın işçinin çalıştığı süreler doğum sonrası sürelerle eklenir. Kadın işçinin erken doğum yapması halinde ise doğumdan önce kullanamadığı çalıştırılmayacak süreler, doğum sonrası sürelerle eklenmek suretiyle kullanılır. Doğumda veya doğum sonrasında annenin ölümü hâlinde, doğum sonrası kullanılamayan süreler babaya kullanılır. Üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen eşlerden birine veya evlat edinene çocuğun aileye fiilen teslim edildiği tarihten itibaren sekiz hafta analık hâli izni kullanılır.” şeklinde düzenlenmiştir.

³⁴³A.C. Köseoğlu (2016). Türk iş hukukunda analık. *İş ve Hayat Dergisi*, Y. 2016, C. 2, S. 4., s. 103.; S. Taşkent ve D. Kurt, (2014). Uluslararası düzenlemeler çerçevesinde Türk iş mevzuatında kadın işçinin korunması. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2014/1, s. 33.

işverenin onayına bağlı olmadığı gibi analık izni için belirtilen süreler de doğum yapan kadının kıdemine bakılarak tespit edilmemektedir³⁴⁴.

Doğum yapan kadınların yarım çalışma izninden faydalanabilmesi için doğum sonrası analık izninin bitmiş olması gerekmektedir. Yine İK'nin 74'üncü maddesinde üç yaşını doldurmayan çocuğu evlat edinen kişilerin de analık izninden faydalanabileceği belirtildiğinden kıyasen yarım çalışma için bu kişiler bakımından da analık izni için belirtilen sürelerin tamamlanmış olması gerekmektedir³⁴⁵.

Yarım çalışma hakkının temelinde yatan amaç ailenin korunması, çocuğun bakımı ve yetiştirilmesidir. Bu sebeple yarım çalışma izninin kullanılabilmesi için doğan ya da evlat edinilen çocuğun yaşaması şarttır. Bunun gibi izni kullanacak işçinin de hayatta olması gerekmektedir. Zira analık izninde annenin ölümü halinde kalan izni babanın kullanabileceği ifade edilmişken, yarım çalışma bakımından böyle bir durum belirtilmemiştir. Buna istinaden yarım çalışmadan yararlanacak işçinin vefatı durumunda kullanılmayan izne ait sürelerin babaya ya da evlat edinen diğer eşe devredilmesinin mümkün olmadığı kabulü gerekmektedir³⁴⁶.

Kanun'da evlat edinmede yarım çalışma izninin kullanılması için evlat edinilen çocuğun üç yaşını doldurmamış olması koşulu aranmıştır. Ancak bu şart talep anında aranmakla çocuğunun izin kullanılan süre içinde üç yaşını doldurmasının bir sakıncası bulunmamaktadır³⁴⁷.

Yarım çalışma izninden yararlanabilmek için aranan bir diğer koşul talepte bulunulmasıdır. Dolayısıyla bu izin hakkı kişiye doğrudan işveren tarafından sunulan bir hak olmayıp hakkın kullanımı için işçinin isteği şarttır³⁴⁸.

İşçinin yarım çalışma izni talebinin ne zamana kadar işverene iletilmesi gerektiği mevzuatta belirtilmiş olmamakla birlikte talebin hakkaniyete, dürüstlük kuralı ve iyi niyete uygun olarak talebin makul sürede yapılmasının kabulü gerekmektedir³⁴⁹. Zira buna paralel olarak analık iznine ilişkin süreler bittikten sonra fakat yarım çalışma

³⁴⁴A.C. Köseoğlu ve A. Kaya (2011). Türk iş hukukunda kadın işçilerin korunması. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, 29/2011, s. 15.

³⁴⁵Duman, a.g.k., 2019, s. 189.

³⁴⁶Ekonomi, İzin, 2017, s. 39.

³⁴⁷Ocak, a.g.k., 2017, s. 180.

³⁴⁸A. Çalışkan (2018). *İş hukukunda analık ve ebeveyn izinleri*. İstanbul: Oniki Levha Yayınları, s. 71.

³⁴⁹Bu noktada yarım çalışma ödeneğinden faydalanmak için İŞKUR'a başvuru süresinin analık izninin bitiminden itibaren 30 gün olduğu gözetilerek yarım çalışma izni talep hakkının da bu 30 günlük süreye tabi olduğunu belirten yazarlar bulunmaktadır. Bkz. Ekonomi, İzin, 2017, s. 32.; Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, a.g.k., 2018, s. 748.

yapılabilecek süre içerisinde talepte bulunulması halinde analık izninden sonraki süre düşüldükten sonra yarım çalışma yaptırılmasının uygun olduğu değerlendirilmektedir³⁵⁰. Örneğin işçinin analık izni bittikten 15 gün sonra yarım çalışma için talepte bulunması halinde kişinin yarım çalışmaya hak kazandığı toplam süreden 15 günlük kısmının düşülmesi gerekmektedir.

Yarım çalışmaya ilişkin olarak işverene yapılacak talebin şekline ilişkin herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu talep sözlü yapılabileceği gibi yazılı da yapılabilir. Ancak ileride yaşanması muhtemel problemlerin önlenmesi amacıyla talebin yazılı olarak yapılmasında fayda bulunmaktadır³⁵¹.

Yarım çalışma izninin varlığından söz edebilmek için bir diğer şart işçinin çalıştığı haftalık çalışma sürelerinin yarısı kadar çalışma yapılmasıdır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 63'üncü maddesi uyarınca haftalık çalışma süresi en fazla 45 saat olarak belirlenmiştir. Yer altında çalışan kişiler için ise bu süre 37,5 saattir. Bu maddenin uygulandığı işyerlerinde yarım çalışma yapan işçinin en fazla 22,5 saat çalışma yapması gerektiği kabul edilmektedir. Ancak işçinin çalıştığı işyerinde daha kısa süreli bir çalışma öngörülmüş ise örneğin 30 saatlik bir çalışma mevcut ise işçinin yarım çalışma izni kullandığının kabulü için 15 saat süre ile çalışma yapması gerekmektedir. Dolayısıyla burada göz önünde bulundurulacak süre işçinin çalıştığı işyerinde uygulanan süre olarak kabul edilmelidir³⁵².

Yarım çalışmayı mutlak olarak günün yarısında çalışıp diğer yarısında izin kullanmak olarak algılamamak gerekmektedir. İşçinin bazı günler tam çalışma yaparak kalan günlerde tüm gün izin kullanmayı talep etmesi de mümkündür³⁵³. Ancak burada yalnızca işçinin değil, işverenin de çıkarları düşünülmeli, işyeri ve çalışma düzeni göz

³⁵⁰Ş. E. Başkan (2016). 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında analık izni, doğum sonrası ücretsiz izinler ve evlat edinme nedeniyle kısmi süreli çalışma hakkı. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2, Y. 2016, s. 102.

³⁵¹Çalışkan, a.g.k., 2018, s.74.

³⁵²Ocak, a.g.k., 2017, s.188.

³⁵³N. Caniklioğlu (2017). Kısmi süreli çalışmaya geçiş ve yarım çalışma ödeneği. *Emeğin Hukuku Kurultayı* 2, 22 Mayıs 2016, Ankara: TBB Yayınları, s. 144.; P. Tüaç (2017). Analık halinde iş ve sosyal güvenlik hukukundan doğan haklar, 6663 sayılı kanun ile getirilen yenilikler. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 1, Yıl: 2017, s. 211.; S. Uğur ve Ö. Uğur (2017). İş Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışanların ebeveynliğine ilişkin hakları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y. 2017, C. 22, S. 3, s. 667.

önünde bulundurularak ortak bir karar neticesinde yarım çalışma uygulaması yapılmalıdır³⁵⁴.

6663 sayılı Kanunun 22'nci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 74'üncü maddesine eklenen sekizinci fıkrayla yarım çalışmanın iş sözleşmesi ile çalışan ve İş Kanunu kapsamında olan ya da olmayan her türlü işçi için uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre Basın İş Kanunu, Deniz İş Kanunu ve Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olan tüm işçiler de şartları sağlamaları halinde yarım çalışma izninden faydalanabilecektir.

3.1.3.4. Yarım çalışma izninin süreleri

İş Kanunu'nun 74'üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca analık izninin bitiminden itibaren;

- Birinci doğumda altmış gün,
- İkinci doğumda yüz yirmi gün,
- Sonraki doğumlarda ise yüz seksen gün

süre ile haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilecek olup çoğul doğum³⁵⁵ hâlinde bu süreler otuzar gün eklenecektir. Çocuğun engelli doğması hâlinde bu süre üç yüz altmış gün olarak uygulanacaktır³⁵⁶. Çocuğun engelli doğduğunun sonradan ancak analık izin süresinin bitiminden itibaren üç yüz altmış günlük süre içinde tespiti durumunda; bu sürenin aşılmaması şartı ile doğum yapan veya evlat edinen işçi için yarım çalışma izin hakkının talep konusu yapılabileceği kabul edilmektedir³⁵⁷.

İlk doğumda çocuğun sağ olarak doğması halinde, sonraki doğumlarda izin süreleri artarak devam edecektir. Ancak ilk doğumda çocuğun ölü olarak doğması durumunda sonraki doğum birinci doğum olarak kabul edilerek hak kazanılacak izin süreleri bu hal göz önünde bulundurularak hesaplanacaktır. Ancak, ilk doğumdan bir süre sonra çocuk vefat etse dahi, ikinci doğumda artarak izin süresi yüz yirmi gün olarak; ikinci sağ doğumdan bir süre sonra doğan çocuğun ölmesi halinde de üçüncü doğumda yüz seksen gün süreyle doğum yapan işçiler için izin süresi uygulaması yoluna gidilmesi

354L. İnciroğlu (2013). Çalışanların doğuma bağlı haklarında ne değişti? İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C. 13, S. 49, s. 170.

355Kanun'da çoğul doğumdan söz edilmiş olmakla doğumun üçüz, dördüz ya da ikiz olması arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır.

356Çoğul engelli çocuk sahibi olunmasında 360 günlük süreye fazladan 30 günlük süre eklenmeyecektir. Zira burada zaten işçiye 360 günlük uzun bir izin hakkı tanınmış olup ayrıca bir artırıma gidilmeye gerek bulunmamaktadır. Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, a.g.k., 2018, s. 748.

357T. Canbolat ve S.D. Özkan (2017). Doğum borçlanması yapılabilecek süreler. İş ve Hayat Dergisi, Y. 2017, C. 3, S. 6, s. 121.

gerekmektedir. Yani ölü doğum sayıları sürenin hesabında dikkate alınmazken, çocuğun doğduktan sonra ölümü halinde kullanılacak izne esas süre belirlenirken bir doğum yapılmış gibi kabul edilecektir³⁵⁸.

Yarım çalışma yapılan hallerde kadına ayrıca günlük bir buçuk saatlik süt izni kullandırılmamaktadır³⁵⁹. Dolayısıyla bu süreler içerisinde işçi ayrıca süt izni talep edemeyecektir. Zira yarım çalışma neticesinde anne çocuğuyla daha çok vakit geçirecek olup süt vermek için gerekli mekân ve zamana da sahip olacaktır. Ancak öğretide annenin herhangi bir sebebe dayanarak çocuğunu emzirememiş olması halinde yine de süt izninin kullandırılması gerektiğini belirten yazarlar da mevcuttur³⁶⁰. Ayrıca yarım çalışma uygulamasının haftanın bazı günlerinde tam gün kalan günlerinde izin olarak gerçekleştirildiği hallerde tam gün çalışılan günler için izin kullandırılmasının gerektiği de belirtilmiştir³⁶¹.

3.1.3.5. Yarım çalışma ödeneğine hak kazanma şartları

4447 sayılı Kanun'a eklenen madde ile doğum sonrası yarım çalışma izni ile bağlantılı olarak çalışanlara, yarım çalışma ödeneği adı altında yeni bir hak sağlanmış³⁶² olup kişilerin bu haktan faydalanabilmeleri için aşağıdaki koşulları sağlamaları gerekmektedir:

- Yarım çalışma ödeneğinden yararlanacak işçi adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması,
- 4857 sayılı Kanunun 63'üncü maddesinde belirtilen haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması
- Doğum sonrası analık hâli izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içinde Kuruma doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesi ile başvuruda bulunulması.

Ödenekten yararlanılabilmesi için işçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmesi gerekmekte olup bu şart işsizlik sigortası yardımların faydalanmak için gerekli olan genel

³⁵⁸Duman, a.g.k., 2019, s. 194.

³⁵⁹İK m. 74/2.

³⁶⁰Köseoğlu ve Kaya, a.g.k., s.29; İ.U. Cengiz (2009). Kadın işçilerin hamilelik ve analık durumlarının iş sözleşmesine etkisi. *Kamu-İş Dergisi*, C. 10, S.4 , s. 35.

³⁶¹Ocak, a.g.k., 2017, s.195.

³⁶²Caniklioglu, Yarım Çalışma Ödeneği, 2016, s. 145.

koşullardandır³⁶³. Ancak burada işsizlik ödeneği için aranan 120 gün çalışma koşulu aranmamıştır.

Yarım çalışma ödeneği doğum sonrası yarım çalışma izni kullanacak olan işçilerin, iznin devamı süresince ücrete hak kazanamayacakları için bu dönemdeki gelir kaybını önlemek amacıyla düzenlenmiştir. Dolayısıyla ödeneye hak kazanma koşullarından biri de haftalık çalışma süresinin yarısı kadar çalışmaktır³⁶⁴.

Ödenekten faydalanmak için doğum ve evlat edinme sonrası analık hâli izninin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde İŞKUR'a doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesi ile başvuru yapılması gerekmektedir. Ancak kişinin herhangi bir mücbir sebep olmaksızın başvuruda gecikmesi durumunda kendisine yapılacak ödeme kişinin ödeneye hak kazanmış olduğu süreden geciktiği sürenin düşürülmesi suretiyle kalan günler için yapılacaktır³⁶⁵.

3.1.3.6. Yarım çalışma ödeneğinin süresi ve miktarı

Yarım çalışma ödeneği, 4857 sayılı Kanunun 63'üncü maddesinde belirtilen haftalık çalışma süresinin yarısı kadar süre ile ödenir. Buna göre yarım çalışma ödeneği;

- Birinci doğumda en fazla 30 gün,
- İkinci doğumda en fazla 60 gün,
- Sonraki doğumlarda en fazla 90 gün,
- Çocuğun engelli doğması hâlinde en fazla 180 gün,

olarak ödenmektedir. Çoğul doğumlarda ilave edilen 30 gün için 15 gün yarım çalışma ödeneği ödenmektedir. Bu süreler üç yaşından küçük çocuğu evlat edinen kişilere de uygulanmaktadır³⁶⁶.

Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneğinin günlük miktarı, kişinin çalıştığı işte aldığı ücrete bakılmaksızın, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadar olarak hesaplanmaktadır. Yarım çalışma ödeneği, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmamaktadır.

Buna göre yarım çalışma izni kullanan işçi, haftalık çalışma süresinin yarısı kadar çalışacak ve çalıştığı süreye ait olan ücretini işverenden talep edebilecektir. İşçi, yarım

³⁶³Y. Taşdemir (2018). *Ebeveyn izni ve yarım çalışma ödeneği*. Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 250.

³⁶⁴Ocak, a.g.k., 2017, s.215.

³⁶⁵İSK Ek madde 5.

³⁶⁶Caniklioglu, Yarım Çalışma Ödeneği, 2016, s. 148.

çalışma ödeneğine dair şartları taşıması halinde de haftalık çalışma süresinin çalışmadığı kısmına karşılık gelen ücretini (her gün için günlük asgari ücretin brüt tutarı kadar) İŞKUR'a başvurarak alabilecektir³⁶⁷.

Ödenek, çalışılan aya ait aylık prim ve hizmet belgesinin ilişkin olduğu aydan sonraki ikinci ay içinde ödenecektir. Örneğin haziran ayında gerçekleştirilen yarım çalışma uygulamasına ilişkin ödenek, ağustos ayı içinde ödenmektedir. Bu süre içerisinde kişinin yarım çalışma izninde olduğu ayda, haftalık çalışma süresinin yarısı kadar çalışıp çalışmadığının kontrolü yapılmakta ve kişiye haksız ve yersiz ödeme yapılmasının önüne geçilmektedir³⁶⁸.

Kişinin;

- Geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazananlara, bu durumun devamı süresince,
- Çocuğun hayatını kaybetmesi ve/veya evlatlık halinin ortadan kalkması durumunda,
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilen kişinin, bu süre zarfında başka bir işte çalışması halinde,
- İlgilinin çalıştığı işyerinden ayrılması durumunda³⁶⁹,

yarım çalışma ödeneği kesilir³⁷⁰.

Kişinin yarım çalışma izninin sona ermesi de ödeneğinin ödenmemesini gerektiren sebeplerdendir. Ayrıca çocuğun ölümü gibi ödenekten faydalanan sigortalının vefatı halinde de ödeneğin kesilmesi gerekmektedir. Sigortalının yarım çalışma izninden vazgeçerek işverenle anlaşmaya varması ve tam süreli olarak çalışmaya devam etmesi halinde de ödeneğin kesilmesi gerekecektir.

Bunlara ek olarak sigortalının ödenek aldığı süre içerisinde başka bir işyerinde çalışması halinde de ödeneğin kesilmesi gerekmektedir. Zira ödeneğin amacı, çocuğuyla ilgilenebilme imkânı tanıyan yarım çalışma izni hakkını kullanan işçiye maddi bir destek

³⁶⁷Ocak, a.g.k., 2017, s.218.

³⁶⁸Taşdemir, a.g.k., 2018, s.258.

³⁶⁹Ancak iş akdi sona eren sigortalı kişinin tekrar çalışması halinde yarım çalışma izni devam ediyorsa kişi kalan süre için ödeneğini almaya devam edebilecektir. T. Ulusoy (2017). Bir sosyal koruma olarak İş Kanunu'nda gebe ve yeni doğum yapan kadın çalışanlara yönelik izinler ve kısmi süreli çalışma hakkı üzerine güncel gelişmelerin değerlendirilmesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S. 2017/2, s. 761-762.

³⁷⁰<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/yarim-calisma-odenegi/> (Erişim Tarihi: 12/03/2020).

sağlamaktır. Bu sebeple ödenek aldığı süre boyunca başka işyerinde çalıştığı tespit edilen sigortalıya yarım çalışma ödeneği verilmemektedir³⁷¹.



³⁷¹Ulusoy, a.g.k., 2017, s. 761.; İnciroğlu, a.g.k., 2013, s. 173.

SONUÇ

Geçmişten günümüze dek varlığını sürdüren işsizlik, gün geçtikçe etkisini artırmakta ve hem bireyleri hem de toplumu olumsuz olarak etkisi altına almaktadır. İşsizlik ile mücadele kapsamında istihdamın artırılması için tedbirler alınması önem taşımakla birlikte tam istihdamın sağlanması gelinen aşamada mümkün görünmemektedir. Bu sebeple işsizlik riski ile karşı karşıya olan bireylere gelir güvencesi sağlanmaktadır. Bu gelir güvencesi de işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları ile gerçekleştirilmekte ve işsiz kalan kimselere insan onuruna uygun bir hayat seviyesi imkanı sunulmaya çalışılmaktadır.

Bu doğrultuda çalışma kapsamında genel olarak işsizlik ve işsizliğin getireceği risklerden korunmak için öngörülen işsizlik sigortası ele alınmıştır. İşsizlik sigortası ile işsizliğin getireceği sosyal risklere karşı önlem alınmakta, kişilere belli bir süre için en azından bir gelir sağlanarak işsizliğin yaratacağı büyük problemlerin önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Günümüzde mevcut olan işsizlik sigortası uygulamasına ulaşılması uzun yıllar neticesinde gerçekleşmiştir. Önceleri işsizliğe karşı dini kurumların, loncaların, çeşitli teşkilatların yardımları mevcut idi. 19. yüzyılda iş kazası, meslek hastalığı gibi durumlar karşısında getirilecek korumaların haklı olduğu belirtilmekle birlikte işsizlik hoş kabul edilmeyerek kişinin işsiz olmasının kendi iradesi neticesinde gerçekleştiği ifade edilmiştir.

20. yüzyıldan itibaren ise işsizliğin yalnızca kişinin kendi isteği ve iradesiyle değil, gayri iradi olabileceği de kabul edilmiş ve işsizlik sigortasının temelleri atılmaya başlanmış ve işsizliğin yoğunlaştığı yerlerde sendikalar işsizliğin etkilerini azaltmak adına isteğe bağlı fonlar oluşturmaya başlamıştır. Yine bazı işverenler ve belediyeler de işçinin sendikalı olup olmadığına bakılmaksızın isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası fonları oluşturmuşlardır.

Kamu tarafından desteklenerek oluşturulan sigortanın ilk örneği 1893 yılında İsviçre'nin Bern kentinde görülmüştür. Zaman içerisinde bu girişimlerin yetersiz kalmaya başlaması ile birlikte ilk zorunlu işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere'de kurulmuştur. Daha sonraları ve bilhassa İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin tam istihdamı sağlamakla ve vatandaşlarını işsizliğin olumsuz etkilerinden korumakla yükümlü olduğu

düşünülmeye başlanmış ve işsizlik sigortası önem kazanmaya devam etmiş, birçok ülke tarafından zorunlu işsizlik sigortasına dayalı bir sistem kurulmuştur.

Ülkemizde ise işsizlik sigortası ilk olarak 1952 yılında Tük-İş Genel Kurulu'nda görüşülmüş ancak sigorta konusundaki ilk ciddi çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde 1959 yılında başlanmıştır. İşsizlik sigortasına ilişkin pek çok çalışma gerçekleştirilmiş, işsizlik sigortasının kurulması için çok sayıda kanun tasarısı ve teklifi de hazırlanmış, ancak bunların hiçbirisi kabul edilmemiştir.

Diğer ülkelere nazaran ülkemizde işsizlik sigortasının kabulü ve yasalaşması uzun yıllar almıştır. Bu durumun oluşmasında Sosyal Güvenlik Kurumunun primlerinin yüksekliğinin etkisi bulunduğu gibi işsizlik sigorta priminin eklenmesinin işçiye ve işverene ağır yük getireceği düşüncesi de vardır. Ayrıca Türkiye'de işsizlik oranının yüksek oluşu, mevcut işçilerin vasfının ve niteliğinin bulunmaması, işsizlik oranlarına ilişkin kesin ve sağlıklı verilerin bulunmaması işsizlik sigortasının kurulmasını geciktiren diğer nedenlerdendir.

8 Eylül 1999 tarihinde yayımlanan Resmî Gazete ile ise 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kabul edilmiş ve 1 Haziran 2000 yürürlüğe giren Kanun ile sigortalı çalışan işçilerden işsizlik sigortası fonu için prim kesilmesi uygulaması başlamıştır. Fonda biriken paranın işsiz kimselere dağıtımına ise 2002 yılının mart ayından itibaren başlanmıştır.

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan yardımların başında işsizlik ödeneği gelmektedir. İşsizlik sigortası yardımları uyarınca kişilere işsizlik ödeneği haricinde mesleki eğitim verilmekte, işsiz kalan kimselerin istihdamının sağlanması amacıyla faaliyetlerde bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasının finansmanı üçlü bir sistemle yürütülmektedir. Buna göre fonun geliri işçi ve işveren primleri ile devletten alınan katkı payından oluşmaktadır. Bu bağlamda işçinin prime esas aylık brüt kazancının %1 kadarı sigortalı, %2'si kadarı işveren ve %1 devlet katkısı olarak alınarak fona aktarılmaktadır.

Ülkemizde uygulanan sisteme göre işsizlik sigortasına ilişkin primlerin toplanmasından Sosyal Güvenlik Kurumu sorumlu olmakla birlikte işsizlik sigortasının yönetimi Türkiye İş Kurumu'na bırakılmış olup işsizlik sigortasına ilişkin her türlü işlemin yapılmasında İŞKUR yetkilidir. Bu itibarla Türkiye İş Kurumu bünyesinde işsizlik sigortası işlemleri için İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı oluşturulmuştur.

İşsizlik sigortası ortaya çıktığı ilk dönemlerde isteğe bağlı olarak uygulanmaya başlamıştır. Ancak günümüzde genel olarak zorunlu bir sigorta olarak kabul edilmiştir. Kişinin talebine isteğine ve hatta adına prim yatırılmış olup olmamasına bakılmaksızın kişinin sigortalı olduğu kabul edilmektedir.

İşsizlik sigortasının uygulama alanının belirlenmesinde çalışılan sektörün türü önem arz etmektedir. Bu bağlamda sanayii ve hizmet sektörü esas olarak işsizlik sigortasının uygulandığı sektörlerdendir. Zira bu iki sektörde işçilere ilişkin kayıtlar düzenli olarak tutulmakta, ayrıca genel itibariyle primler de ödenmektedir. Hizmet sektörüne dahil olan ev hizmetlilerinin denetim gücü sebebiyle istisnai olarak işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılması öngörülmüş ise de 5510 sayılı Kanun ile birlikte bu kimselerinde bir ay içerisinde on günden fazla çalışmalarının bulunması durumunda işsizlik sigortasından yararlanabileceği kabul edilmiştir.

Tarım sektöründeki işçiler kayıtların düzenli tutulamaması, çalışılan gün sayısının tespitinin zor olması gibi nedenlerle uzun yıllar işsizlik sigortasından faydalanamamışlardır. Ancak teknolojinin gelişmesi ile birlikte kayıtların tutulmasının kolaylığı, işçilerin tespitinin yapılabilmesi neticesinde tarım sektöründe çalışan işçiler de sigorta kapsamına dahil edilmiştir.

Kamu görevlilerinin ve yüksek ücretli işlerde çalışan kimselerinin işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmemesi esastır. Zira ülkemizde memurların sürekli olarak görev yaptığı, olağan şartlarda işsiz kalma gibi bir durumun bulunmadığı göz önüne alındığında işsizlik gibi bir problem ile karşılaşmayacağı ve dolayısıyla işsizliğin getireceği risklerden de korunmanın gerekmeyeceği kabul edilmektedir. Bununla birlikte ABD, Vietnam, Kanada, Çin, Fransa gibi ülkelerde memurlar ile yüksek ücretli grupların da işsizlik sigortasından faydalandırıldığı görülmektedir. Yüksek ücretli gruplar bakımından ise kişilerin sahip oldukları yüksek gelir sebebiyle karşılaşılabilecekleri risklerin üstesinden gelebilecekleri ve dolayısıyla işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmaları gerektiği düşüncesi mevcuttur. Ancak ülkemizde bu düşünce kabul görmemiş ve sigorta kapsamına dahil edilme bakımından ücrette herhangi bir sınırlamaya gidilmemiştir.

Mevsimlik işlerde çalışan işçiler bakımından ise son yıllarda aynı kişilerin dönemsel olarak aynı işletmelerde çalıştığı, bu durumda işçi ile işveren arasında yılın belli döneminde yapılan belirli iş sözleşmeleri değil, yalnızca bir tane belirsiz süreli iş sözleşmesi bulunduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla sezon bitiminde sözleşme askıya

alınmakla birlikte kişinin bu durumu önceden bilmesi sebebiyle herhangi bir ücret kaybı da bulunmayacağı değerlendirilmektedir. Bu halde kişinin işsizlik sigortasından faydalanamayacağı kabul edilmiştir. Ancak işveren tarafından geçerli veya haklı bir nedene dayanılmaksızın fesih yapılması durumunda kişinin güvencesiz kalmasının önüne geçilmesi amacıyla işsizlik sigortasından yararlanması gerektiği belirtilmiştir.

İşsizlik sigortasına dahil olmak bakımından bağımlı çalışanlar ile bağımsız çalışanlar arasında da ayrım bulunmaktadır. Bağımlı çalışan kimseler işsizlik sigortası kapsamına öncelikli olarak dahil edilmiş olmakla İşsizlik Sigortası Kanunu'nda da iş akdine bağlı olarak çalışma sigorta kapsamında bir şart olarak belirtilmiştir. Bağımsız çalışanların ise sigorta kapsamı dışında bırakılmaları esastır. Zira işsizlik sigortası primlerinin bağımsız çalışana getireceği ağır yük, bağımsız çalışanlar için işsiz kalma gibi bir riskin bulunmaması ve bu kimselerin yaptırabilecekleri özel sigortalarla korunabileceği değerlendirildiğinde kapsam dışında bırakılmalarının uygun olacağı kabul edilmiştir.

Büyük işletmelerin küçüklere nazaran krizlerden daha az etkilendiği bilinmekle birlikte işletmenin büyüklüğü ülkemiz bakımından işsizlik sigortasından yararlanmada herhangi bir önem taşımamaktadır. Bu durum da işsizlik sigortasından faydalanacak kişilerin artmasına olanak sağlamıştır.

Ülkemizde işsizlik sigortasının kapsamı çalışabilecek yaş aralığında bulunan aktif nüfus ile sınırlandırılmıştır. Zira işsiz olmanın koşulu çalışmaya hazır durumda olmaktır. Kapsamı belirlemede diğer bir ölçüt ise cinsiyettir. İngiltere'de düşük prim ödeyen evli kadınlar ve dullar, İrlanda'da tarım işçisi olan kadınlar işsizlik sigortasından faydalanamamakta iken ülkemizde kapsamın belirlenmesinde cinsiyet bakımından herhangi bir sınırlamaya gidilmemiştir.

İşsizlik sigortası kapsamında bulunan işsizlik ödeneğinden faydalanabilmek için;

- Sigorta kapsamına dahil kişilerden olmak,
- İşsiz olmak,
- Çalışmaya istekli ve elverişli olmak,
- Ödenekten yararlanmayı engelleyici bir sebebin bulunmaması
- Belirli bir süre sigortalı çalışma ve prim ödeme

koşullarının birlikte gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Şartları taşıyan kişi, süresi içerisinde Türkiye İş Kurumu'na başvuruda bulunduğu takdirde işsizlik ödeneğinden faydalanabilecektir.

İşsizlik ödeneğinden faydalanacak kişinin için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içerisinde Türkiye İş Kurumu'na başvuruda bulunması gerekmektedir. Ancak bu 30 günlük süre hak düşürücü olarak belirtilmemiş olup başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülmektedir. Mücbir sebeplerin bulunması halinde ise başvuru süresinin uzayacağı kabul edilmektedir. Buna göre hastalık hali, doğal afetler, savaş, sıkı yönetim olağan üstü hal, karantina gibi sebeplerle başvuruda gecikilmiş ise herhangi bir hak kaybı söz konusu olmayacaktır.

İşsizlik ödeneğinden yararlanma şartlarını sağlayan ve hizmet akdinin sona ermesinden önceki son üç yıl içerisinde;

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan kişiye 180 gün,
- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan kişiye 240 gün,
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan kişiye 300 gün,

süre ile işsizlik ödeneği desteği sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortasından faydalanan kişinin gelir getirici bir işte çalışmaya başlaması yahut ödeneye hak kazanılan sürenin sona ermesi ile birlikte işsizlik ödeneği kesilmektedir. Kurum tarafından kendisine uygun olarak önerilen iş teklifini geri çevirmek, mesleki eğitim kurslarına katılmamak, iradi ve haklı bir nedene dayanmaksızın işten ayrılmak, işsizlik ödeneğinin hileli hareketlerle elde edilmesi gibi durumlarda da ödenek kesilmektedir. İşsizlik ödeneğinin durmasına ise çalışmaya elverişli olma halinin ortadan kalktığı durumlarda karşılaşılmaktadır. Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlar ile hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulmaktadır. Zira bu hallerde çalışmaya elverişlilik şartı gerçekleşmemektedir. Kesilmeden farklı olarak durmada ise durmayı gerektiren hallerin ortadan kalkması ile ödenek kaldığı yerden ödenmeye devam edecektir.

Bununla birlikte işsizlik sigortasından yararlanan kişilere yalnızca belirli sürelerle bir miktar paranın ödenmesi söz konusu değildir. Zira kişilerin yeni bir iş bulmasına da destek sağlanmaktadır. Türkiye İş Kurumu bünyesinde çalışmakta olan iş ve meslek danışmanları vasıtasıyla kişi daha önce yaptığı işe yakın bir işe yerleştirilmekte yahut iş bulamayan kimselere mesleki eğitim verilerek kişilerin istihdam edilmesi sağlanmaktadır. Türkiye İş Kurumu'na kaydı bulunan her işsiz bir danışmanı bulunmaktadır.

Danışmanlık faaliyeti neticesinde meslek ve iş seçme aşamasında bulunan gençler ve mevcut işini değiştirmek, yeni meslek edinmek isteyen kimseler ile görüşmeler yapılmakta, bireylerin doğru işlere yönlendirilmesi sağlanarak istihdam açığı kapatılmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte sigortalı kişilerin yaşamış olduğu gelir kaybının en düşük seviyede tutulması ve ayrıca sigortanın finanse edildiği fona ait harcamaların azaltılabilmesi kişilerin yeni bir işe başlaması ile mümkün olacağından bu durum gerek sigortalı işsiz ve gerekse Türkiye İş Kurumu bakımından fayda sağlamaktadır.

Ayrıca işsizlik sigortası kapsamında ödeme yapılan ücret garanti fonu ile işverenin aczi, konkordato ilan etmesi ya da iflası hallerinde işçilerin gelirlerinden mahrum kalmamaları için işçilere en çok üç aylık ücretleri tutarında ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Buna göre işçinin ücret garanti fonundan faydalanabilmesi için;

- Ücret alacağının bulunduğu dönemde hizmet akdine tabi olarak çalışıyor olması,
- İşverenin ödeme güçlüğüne düşmüş olması (konkordato, aciz vesikası, iflas nedenleriyle),
- İşçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması,
- 5 yıllık zaman aşımına uğramamış ödenmeyen ücret alacağının bulunması,
- İşçi alacak belgesi ve işverenin ödeme güçlüğüne düştüğünü gösterir diğer belgeler ile birlikte Türkiye İş Kurumu'na başvuruda bulunması

gerekmektedir.

Ücret garanti fonu kapsamında işverenin ödeme güçlüğüne düştüğünü gösterir haller içerisinde iflasın ertelenmesi de bulunmakta idi. Ancak bu kurumunun

hukukumuzdan kaldırılmasının doğal sonucu olarak artık iflasın ertelenmesi ücret garanti fonundan faydalanılabilecek haller arasına dahil edilmemektedir.

Kısa çalışma ödeneği ile de ekonomik, bölgesel, sektörel krizler ile bazı zorlayıcı sebeplerin varlığı halinde krizin işçi çıkarılma yöntemi ile aşılması yerine kısa çalışma yoluna gidilerek kriz atlatılmaya çalışılmaktadır. Diğer ödeneklerden farklı olarak bu ödeneye başvuruyu kısa çalışma uygulamasından yararlanmak isteyen işveren yapmaktadır.

Bu bağlamda kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmek için;

- Genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki çalışma süresinin önemli ölçüde azalması ya da işyerinde çalışmanın durması,
- İşverenin bu sebeple ödenekten yararlanabilmek için Türkiye İş Kurumu'na başvuruda bulunması,
- Kısa çalışma talebinin müfettişlerce yapılacak inceleme neticesinde uygun bulunması,
- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte çalışma sürelerini ve prim ödeme şartlarını sağlamış olması

gerekmektedir.

Dünyada ve ülkemizde görülmekte olan Covid-19 virüsü birçok insanın sağlığını etkilemekle kalmamış, aynı zamanda birçok işyerinin kapatılmasına, işçilere ücretsiz izin kullandırılmasına da sebebiyet vermiştir. Bu itibarla anılan hastalık kısa çalışma ödeneğinden faydalanmasının kolaylaştırılması için zorlayıcı sebepler arasına dahil edilmiştir.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanma bakımından işçinin çalışma süreleri ve prim ödeme şartını sağlaması gerektiği ifade edilmiş idi. Normal koşullarda işçinin işsizlik ödeneğine hak kazanması için gerekli prim ödeme ve çalışma şartları kısa çalışma ödeneği bakımından da uygulanmakta idi. Buna göre işçinin hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olarak çalışma yapması ve hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödenmiş olması gerekmektedir.

Ancak Covid-19 etkisiyle yapılan kısa çalışma başvurularında kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilecek işçilerin kapsamının genişletilebilmesi ve oluşan mağduriyetlerin giderilmesi amacıyla bu kural uygulanmamış ve işçinin son 60 gün

hizmet akdine tabi olmak kaydıyla son 3 yıl içinde 450 gün prim ödemiş olması yeterli görülmüştür.

Olağan dönemlerde işverenlerin kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmeleri için kısa çalışma başvurusu yapılan işyerleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı müfettişleri tarafından denetlenmekte ve işyerinde gerçek anlamda kısa çalışma yapıp yapılmadığına yönelik araştırmalar yapılmakta, kısa çalışma ödeneğine yönelik başvurular 60 gün içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Ancak Covid-19 nedeni ile yapılacak başvurularda bu kurala esneklik getirilerek bireylerin vakit kaybetmeksizin ödenekten faydalandırılması amaçlanmış ve Bakanlık müfettişlerinin yapmış olduğu 60 günlük inceleme uygulaması ortadan kaldırılarak şartları sağlayan her işyerinin kısa çalışma ödeneğinden yararlandırılmasına imkân tanınmıştır. Bu sayede işçilerin ve işverenlerin ekonomileri az da olsa korunmaya çalışılmıştır.

Yarım çalışma ödeneği ise doğum yapmış anneler ile üç yaşından küçük çocuğu evlat edinenlere tanınmış bir haktır. Buna göre ailenin korunması, bireylerin çocukları ile daha fazla vakit geçirebilmeleri için yarım çalışma yapan kişilerin çalışmadıkları kalan kısma ait ücreti İŞKUR tarafından kendisine ödenmektedir.

Buna göre yarım çalışma ödeneğinden faydalanılabilmesi için;

- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması,
- İşçinin adına, doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması,
- Hak sahipliğine konu olan çocuğun hayatta olması,
- Analık hali izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde Türkiye İş Kurumu'na doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesi ile başvuruda bulunulması, koşullarının birlikte gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

İşsizlik sigortasının ilişkili olduğu yapılar incelendiğinde ise kıdem tazminatının başlangıçta işsizlik ödeneği yerine kabul edildiği fikrinin doktrinde mevcut olduğu görülmektedir. Ancak ikisi birbirinden tamamen farklı kurumlar olup işsizlik sigortasının kendine özgü bir yapısı bulunmaktadır. Mevzuatımızda işsizlik sigortasının düzenlenmiş olduğu göz önüne alındığında birtakım değişikliklerle kıdem tazminatının ikramiye olarak kabul edilebileceğini söylemek mümkündür. Buna göre iş sözleşmesi ne sebeple sona ererse ersin kişiye kıdem tazminatı ödenmeli, ayrıca kıdem tazminatı ödenmesi için gerekli görülen bir yıllık kıdem koşulu da artırılmalıdır. Bu şekilde işçilerin daha sık iş

değiştirmesinin önüne geçilerek kişilerin daha sadakatle ve özveri ile çalışması sağlanacak olup bunun karşılığında da işçiler kıdem tazminatına hak kazanacaklardır. Ayrıca bunlara ek olarak kıdem tazminatı için bir alt ve üst sınır tespit edilmelidir.

İhbar tazminatının da iki yönlü olduğu ve gerektiğinde işçi tarafından da ödenebileceği düşünüldüğünde bu tazminatın işsizlik sigortası işlevini yerine getirdiğinin kabulü mümkün olmayacaktır. Ayrıca ihbar tazminatının işsizlik sigortası ödemesi olduğunu belirten açık bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır.

Yaşlanan kişi çalışmayacak durumda olduğu için bu kimselerin işsizliğinden bahsedilemeyecektir. Zira kişinin işsiz sayılabilmesi için çalışmaya elverişli olması gerekmektedir. Dolayısıyla işsizliğin getireceği riskler ile yaşlılık nedeniyle oluşabilecek riskler bir kişide aynı anda bulunamayacaktır. Bu sebeplerle kişinin yaşlılık sigortası ile işsizlik sigortasından aynı anda yararlanabilmesinin mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir.

İşe iade davaları neticesinde davanın kabulüne karar verildiği takdirde işçi işe iade edileceğinden ve aynı zamanda kendisine en çok dört aya kadar tutarında ücreti ödeneceğinden bu işçinin işsizlik ödeneğinden faydalanamayacağının kabulü gerekmektedir. Zira işsizlik ödeneğine hak kazanılabilmesi için işçinin herhangi bir gelir getirici işte çalışmaması gerekmekte olup aksi bir durumda işsizlik ödeneğinin kesilmesi ve ödeneklerin Kurum'a iadesi gerekmektedir. İşe iade halinde de herhangi bir işsizlik durumu oluşmadığından ve iş sözleşmesi kesintiye uğramaksızın devam edeceğinden bu dönem için yapılan ödemelerin iadesi talep edilmesi gerektiği kabul edilmektedir.

Sonuç olarak işsizlik sigortası kapsamında yapılan ödemelerin çeşitlendirilmesi ve kişilere mesleki yardımda bulunulması olumlu gelişmeler olmakla birlikte ödeneklerin miktarı ve ödenmesi öngörülen süreler göz önüne alındığında işsizlik ödeneğinin kişinin işsiz kaldığı dönem boyunca insan onuruna yaraşır bir hayat sürmesi için yeterli olmadığı görülecektir. Bu itibarla, işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları hafifletilerek ödenekten daha fazla kişinin yararlanmasına imkân tanınmalı ve ödeneğin süresi uzatılarak ve miktarı da artırılarak zor durumda bulunan işçinin maddi yükü hafifletilmeye çalışılmalıdır. Ancak bu yapılırken de menfaat dengesi gözetilmeli, çok uzun süreli yahut çok yüksek miktarlarda ödenek verilmesi gibi işsizliği teşvik edici uygulamalardan da kaçınılmalıdır.

Türkiye İş Kurumu tarafından finanse edilen işsizlik sigortası kapsamında yapılan ödemeler ile işsizliğin doğurabileceği zararlar tazmin edilmeye çalışılmakta, istihdamın devamı için birtakım önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte bu ödenekler işsizliğin getireceği etkilere karşı geçici bir tedbir mahiyete taşımakta olup işsizliğe getirilmiş kalıcı bir çözüm değildir. Ancak günümüzün en büyük sorunlarından biri olan işsizliğin ortadan kaldırılması şu an için mümkün görünmemekle birlikte işsizlik sigortasının kapsamı genişletilerek ve ödeneklere hak kazanma koşulları hafifletilerek işsizliğin meydana getireceği zararlar büyük oranda giderilmiş olacaktır.



KAYNAKÇA

- [1] Akın, L. (2005). Termination of labor contracts and unfair dismissal under Turkish labor law. *Eastern European Community Law Journal*, Volume 2, Issue 2, April 2005, 9-34.
- [2] Akın, L. (2011). İş akdini fesheden tarafın belirlenmesi. *Çimento İşveren Dergisi*, Kasım 2011, 28-32.
- [3] Aktaş, Y. (2011). *İş akdinin askıya alınması ve bu bağlamda kısa çalışma*. Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [4] Aktürk, B. (2009). *İşsizlik sigortasına karşılaştırmalı bir yaklaşım: Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye*. Ankara: Türkiye İş Kurumu Yayın No:350.
- [5] Akyiğit, E. (1999). *Kıdem tazminatı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [6] Akyiğit, E. (2008). *İş Kanunu şerhi cilt 2*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [7] Andaç, F. (2010). *İşsizlik sigortası (2. Baskı)*. Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları.
- [8] Arıcı, K. (2011). Sosyal sigorta sisteminin karadeliği: sigortalı sayılmayanlar düzenlemesi (5510 sayılı SSGSSK m.6). *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Haziran 2011, 48-61.
- [9] Ataman, C.B. (2000). *İşgücü piyasası ve istihdam politikalarının temel prensipleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- [10] Atar, F. (2014). *İşveren taleplerine dayalı aktif işgücü piyasası programları uygulama biçimleri ve bir model önerisi*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [11] Ayan, E.A. (2017). *Veri madenciliği tekniklerinin iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinde kullanımı ve İŞKUR için öneriler*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [12] G. Ayas, G. (2015). *İşsizlik sigortası ve uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ve aksamalar*. Yüksek Lisans Tezi, Mersin: Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [13] Baskan, Ş.E. (2016). 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında analık izni, doğum sonrası ücretsiz izinler ve evlat edinme nedeniyle kısmi süreli çalışma hakkı. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2, Y. 2016, 89-131.
- [14] Başterzi, S. (1996). *İşsizlik sigortası*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- [15] Başterzi, S. (2007). *Çalışmanın kesintiye uğramasının sosyal sigorta ilişkisine etkisi*. Ankara: Digital Basımevi. (Kesinti)

- [16] Baybora, D. (2010). İşletmelerde asıl işveren-alt işveren uygulaması ve ortaya çıkan sonuçlar. *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, C:2, S:2, 19-26.
- [17] Bayraktar, S. ve İncekara, A. (2013). Türkiye'nin genç işsizlik profili. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, C:4, S:1, 15-38.
- [18] Bektaş, Ö.B. (2016). *İşsizlik sigortası*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- [19] Biçerli, K. (2011). *Çalışma ekonomisi*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- [20] Bulut, Y. ve Bakan, İ. (2005). Yönetici ve yöneticilik üzerine Kahramanmaraş kentinde bir araştırma. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S:9, 63-89.
- [21] Canbolat, T. ve Özkan, S.D. (2017). Doğum borçlanması yapılabilecek süreler. *İş ve Hayat Dergisi*, Y. 2017, C. 3, S. 6, 105-136.
- [22] Caniklioğlu, N. (2005). 4857 sayılı İş Kanunu'na göre kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği. *A. Can Tuncay'a Armağan*, İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 499-547.
- [23] Caniklioğlu, N. (2011). *Sosyal sigortalarda prim teşvikleri*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- [24] Caniklioğlu, N. (2011). 6111 sayılı Kanunla İşsizlik Sigortası Kanununda yapılan değişiklikler. <http://dosya.toprakisveren.org.tr/makale/2011-89-nursencaniklioglu.pdf> (E.T:08/03/2020).
- [25] Caniklioğlu, N. (2017). Kısmi Süreli Çalışmaya Geçiş ve Yarım Çalışma Ödeneği. *Emeğin Hukuku Kurultayı 2, 22 Mayıs 2016*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 115-152. (Yarım Çalışma Ödeneği)
- [26] Cengiz, İ.U. (2009). Kadın işçilerin hamilelik ve analık durumlarının iş sözleşmesine etkisi. *Kamu-İş Dergisi*, C. 10, S.4, 21-53.
- [27] Çakmak, E. (2020). Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamaları. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C:12, No:1, s.1-22.
- [28] Çalışkan, A. (2018). *İş hukukunda analık ve ebeveyn izinleri*. İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- [29] Çelik, N. (2011). *İş hukuku dersleri* (24. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- [30] Çelik, N., Caniklioğlu, N. Ve Canbolat, T. (2018). *İş hukuku dersleri*. İstanbul Beta Yayınları.
- [31] Çenberci, M. (1986). *İş Kanunu şerhi*. Ankara: Olgaç Yayınları.

- [32] Çil, Ş. (2007). İbra sözleşmesi ile ikale sözleşmesinin iş güvencesine etkisi. *Sicil Dergisi*, S.7, 25-35.
- [33] Çinko, L. ve Ak, R. (2009). Küreselleşen ekonomilerde yaşanan bankacılık krizlerinin anatomisi. *Maliye Finans Yazıları*, Y:23, S:83, 59-83.
- [34] Demir, F. ve Erdut, Z. (1993). *Batı ülkelerinde işsizlik sigortasının hukuki çerçevesi ve uygulaması*. Ankara: Kamu- İş Yayınları.
- [35] Dikmetaş, F. (2017). *Dezavantajlı gruplar açısından pasif istihdam politikalarının değerlendirilmesi ve İŞKUR için öneriler*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [36] Dilik, S. (1991). *Sosyal güvenlik*. Ankara: Kamu- İş Yayınları.
- [37] Duman, B. (2019). 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde doğum ve evlat edinmeye bağlı yarım çalışma izni. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.10, 187-201.
- [38] Ekdemir, H.Ş. (2005). *Avrupa Birliği-Türkiye sosyal güvenlik normları*. Hak -İş Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu Ankara: Norm Matbaacılık.
- [39] Ekin, N. (1971). *Gelişen ülkelerde ve Türkiye’de işsizlik*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları. (Gelişen)
- [40] Ekin, N. (1994). *İşsizlik sigortası*. Ankara, Kamu-İş Yayınları.
- [41] Ekmekçi, Ö. (2003). Yeni İş Kanunu karşısında yargı, dava süreci ve olası uygulama sorunları. *Mercek Dergisi*, Temmuz Sayısı, 131-139.
- [42] Ekmekçi, Ö. (2009). *Yargıtay’ın İş Hukuku ve sosyal güvenlik hukuku kararlarının değerlendirilmesi,2006*. Ankara: TİSK No:299.
- [43] Ekonomi, M. (2017). Doğum veya evlat edinme sonrası çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla ücretsiz izin ve kısmi süreli çalışma hakları. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Y. 2017, C. 14, S. 53, 21-58. (İzin)
- [44] Ekonomi, M. (2006). İşyerinin kapatılması. *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30. Yıl Armağanı*, Ankara: TŞOF Plaka Matbaacılık, 409-457.
- [45] Elmas, S. (2009). Türk İş Hukukunda ikale. *Kamu-İş Dergisi*, C.11, S.1, 85-106.
- [46] Endes, N. (2014). *Türk iş hukukunda kısa çalışma*. Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [47] Ergin, B. (1989). *Türk İş Hukukunda kıdem tazminatının geçirdiği safhalar*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

- [48] Erol, E. (2014). *Bilgi ekonomisi kapsamında Türkiye İş Kurumu'nun nitelikli işgücüne yönelik hizmetleri hakkında bir model önerisi*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [49] Erol, H. (2010). Türkiye'de işsizliğin yol açtığı olumsuz sonuçların giderilmesinde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun işlevi. *Tisk Akademi Dergisi*, C.5, S. 10, 6-36.
- [50] Ersel, B. (1999). *Türkiye'de işsizlik ve işsizlik sigortası*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- [51] Ertürk, Ş. (2010). Ücret garanti fonundan yararlanmak imkânsızlaşıyor mu? *Sicil Dergisi*, İstanbul 2010, S:18, 184-192.
- [52] Esener, T. (1978). *İş hukuku* (3. Baskı). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- [53] Eyuboğlu, D. (2003). *2001 krizi sonrası işsizlik ve çözüm yolları*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.
- [54] Eyrenci, Ö. (2003). *4857 sayılı İş Yasasında ücret ve işin düzenlenmesi ile ilgili yeni düzenlemeler*, İstanbul.
- [55] Fındık E. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de ücret garanti fonu uygulamaları karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [56] Gençler, A. (2003). 4447 sayılı Yasa ile ülkemizde kurulan işsizlik sigortası hakkında bir değerlendirme, *Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1001-1014.
- [57] Gerek, N. (2000). *Sosyal güvenlik hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- [58] Gerek, N. (2011). İş sözleşmesinin ikale sözleşmesi ile sona ermesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S.2011/4, 43-58.
- [59] Germir, H.N. (2012). *Türkiye'de istihdam politikalarının etkinliği*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- [60] Göçmez, S. (2012). *Ekonomik güçlüklerin işverenin iş verme ve ücret borcu üzerine etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [61] Görgücü, İ. (2009). Türk çalışma mevzuatında ücret garanti fonu ve uygulamaları. *Kamu-İş Dergisi*, Ankara, C:10, S:4, 85-103.
- [62] Görgücü İ., Aybıyık N. ve Koç M. (2012). Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması ve sonuçları (2000-2010). *e-Journal of New World Sciences Academy*, C:7, S:2, 127-160.

- [63] Görmezöz, G. (2018). *Türkiye’de işsizlerin işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamama nedenlerinin İŞKUR verileri üzerinden analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Denizli: Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [64] Güney, K. (2019). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de genç işsizlik sorunu ve kaynakları*. Yüksek Lisans Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [65] Güzel, A., Okur, A.R. ve Caniklioğlu, N. (2015). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- [66] Güzel, A. (1987). *İşverenin değişmesi- işyerinin devri ve hizmet akitlerine etkisi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- [67] Hiç, M. (1969). Gelişen ülkelerde emek piyasası, işsizlik neveleri ücret politikasının ekonomik ve sosyal etkileri. *İş Hukuku Dergisi*, C:1, S:3, 297-314.
- [68] İbrahimoglu, M.A. (2019). *Türkiye’de iş ve meslek danışmanlığı mesleği ve çalışanların sorunları: Kocaeli İŞKUR örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Yalova: Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [69] İlhan, D.N. (2013). *Türkiye’de işyeri kayıtları ve İŞKUR*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [70] İnciroğlu, L. (2013). Çalışanların doğuma bağlı haklarında ne değişti? *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, C. 13, S. 49, Y. 2013, 161-178.
- [71] Koçer Özmert, Ş. (2014). *Almanya Federal Cumhuriyeti sosyal güvenlik sistemi ve sistem içerisinde sosyal sigorta uygulamaları*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [72] Korkusuz, M.R. (2005). *Uluslararası sözleşmelerde ve Türk İş Hukuku’nda işçilik alacaklarının korunması*. Ankara: Roma Yayınları.
- [73] Korkusuz, M. R ve Uğur, S. (2015). *Sosyal güvenlik hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- [74] Korkusuz, M.R. ve Uğur, S. (2018). *Sosyal Güvenlik Hukuku (6. Baskı)*. Bursa: Ekin Yayınları.
- [75] Köseoğlu, A.C. (2016). Türk iş hukukunda analık. *İş ve Hayat Dergisi*, Y. 2016, C. 2, S. 4, 97-124.
- [76] Köseoğlu, A.C. ve Kaya, A. (2011). Türk iş hukukunda kadın işçilerin korunması. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Y: 2011, C.8 S: 29, 4-40.

- [77] Kutal, M. (1999). *Türkiye’de işsizlik sigortasının yasal çerçevesi ve karşılaşılması olası bazı sorunlar*. İstanbul: BASİSEN Yayınları.
- [78] Kutal, M. (2000). *Türkiye’de işsizlik sigortası: uygulamada doğabilecek sorunlar ve çözüm önerileri*. İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, TİSK, 18 Mayıs 2000, Ankara.
- [79] Küçükbayrak, M. (2012). *Türkiye’de işsizlik sigortasının kapsamı ve işsizlik ve istihdam süresi açısından değerlendirilmesi*. Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [80] Limoncuoğlu, A. (2006). *Mukayeseli hukuk ve Türk hukukunda işsizlik sigortası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Mukayeseli).
- [81] Limoncuoğlu, A. (2010). Karşılaştırmalı hukukta kıdem tazminatı uygulamaları. *Ankara Sanayi Odası Yayın Organı*, Ocak-Şubat 2010, 45-62.
- [82] Limoncuoğlu, A. (2012). İşsizlik sigortası ve uygulama sorunları. *Sicil Dergisi*, Haziran Sayısı, 84-98. (Sicil).
- [83] Mollamahmutoğlu, H. (2008). *İş hukuku* (3. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- [84] Narmanlıoğlu, Ü. (1973). *Türk hukukunda kanundan doğan kıdem tazminatı*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- [85] Ocak, S. (2008). *Türk iş hukukunda kısa çalışma*. Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Kısa Çalışma).
- [86] Ocak, S. (2017). Doğum/evlat edinme nedeniyle ücretsiz izin ve yarım çalışma ödeneği uygulaması. *İş ve Hayat Dergisi*, Y. 2017, C. 3, S. 6, 174-227.
- [87] Oğuz, Ö. (2016). *Türk İş Hukuku’nda alternatif uyuşmazlık çözüm yolları*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- [88] Oğuzman, K. (1955). *Türk Borçlar Kanunu ve iş mevzuatına göre hizmet ‘iş’ akdinin feshi*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- [89] Oğuzman, K. (1975). *1927 sayılı Kanun ile kıdem tazminatı yönünden getirilen yenilikler ve doğurduğu sorunlar*. İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi ve EİTİA İş birliği ile Düzenlenen Seminer, Eskişehir.
- [90] Oral, A.İ. (2008). Emeklilerin yeniden çalışmaya başlaması ve uygulamada karşılaşılan sorunlar üzerine düşünceler. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2008/4, 135-186.

- [91] Özdaş, B. (2019). *Türkiye’de işsizlik yardımlarının bireylerin sağlık ve yaşam standartları üzerine etkisi: bir yapısal eşitlik modellemesi*. Yüksek Lisans Tezi, Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [92] Özkaraca, E. (2002). *İşsizlik sigortası kapsam ve yardımları*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [93] Özsoy, S. (2011). *İşsizlik sigortası*. Ankara: TEKSİF Eğitim Yayınları.
- [94] Pekcanitez H., Atalay O., Sungurtekin Ö.M. ve Özkes M. (2014). *İcra ve iflas hukuku ders kitabı*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- [95] Pekcanitez, H, Atalay, O. ve Özkes, M. (2007). *İcra ve iflas hukuku temel bilgileri*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- [96] Pekin, T. (2007). *Makro ekonomi*. İzmir: Zeus Kitabevi.
- [97] Reisoğlu, S. (1976). *1927 sayılı Yasa açısından kıdem tazminatı*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- [98] Saracel, N. (1998). İhbar tazminatı ve diğer tazminatlarla ilişkisi, *Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu’na Armağan, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: II, S. 1-2, Haziran-Aralık 1998, 51-61.
- [99] Sayın, A.K. (2002). *Emek piyasasında aracılık ve özel istihdam büroları*. Ankara: Türkiye İş Kurumu Yayınları.
- [100] Saymen, F. (1954). *Türk iş hukuku*. İstanbul: Hak Kitabevi.
- [101] Seçkin, İ. (2013). Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği. *İstanbul Barosu Dergisi*, C. 87, Ocak-Şubat Sayısı, 128-155.
- [102] Seçkin, M.İ. (2015). *Çalışma ekonomisi ve iş hukuku açısından kısa çalışma*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [103] Seyidoğlu, H. (1999). *Ekonomik terimler ansiklopedik sözlük* (2. Baskı). İstanbul: Güzel Can Yayınları.
- [104] Sosyal Güvenlik Kurumu (2012). *Avrupa Birliği’nde sosyal güvenlik*, Ankara.
- [105] Sözer, A.N. (2010). İşsizliği Azaltmaya Yönelik Aktif Önlemler, Sosyal Sigortalar Açısından Bir Değerlendirme, Prof. Dr. Ali Güzel’e Armağan, C.II, İstanbul, Beta Yayıncılık, s.1185-1208.
- [106] Sözer, A.N. (2017). *İşçi, bağımsız çalışan ve kamu görevlileri bakımından Türk sosyal sigortalar hukuku (Güncellenmiş 3. Baskı)*. İstanbul: Beta Yayıncılık. (Sosyal Sigortalar)

- [107] Sungurtekin, Ö.M. (2008). Ödeme Güçlüğüne Düşmüş İşveren Karşısında İşçi Hak ve Çıkarlarının Korunması Konusunda Türk Hukukunda Geçerli Olan Sistemin Uluslar Arası Normlara Uygunluğu Meselesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, İzmir, C:10, S:1, 138-168.
- [108] Sürücü, M. (2014). *İşsizlik, işsizlikle mücadelede pasif istihdam politikaları: Almanya ve Türkiye örnekleri*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [109] Süzek, S. (1976). *İş akdini fesih hakkının kötüye kullanılması, iş güvencesi konusunda karşılaştırmalı bir inceleme*. Ankara: Kazancı Yayınları.
- [110] Süzek, S. (1989). *İş akdinin askıya alınmasının genel teorisi*. Ankara: Savaş Yayınları.
- [111] Süzek, S. (2006). Değişiklik feshi. *TİSK Akademi Dergisi*, C.I, S.1, 6-31.
- [112] Süzek, S. (2018). *İş hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- [113] Şahin, A. (2012). *Avrupa Birliği ve Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulamaları ve Türkiye açısından değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [114] Şahin, Ş. (2014). *Federal Almanya'da işsizlik sigortasına yönelik yeni düzenleme önerisi: işsizlik sigortasının özelleştirilmesi yurtdışı işçi hizmetleri*. Aile ve Çalışma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- [115] Şakar, M. (1987). *Türk sosyal güvenlik hukukunda yaşlıların korunması*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- [116] Tan, N ve Karşlıoğlu, G. (2010). *İşsizlik sigortası fonundan elinizi çekin*. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları.
- [117] Taş, H.Y. (2016). Avrupa Birliği ve Türkiye'de işsizlik sigortasının sosyo- ekonomik açıdan karşılaştırılması. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 5, Yıl: 5, Sayı: 11 (2016/1), 26-55.
- [118] Taşçı, F. ve Yılmaz, Y. (2009). İşsizlik sigortasının Türkiye'deki durumu: eleştiriler ve çözüm önerileri. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S:56, 601-637.
- [119] Taşdemir, Y. (2018). *Ebeveyn izni ve yarım çalışma ödeneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [120] Taşkent, S. (1991). *İş güvencesi (işçinin feshe karşı korunması)*. İstanbul: Belediye- İş Sendikası Yayını.

- [121] Taşkent, S. ve Kurt, D. (2014). Uluslararası düzenlemeler çerçevesinde Türk iş mevzuatında kadın işçinin korunması. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2014/1, 29-50.
- [122] Tatoğlu, B. (2015). *Türkiye’de işsizlik sigortası*. Yüksek Lisans Tezi, Erzincan: Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi.
- [123] Tozan, C. (2013). *İşsizlik Sigortası Kanunu uygulamaları*. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları.
- [124] Törüner, M. (1991). *İşsizlik sigortası, ekonomi ve toplum*. Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi.
- [125] Tuuç, P. (2017). Analık halinde iş ve sosyal güvenlik hukukundan doğan haklar, 6663 sayılı Kanun ile getirilen yenilikler. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 1, Yıl: 2017, 201-241.
- [126] Tuna, Y. (1995). *İşsizlik sigortasının yapısı, sosyal ve ekonomik etkileri*. Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2372.
- [127] Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2011). *Sosyal güvenlik hukuku dersleri* (14. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık. (Sosyal Güvenlik)
- [128] Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2014). *Sosyal güvenlik hukuku*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- [129] Tuncay, C. (2003). *İşsizlik sigortasının kapsamı ve sigorta yardımlarına hak kazanma şartları, işsizliğin iş hukuku ve sosyal güvenlik açısından sorunları*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.
- [130] Tunçomağ, K. (1994). *Sosyal güvenlik kavramı ve sosyal sigortalar* (6. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık
- [131] Türkay, O. (1968). *Gizli işsizlik*. Ankara: Sevinç Yayıncılık.
- [132] Uğraş, B. (2014). İş hukukunda kısa çalışma kavramı ve kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşulları. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, Ocak 2014, C.5, S.1, s.49-68.
- [133] Uğur, S. ve Uğur, Ö. (2017). İş Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışanların ebeveynliğine ilişkin hakları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y. 2017, C. 22, S. 3, 663-684.
- [134] Uludağ E. (2014). *Genç istihdamını artırmada girişimcilik: çeşitli ülke uygulamaları ve İŞKUR’un rolü*. Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

- [135] Ulusoy, T. (2017). Bir sosyal koruma olarak İş Kanunu'nda gebe ve yeni doğum yapan kadın çalışanlara yönelik izinler ve kısmi süreli çalışma hakkı üzerine güncel gelişmelerin değerlendirilmesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S. 2017/2, 741-766.
- [136] Unay, C. (2001). *Makro ekonomi*. Bursa: Vipaş A.Ş. Yayınları.
- [137] Uzunca, N. (2019). *Pasif işgücü piyasası politikası kapsamında uygulanan işsizlik ödeneğinin işsizliğe etkileri: Türkiye için zaman serisi analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale: Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [138] Uyar Bozdağlıoğlu, Y. (2008). Türkiye'de işsizliğin özellikleri ve işsizlikle mücadele politikaları. *Sosyal Bilimler Dergisi*, S: 20, 45-65.
- [139] Ülker, K. (2002). *Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamasının muhtemel ekonomik etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [140] Ünsal, E. (2011). *Makro iktisat*. Ankara: İmaj Yayınları.
- [141] Yalçın, Ö. (2014). *Türkiye'de işsizlik sorunu ve işsizlikle mücadelede uygulanan politikalar ve bu politikaların genel değerlendirilmesi: Karabük ili örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [142] Yalçiner, K. (2000). İşsizlik sigortası ve finansman modeli. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 2002/2, 169-184.
- [143] Yazgan, T. (1969). Türkiye'de işsizlik sigortasının kurulması ile ilgili meseleler. *Sosyal Siyaset Konferansları 20. Kitap*, İstanbul, 151-1167.
- [144] Yıldız, K. (2014). İşsizlik türleri, her bir işsizlik türünün toplam işsizlikteki payı ve çeşitli demografik parametrelerle ilişkisi. *Ekonomik Bakış Dergisi*, S:45, 1-26.
- [145] Yıldız, Y. (2016). *4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [146] Yılmaz, Ş. (2019). *Türkiye'de ve dünyada işsizlik sigortası ve ekonomiye etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Banka ve Sigortacılık Enstitüsü.
- [147] Yiğit, Y. (2004). *Türk sosyal güvenlik hukukunda işsizlik sigortası*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [148] Yüksel, H. (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku primli ve primsiz rejim*. Bursa: Ekin Yayınları.
- [149] Zaim, S. (1997), *Çalışma ekonomisi* (10. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.

- [150] <http://acikerisim.deu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/20.500.12397/12403/189972.pdf?sequence=1> (Erişim Tarihi: 03/05/2019)
- [151] <http://www.eatonak.org/EC102/styled-5/index.html> (Erişim Tarihi: 24/03/2019).
- [152] http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_karistirilan&view=karistirilan&kategori1=krs_akan&kelimez=95 (E.T. 20/02/2020)
- [153] https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (E.T: 20/02/2020)
- [154] <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> (Erişim Tarihi: 13/04/2019).
- [155] <https://www.iskur.gov.tr/ozel-istihdam-burolari/> (Erişim Tarihi: 24/03/2019).



ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Büşra Nur BABACAN
Yabancı Dil : İngilizce
Doğum Yeri ve Yılı : Akşehir – 1994
E-Posta : busranur.babacan@iskur.gov.tr / bnb2216@gmail.com

Eğitim ve Mesleki Geçmişi :

- 2011, Akşehir Anadolu Öğretmen Lisesi
- 2015, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- 2016, Konevi Hukuk Bürosu, Stajyer Avukat
- 2018, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Avukat

Mesleki Birlik/ Dernek/ Kuruluş Üyelikleri:

- 2013, Şehri Beyza Gençlik Derneği, Akşehir
- 2015, Konya Barosu, Konya