



T. B. M. M.
İYİ PARTİ
GRUP BAŞKANLIĞI

Tarih: 20.12.2019

Sayı: 194

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI'NA

25/8/1999 tarihli ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (sosyal sigortalar kanunu, tarım işçileri sosyal sigortalar kanunu, Türkiye Cumhuriyeti emekli sandığı kanunu, esnaf ve sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanlar sosyal sigortalar kurumu kanunu, tarımda kendi adına ve hesabına çalışanlar sosyal sigortalar kanunu ile iş kanununun bir maddesinin değiştirilmesi ve bu kanunlara ek ve geçici maddeler eklenmesi, işsizlik sigortası kurulması, çalışanların tasarrufa teşvik edilmesi ve bu tasarrufların değerlendirilmesine dair kanunun iki maddesinin yürürlükten kaldırılması ile genel kadro ve usulü hakkında kanun hükmünde kararnamenin eki cetvellerde değişiklik yapılması hakkında kanun) 'nda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi ve gerekçesi ektedir.

Gereğini saygılarımla arz ederim. 20.12.2019

Durmuş YILMAZ

Durmuş YILMAZ

Ankara Milletvekili

TBMM BAŞKANLIĞI		
Tali Komisyon	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe	
Tarih :	27 Aralık 2019	Esas No: 2/2476

TBMM KANUNLAR ve KARARLAR BŞK. LİĞİ
20 Aralık 2019
Numara:

20 Aralık 2019
585508

GENEL GEREKÇE

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 tarih ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgarî Normları Hakkında Sözleşmesi"nde, sosyal güvenliğin kapsamında olan riskler; hastalık, sağlık yardımları, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yükü olarak belirlenmiştir. Türkiye'de zorunlu katılıma ve sigorta tekniğine dayalı "işsizlik sigortası" sosyal güvenlik sisteminin bir dalı olarak 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile kurulmuştur. 4447 sayılı Kanuna göre işsizlik sigortası; işçi, işveren ve devletin zorunlu katkılarına dayanır ve işsizlik sigortası yardımları bir işyerinde çalışırken, kendi isteği dışında işini kaybeden sigortalı işçilere ödenir.

İşsizlikle mücadele amacıyla oluşturulan ve temel işlevlerinden biri işsizlik ödeneği ödemek olan İşsizlik Sigortası Fonu (İSF) işverenlere yönelik sağlanan çeşitli teşvik ve desteklerle giderek bir işveren fonuna dönüşmüştür. Temel amacı işsizlik sigortası ödemeleri olan İSF'nin, giderleri içinde işsizlik sigortasının payı azalırken işveren teşvik ve destekleri ile aktif işgücü piyasası (AİP) programlarının payı artmaktadır. Böylece İşsizlik Sigortası Fonu kaynakları işsizler yerine işverenlere destek olarak kullanılmaktadır.(DİSK-AR İşsizlik Sigortası Fonu Yağması Raporu).

2018 yılında işveren teşviklerinin işverenler tarafından ödenen primlere oranı yüzde 116'ya yükselmiştir. Diğer bir ifade ile işverenler 2018 yılında Fona yaptıkları 9,2 milyar TL tutarındaki prim ödemesine karşılık Fondan 10,7 milyar TL teşvik ve destek almışlardır. Fondan, işverenlere yönelik olarak net 1,5 milyar TL çıkış olmuştur. İşveren teşvik ve desteklerinin toplam Fon gelirlerine oranı 2015'te yüzde 4,1 iken 2018'de yüzde 31'e yükselmiştir (Tablo 1). Buna karşılık işsizlik sigortası ödemelerinin toplam gelire oranı düşmüştür. 2015 yılında yüzde 20,3 olan işsizlik sigortası ödemelerinin toplam gelire oranı 2017'de yüzde 18'e ve 2018'de ise yüzde 16,9'a gerilemiştir. (DİSK-AR İşsizlik Sigortası Fonu Yağması Raporu).

Tablo 1: İşsizlik Sigortası Fon Giderlerin Dağılımı (2016-2018)

Gelir Gider Türü	2016	2017	2018
Toplam Gelir (1)	22.273.479.964	26.862.369.104	34.628.458.320
İşveren Prim Ödemeleri (2)	6.620.127.705	7.777.525.939	9.251.925.199
Toplam Gider (3)	12.145.157.598	13.344.259.357	23.705.145.234
Aktif İşgücü Programları (4)	4.912.228.761	3.771.274.305	4.904.236.483
İşbaşı Eğitim Programları (5)	1.556.517.860	1.900.276.071	1.851.971.449
İşveren Teşvik ve Destek Ödemeleri (6)	910.363.721	2.504.121.547	10.709.430.426
İşsizlik Sigortası Ödemeleri (7)	4.531.025.877	4.895.131.092	5.865.518.468
İşveren Teşvikleri/İşveren Prim Ödemeleri (6/2)	13,8 %	32,2 %	115,8 %
İşveren Teşvikleri/Toplam Gelir (6/1)	4,1 %	9,3 %	30,9 %
AİP (*) +İşveren Teşvikleri/Toplam Gelir (4+5+6)/1	33,1 %	30,4 %	50,4 %
İşsizlik Sigortası Ödemeleri/Toplam Gelir (7/1)	20,3 %	18,2 %	16,9 %

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Bülteni Aralık 2018- DİSK-AR.

İşsizlik Sigortası Fonu Yağması Raporu

İşsizlik sigortası ödemelerinin fonun toplam gelirine oranı, devamlı bir şekilde düşmektedir. Bu düşüş iki temel nedenden kaynaklanmaktadır:

İlki, ülkemizde işsizlik fonundan yararlanma koşullarının yerine getirilmesinin diğer ülkelere göre oldukça zor olmasıdır. Zira İşsizlik ödeneği, Türkiye’de iki koşulun gerçekleşmesine bağlanmıştır. Son üç yılda en az 600 günlük prim ödemesi ile son 120 gün kesintisiz çalışma süresinin birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

Ekonomik krizden dolayı birçok işletmenin kapanması, küçülme yoluna gitmesi; kayıt dışı istihdamın yaygın olması dikkate alındığında; çalışanların 600 günlük prim ve son 120 günlük kesintisiz çalışma koşullarını yerine getirmesi imkânsız hale gelmektedir. Oysa Almanya da 12 ay çalışma ve 2 yılda 365 gün prim ödeme, İsveç’te 1 yılda 6 ay çalışma ve 12 ay prim ödeme yeterli olmaktadır.

İkinci neden, işsizlik sigortası ödeneği süresinin kısa ve ödenek miktarının düşük olmasıdır. Ülkemizde prim gün ödeme sayıları ile ödenek süresi tablo 2’de gösterilmiştir:

Tablo 2

Prim Ödeme Süresi	Ödenek Süresi
600 gün	180 gün
900 gün	240 gün
1080 gün	300 gün

İşsizlik ödeneği miktarı, Sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'dır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde % 80'nini geçemez. İşçiye aldığı ücretin % 40'nın verilmesi, işsizlik ödeneğini anlamsız hale getirmektedir.

İşsizlik ödeneği alma süresi Hollanda'da 38 aydır. İzlanda, İsveç, Norveç, Portekiz, Fransa, Danimarka, İspanya ise işsizlik sigortasından yararlanmanın 24 ay ve daha uzun olduğu diğer ülkelerdir. Fransa'da 50 yaşa kadar 12 ay işsizlik sigortası ödeniyorken 50 yaş üstü için bu süre 36 ay olmaktadır.

İşsizliğin yaygınlaşması, ekonomik sıkıntıların artması, toplu intiharların yaşanması karşısında; işsizlik fonu ödenek koşulları, miktar ve sürelerinin yeniden belirlenmesi toplumsal bir ihtiyaç haline gelmiştir. Kaldı ki, fonun, kuruluş amacı da çalışanın korunmasıdır. Oysa fon, çalışan yerine işvereni korur hale gelmiştir. Fondan yararlanma koşullarının iyileştirilmesi, fon üzerinde olumsuz bir etkiye bulunmayacaktır. Zira fonun gelirlerinin sadece % 16,9'u işsizlik ödeneği olarak ödenmektedir.

2017 yılında 6824 sayılı Kanun ile Esnaf Ahilik Fonu kurulmuştur. 5510 sayılı Kanunun 4(b) kapsamında çalışanlar (Eski BAĞ-KUR kapsamında) esnaf ahilik sandığı sigortalısı sayılırlar. Esnaf Ahilik Sandığı ödeneğinden yararlanma koşulları, işsizlik sigortası fonundan yararlanma koşulları ile aynıdır. Bu kapsamda, sigortalılığın sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde 600 gün prim ödeyenler, esnaf ahilik fonu ödeneği almaya hak kazanırlar.

Esnaf Ahilik Fonu yararlanma koşulları, ödenek miktar ve süresinin İşsizlik Sigortası Fonunda yapılacak olan düzenlemelere paralel bir şekilde iyileştirilmesi yerinde olacaktır.

6663 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Kanununa "Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği" başlıklı Ek madde 5 ilave edilmiştir. Yarım çalışma ödeneği, 4857 sayılı Kanunun 74/2.maddesi uyarınca verilen (süt izni yerine) ücretsiz izin süresince ödenmektedir. Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneğinin günlük miktarı, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır. Bu madde hükümlerinden yararlanılabilmesi için işçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması gerekir. Kayıt dışı işçiliğin yaygın olduğu ülkemizde, kadın işçilerin bu şartı yerine getirmesi imkânsızdır. Kaldı ki, kadın işçilerin yoğun olarak çalıştığı sektörlerde, kayıt dışılık oranı diğer sektörlerden daha fazladır.

MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1 - Hâlihazırda işsizlik sigortası ödeneği, Sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'dır. Ülkemizde, sigortalıların çoğunun asgari ücret alması; ortalama aylık kazancın, asgari ücrete yakın olması göz önüne alındığında, yüzde kırk oranı çok düşük kalmaktadır. Bu nedenle, yüzde kırk olan ödenek miktarı yüzde altmışa çıkarılmıştır. Kadın ve engelli çalışanların ücretlerinin genelde daha düşük ve işsizlik risklerinin daha fazla olması sebebiyle pozitif ayrımcılık yapılmıştır. Pozitif ayrımcılık çerçevesinde bu grupların ödenek miktarı yüzde yetmiş olarak düzenlenmiştir.

MADDE 2 - İşsizlik sigortası ödeneğinden yararlanabilmek için sigortalılığın sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış ve son üç yıl içinde en az 600 gün prim ödemiş olmak gerekmektedir. Bu iki koşulun bir arada gerçekleştirilmesi, ülkemiz koşulları içinde çok zordur. Nitekim Ocak – Ekim 2019 döneminde işsizlik sigortası ödeneği için başvuran 1.643.495 işsizden, ancak 854.238 kişi ödenek bağlama koşullarını gerçekleştirebilmiştir. Bu nedenle, Kanun metninden son 120 gün prim ödeme koşulu çıkarılmış; ödenek süreleri de en fazla 12 ay olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Pozitif ayrımcılığa uygun olarak kadın ve engelli sigortalılar için 60 günlük ek ödenek süresi getirilmiştir.

MADDE 3 - Esnaf Ahilik Ödeneği de, aynı nedenlerle, İşsizlik Sigortası Ödeneğinde yapılan değişikliklere paralel olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, ödenek miktarı, yüzde altmışa çıkarılmış; kadın ve engelli sigortalılar içinse yüzde yetmiş oranı getirilmiştir. Ödenek süresi de, işsizlik sigortası ödeneği ile aynı doğrultuda düzenlenmiştir.

MADDE 4 - 6663 sayılı Kanun ile getirilen "Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği" için, işçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması gerekir. Cümleden "önceki son üç yıl" ibaresi çıkarılarak "önce" kelimesi getirilmiştir. Böylece işsizlik sigortası ödeneği, ahilik fonu ödeneği ile uyumlu olarak en az 600 gün prim ödemiş olanlara yarım çalışma ödeneğinin bağlanması mümkün hale gelmiştir.

MADDE 5 - 4447 sayılı Kanunun Ek 5. Maddesinde yer alan "Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Kurum ve Hazine Müsteşarlığı tarafından müştereken belirlenir." fıkrası; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında "Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir." şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 6 - Kanunun Yürürlük maddesidir.

MADDE 7-Kanunun yürütme maddesidir.

4447 İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU (SOSYAL SİGORTALAR KANUNU, TARIM İŞÇİLERİ SOSYAL SİGORTALAR KANUNU, TÜRKİYE CUMHURİYETİ EMEKLİ SANDIĞI KANUNU, ESNAF VE SANATKÂRLAR VE DİĞER BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KURUMU KANUNU, TARIMDA KENDİ ADINA VE HESABINA ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KANUNU İLE İŞ KANUNUNUN BİR MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ VE BU KANUNLARA EK VE GEÇİCİ MADDELER EKLENMESİ, İŞSİZLİK SİGORTASI KURULMASI, ÇALIŞANLARIN TASARRUFA TEŞVİK EDİLMESİ VE BU TASARRUFLARIN DEĞERLENDİRİLMESİNE DAİR KANUNUN İKİ MADDESİNİN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASI İLE GENEL KADRO VE USULÜ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMENİN EKİ CETVELLERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN) 'NDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TEKLİFİ

MADDE 1 - 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)'un 50.maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

“Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde altmışıdır. Kadın Sigortalılar ile engelli sigortalılar için yüzde altmış oranı yüzde yetmiş olarak uygulanır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde yüzünü geçemez.”

MADDE 2 - 4447 sayılı Kanunun 50.maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

“Hizmet akdinin sona ermesinden önce;

- a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 360 gün, Süre ile işsizlik ödeneği verilir.

Kadın ve engelli sigortalılar için belirtilen sürelerle 60 gün ilave edilir.”

MADDE 3 - 4447 sayılı Kanunun Ek 6.maddesinin on birinci ve on ikinci fıkraları aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

“Günlük Esnaf Ahilik Sandığı ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama kazancının %60’ıdır. Kadın Sigortalılar ile engelli sigortalılar için % 60 oranı % 70 olarak uygulanır. Bu şekilde hesaplanan Esnaf Ahilik Sandığı ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre belirlenen aylık asgari ücretin brüt tutarının %100’nü geçemez.

Esnaf Ahilik Sandığı sigortalıları için sigortalılığının sona ermesinden önce;

- a) 600 gün faaliyetini sürdüren ve Esnaf Ahilik Sandığı primi ödemiş olanlara 240 gün,
- b) 900 gün faaliyetini sürdüren ve Esnaf Ahilik Sandığı primi ödemiş olanlara 300 gün,
- c) 1080 gün faaliyetini sürdüren ve Esnaf Ahilik Sandığı primi ödemiş olanlara 360 gün, süre ile Esnaf Ahilik Sandığı ödeneği verilir. Kadın ve engelli sigortalılar için belirtilen sürelerle 60 gün ilave edilir.

MADDE 4 - 4447 sayılı Kanunun Ek 5.maddesinin birinci fıkrasının beşinci cümlesinde yer alan “önceki son üç yılda” ibaresi madde metninden çıkarılmış, yerine “önce” ibaresi getirilmiştir.

MADDE 5 - 4447 sayılı Kanunun Ek 5.maddesinin son fıkrası aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

“Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir.

MADDE 6 - Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 7 - Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.