



T.B.M.M.
CUMHURİYET HALK PARTİSİ
Grup Başkanlığı
Tarih: 25.04.2012
Sayı: 346

25.04.2012

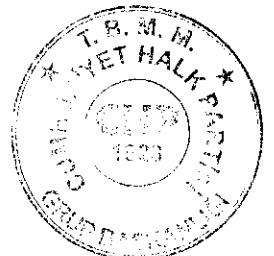
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

"4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi"
gerekçeleri ile birlikte ekte sunulmuştur.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Prof. Dr. Oğuz Oyan
İzmir Milletvekili

TBMM BAŞKANLIĞI				
Tali Komisyon	Sağlık, Aile, Gelişme ve Sosyal İşler			
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe			
Tarih:	02 Mayıs 2012		E. No: 2/1538	
Ysn.U:	Ek:	Şekil:	Gn.Sek.Yrd.	Gn.Sek.
44	16	16	16	16
TBM	16			
SK	16			



İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN TEKLİFİ

MADDE 1- 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesinin birinci ve ikinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 75'idir. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, onaltı yaşını doldurmuş işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin net tutarının üç katını geçemez.”

Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 60 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son iki yıl içinde;

a) 300 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 270 gün,

b) 450 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 360 gün,

c) 720 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 450 gün,

süreyle işsizlik ödeneği verilir.”

MADDE 2- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 51 nci Maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Bu Kanun uyarınca sigortalı sayılanlardan hizmet akitleri aşağıda belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona erenler, Kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri, hizmet akitlerinin sona ermesinden önceki son iki yıl içinde en az 300 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 60 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları kaydıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar.”

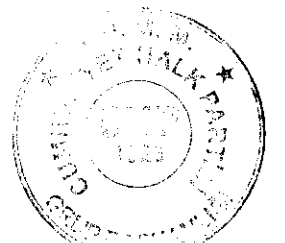
Madde 3 - 4447 sayılı Kanunun 48 inci maddesinin yedinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 4- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53 ncü Maddesinin sonuna aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Bir önceki yıl gelirlerinden giderlerin düşülmesi sonucu bulunacak Fon varlığının en az %10'u her yıl 'Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi Giderleri' ile iş bulma danışmanlığı ve işe yerleştirme hizmetleri giderlerine ayrılır. Engellilerin ve kadınların meslek edinmesine özel bir önem verilir.”

MADDE 5- Bu Kanun 01.01.2013 tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 6- Bu Kanunu Bakanlar Kurulu yürütür.



GENEL GEREKÇE

İşsizlik Sigortası, 4447 sayılı Kanunla kurulmuştur. Sigortalı işsizlere, işsizlik ödeneği ödenmekte, ödenek aldıkları süre içerisinde hastalık ve analık sigortası primleri yatırılmakta, yeni bir iş bulmaları için meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi sağlanmakta, 4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesi gereği ücret garanti fonundan ödemeler yapılmakta ve aynı Kanunun 65. maddesine göre kısa çalışma ödeneğinden yardımlarda bulunmaktadır.

2000 ve 2001 yılında işsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından % 3 sigortalı, % 2 işveren ve %2 Devlet payı olarak alınmakta idi. 2002, 2003 ve 2004 yıllarında Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınmaya başladı. Daha sonra 2004 yılının Eylül ayında 5234 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda değişiklik yapılarak % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı uygulamasına devamlılık kazandırıldı.

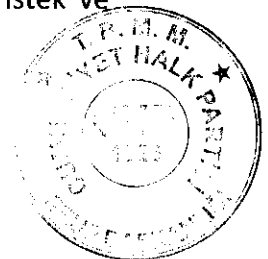
İşsizlik Fonunda büyük bir parasal birikim ortaya çıktı. İşsizlik Fonu prim kesintilerinin 2000 yılının Haziran'ında, buna karşılık işsizlik ödeneği ödemelerinin Mart 2002'de başlaması fondaki birikimin büyük miktarlara ulaşmasının başlangıç nedeni oldu. Toplanan primler ile işsizlere yapılan işsizlik ödeneği ödemeleri arasında açıklığın büyümesinin asıl nedeni, sisteme hak sahibi olarak girmenin güçlüğünden kaynaklandı. Buna sistemden yararlananlara yapılan ödemelerin tutarlarının düşük olması ve yararlanma süresinin kısalığı eklenince, kaynaklar-ödemeler orantısızlığı veya prim ödeyen yükümlü- işsizlik ödeneğinden yararlanan hak sahibi dengesizliği giderek büyüdü.

Sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden hesaplanan %2 işveren, %1 sigortalı kesintileri ve %1 Devlet payı ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, işverenlerden alınan gecikme zammı ve faizler Fonun gelirlerini oluşturmaktadır. Fonun kaynakları; serbest piyasa koşullarında (mevduat, ters repo, DTH ve DİBS'lerde) değerlendirilmektedir.

İşsizlik sigortasına ilişkin olarak, kanunun uygulanmaya başladığı 01.06.2000-31 Mart 2012 tarihleri itibarıyla, Fonun girişler toplamı 24 milyar 629 milyon TL İşçi ve İşveren primi, 8 milyar 293 milyon TL Devlet Katkısı, 15 milyon 623 bin TL İdari Para Cezası, 448 milyon 500 bin TL Gecikme Zammı, 15 milyon 021 bin TL Diğer Gelirler, 267 milyon 625 bin TL İade girişi, 39 milyar 865 milyon TL faiz geliri olmak üzere toplam 73 milyar 534 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

İşsizlik Sigortası Fonu toplam varlığı, 31 Mart 2012 itibarıyla, çıkışlar toplamı 18 milyar 313 milyon TL düşüldükten sonra 55 milyar 221 milyon TL'dir.

Sigortalı işsizin, işsizlik ödeneği, sağlık sigortası, danışmanlık-işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetlerinden yararlanabilmesi için hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 3 yıl içerisinde en az 600 gün prim ödeyerek, son 120 günü kesintisiz çalışmış, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybetmiş olması gerekmektedir.



65.163.000 TL ödemede bulunulmuştur. Bu ödemeler Fon varlıklarına kıyasla sembolik önemdedir.

Genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde işin geçici olarak en az dört hafta durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay süre ile İşsizlik Sigortası Fonu'ndan **kısa çalışma ödeneği** ödenmektedir. 2005- Mart 2012 döneminde 226.263 kişiye toplam 208.335.000 TL kısa çalışma ödeneği ödenmiştir. Bu ödemelerin ulaştığı sigortalı sayısı 2009 yılına gelene kadar toplamda 928 kişide kalırken, 2009 krizinin etkisi ve krize dönük olarak 18.2.2009 tarihinde 5838 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle 4447 sayılı Kanuna eklenen Geçici Madde 8'le bu ödenekten yararlanma koşullarının kolaylaştırılması ve iyileştirilmesi üzerine hak sahibi sayısında önemli artışlar olmuştur. Bunun etkisiyle 2009-2011 arasındaki üç yılda 223.191 kişi bu ödenekten yararlanmıştır. Yararlananların sayısı 190.223 kişiyle krizin doruk yılı olan 2009'da zirveye çıkmıştır. 2011'de tekrar 5.821 kişiye düşmesinin nedeni sadece krizin geride kalması değil, 2011'de geçici düzeltmenin süresinin bitmiş olması ve uygulamanın çekiciliğini yeniden yitirmiş olmasıdır.

Genel ekonomik kriz nedeniyle, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına münhasır olmak üzere yapılan 3 iyileştirme şunlar olmuştur: (i) kısa çalışma ödeneği süresi 3 aydan 6 aya çıkarılmış; (ii) ödenek miktarı da % 50 oranında arttırılmış ve (iii) Kısa Çalışma Ödenekleri işsizlik ödeneğinden mahsup edilmemiştir. Bu iyileştirmeler Bakanlar Kurulu Kararı ile bir altı ay daha uzatılmış, ancak bu defa uzatılan bu süre başlangıçta hesaplanan işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmiştir. Söz konusu geçici uygulama 31.12.2010 tarihinde bütünüyle sona ermiştir.

Kısa Çalışma Ödeneği'nde iyileştirmeler geçici bir süreyi kapsadığı için, İşsizlik Sigortası Fonunun işsizlik tehdidi altındaki sigortalılar lehine kullanımı da geçici olmuştur. Sonuçta, işsizlik sigortası ödeneğinde olduğu gibi, Kısa Çalışma Ödeneği'nden yararlananların sayısı da olması gereken sayıların çok altında kalmıştır.

Kriz dönemlerinde daralan ekonomide işsizlere yeni satın alma güçlerinin aktarılması yoluyla otomatik istikrar sağlayıcı işlevini görmesi gereken İşsizlik Sigortası Fonu, siyasi iktidarın emekten yana düzenleme yapmakta gönüllü olmaması nedeniyle böyle bir rol oynayamamaktadır.

Sosyal işlev yerine Fona yüklenen mali işlev

Hak sahiplerinin Fondan yararlanabilmesi yasa koyucu tarafından öylesine zorlaştırılmıştır ki, adeta aslanın ağzından lokma almaya benzemektedir. Bütün bunlar yani işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının çok ağır olması, Fondan yapılan ödeme tutarının düşüklüğü (en çok asgari ücretin yarısı kadar ödeme yapılmaktadır) ve ödemelerden yararlanma süresinin kısalığı, İşsizlik Sigortası Fonunun, işsizlik sorunundan kaynaklanan sorunları çözmek yerine asıl işlevinin başından beri kamu finansmanı için uygun koşullu bir borçlanma kaynağı oluşturulması olduğunu göstermektedir. Gerçekten de, Fon varlığının büyük bir kısmı mali işlev görmek üzere uzun vadeli Devlet tahvillerine bağlanmıştır. Hazine, piyasadan borçlanamayacağı kadar uzun vadelerle Fondan borçlanabilmiştir. Kamu iç borçlanmasında



ortalama vadeyi uzatan, reel faizleri kısmen düşüren etkenlerden biri de bu tür kamu içi borçlanmalardır.

Aralık 2011 sonu itibariyle toplam fon varlığının %24,04'ü İskontolu bono ve tahvil, %70,38'i Kuponlu tahvil, %3,83'ü mevduat, %1,75'i de döviz tevdiat hesabından oluşmaktadır.

Öte yandan Fon varlıkları, kamu kesiminin birincil fazlasını olduğundan daha yüksek göstermek gibi bir işlevi de üstlenmektedir. Bu nedenlerle, kaynak-ödeme orantısızlığını azaltmak için Fon'dan yapılan ödemeler anlamlı düzeylere yükseltilmelidir. Böylece, sosyal işlev yerine mali işlev yüklenmiş olan bu Fon, asıl işlevine döndürülebilecektir.

Fondan bütçeye kaynak aktarılması

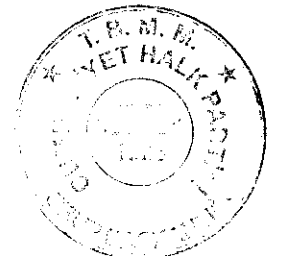
Fona mali işlev yüklenmesinden çok daha olumsuz bir durum, 2008 bütçesinden itibaren Fon kaynaklarının geri dönüşsüz biçimde ve artan ölçülerde bütçeye aktarılmasıdır.

4447 sayılı Kanunun 53. maddesinin sondan bir önceki fıkrasında yer alan "Bu fon bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiçbir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez" hükmüne rağmen, ilk kez 15.5.2008 tarihli 5763 sayılı Kanunun 19 maddesiyle 4447 sayılı Kanuna eklenen Geçici Madde 6 ile 2008 yılına münhasır olmak üzere Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 YTL'lik kısmının yatırımlara ve özellikle GAP yatırımlarına öncelik vermek üzere Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi uygulamasına ve böylece Fon kaynaklarının geri dönüşsüz bir biçimde eritilmesine başlanmıştır. Daha sonra 26.6.2009 ve 11.8.2009 tarihlerinde çıkarılan 5920 ve 5921 sayılı Kanunlarla, bu defa 2009 yılına münhasır olmak üzere Fonun nema gelirlerinden dörtte üçünün Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi uygulamasına geçilmiştir. Böylece orana bağlanarak aktarılan miktar iyice yükseltilmiştir.

Öyle ki, işsizlere aktarılan ödenekten çok daha fazlası bütçeye yama yapılmaya başlanmıştır. 2011 sonuna kadar İşsizlik Ödeneği toplamı 4 milyar 541 milyon, Kısa Çalışma Ödeneği ise toplam 206 milyon TL düzeyinde ve ikisinin toplamı olarak 4 milyar 747 milyon TL düzeyinde kalırken, 2008-2011 yıllarında Bütçeye aktarılan miktar 10 milyar 151 milyon TL düzeyine çıkabilmiştir. Böylece Fon kaynakları önemli ölçüde aşındırılmaya başlanmıştır.

Bunu önlemek ve Fonun bu Teklifte önerildiği biçimde amaçları doğrultusunda daha fazla kullanılmasını sağlamak üzere 4447 sayılı Kanuna ilgili yıla münhasır olmak üzere yasanın 53 üncü maddesiyle çelişecek şekilde geçici maddelerle düzenleme yapılması engellenmek istenmektedir.

Aynı şekilde, kriz dönemlerinde istihdam teşviki amacıyla işveren sigorta primlerinin belli bölümlerinin geçici düzenlemelerle Fon kaynaklarından sağlanması da Fonun amacı doğrultusunda görülmemektedir.



MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- İşsizlik ödemelerinin daha doyurucu ve daha dikkate alınır bir düzeye çıkarılmasını sağlamak amacıyla İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50. Maddesinin birinci fıkrası değiştirilmiştir. Fıkroda yer alan; "sigortalının son **dört** aylık prime esas kazançları" ibaresi, "sigortalının son **iki** aylık prime esas kazançları" şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca, "günlük ortalama net kazancının **% 50'si**" ibaresi, "günlük ortalama net kazancının **% 75'i**" olarak ve "on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçemez" ibaresi, "on altı yaşını doldurmuş işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin net tutarının iki katını geçemez" şeklinde değiştirilmiştir.

Yapılan değişiklik ile "Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son **120** gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son **üç** yıl içinde" ibaresi "Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son **60** gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son **iki** yıl içinde" olarak değiştirilmiştir. Yani üç yıllık süre iki yıl olarak 120 günlük süre 60 gün olarak değiştirilmiş, böylece İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yararlanabileceklerin sayısı artırılmıştır.

Aynı amaca yönelik olarak madde metninde yapılan diğer bir değişiklik ile fonan yararlanma süreleri uzatılmıştır. Yapılan değişiklikle, İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50. Maddesinin ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan:

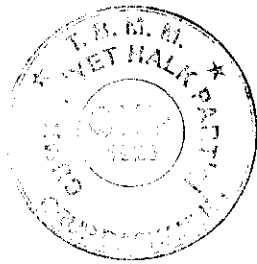
- "a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,"

şeklindeki hüküm;

- "a) **300** gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere **270** gün,
- b) **450** gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere **360** gün,
- c) **720** gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere **450** gün,"

biçiminde değiştirilmiştir.

MADDE 2- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50. Maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişikliklere paralel olarak 51. Maddenin birinci fıkrasında geçen "üç yıl" ibaresi, "iki yıl" "600 gün" ibaresi "300 gün", "120 gün" ibaresi "60 gün" olarak değiştirilmiştir.



MADDE 3- 4447 sayılı İş Kanununun 48. Maddesinin 7. Fıkrasındaki bu değişiklikle; Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer almasına ilişkin hükmün yürürlükten kaldırılması öngörülmektedir. İşsizlik sorununa yönelik işçi-işveren-devlet katkılarıyla oluşturulan bu fonun hükümet tarafından amacı dışında kullanılmasının engellenmesi amaçlanmaktadır.

Kaldı ki fon kaynakları bu kanun teklifinde önerildiği biçimde amaçları doğrultusunda daha fazla kullanıldığı sürece, fon prim gelirlerinin yüzde 30-50 oranındaki bir bölümünün istihdam artırıcı ve koruyucu çalışmalar amacıyla kullanılması hükmü(48/7) de uygulanabilirliğini yitirecektir. Esasen fonun bu amaç doğrultusundaki etkin kullanımı da kanıtlanabilmiş değildir.

MADDE 4- Fondan yapılan diğer sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi ve daha geniş kitleye sunulur hale getirilmesi amacıyla her yıl Fon varlığının en az %10'unun "Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi Giderleri ile iş bulma danışmanlığı ve işe yerleştirme hizmetleri giderlerine ayrılması amaçlanmıştır."

MADDE 5- Yürürlük maddesidir. 2012 bütçe dengelerini bozmamak için 01.01.2013 tarihinde yürürlük öngörülmüştür.

MADDE 6- Yürütme maddesidir.

