

T.C.

DÜZCE ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİGORTACILIK ve SOSYAL GÜVENLİK ANABİLİM DALI

**İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI
UYGULAMASININ GELİŞİMİNE YÖNELİK İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Melike TURBAY

Düzce

Haziran, 2022

T.C.

DÜZCE ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİGORTACILIK ve SOSYAL GÜVENLİK ANABİLİM DALI

**İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI
UYGULAMASININ GELİŞİMİNE YÖNELİK İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Melike TURBAY

Danışman: Dr. Öğretim Üyesi İbrahim KÜLÜNK

Düzce

Haziran, 2022

Melike TURBAY
Düzce Üniversitesi, LEE
Yüksek Lisans Tezi
Haziran, 2022

İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK
SİGORTASI UYGULAMASININ GELİŞİMİNE YÖNELİK
İNCELEME

JÜRİ ÜYELERİNİN İMZA SAYFASI

T.C. DÜZCE ÜNİVERSİTESİ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASININ GELİŞİMİNE YÖNELİK İNCELEME

Melike TURBAY tarafından hazırlanan tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından Düzce Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Sigortacılık ve Sosyal Güvenlik Anabilim Dalı'nda **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Tez Danışmanı

Dr. Öğretim Üyesi İbrahim KÜLÜNK
Düzce Üniversitesi

Jüri Üyeleri

Dr. Öğretim Üyesi İbrahim KÜLÜNK
Düzce Üniversitesi

Dr. Öğretim Üyesi Okan BÜTÜNER
Düzce Üniversitesi

Prof. Dr. Yaşar AYYILDIZ
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: 15/06/2022

ÖNSÖZ

Çalışma sürecinde engin tecrübesini ve desteğini benden esirgemeyen, bilgi ve tecrübelerini paylaşarak yol gösteren kıymetli tez danışmanım Dr. Öğretim Üyesi İbrahim KÜLÜNK'e sonsuz şükranlarımı sunarım.

Tez yazım sürecinde yanımda olan tüm dostlarıma, anlayışı, sabrı, sevgisi ve emekleri ile her zaman yanımda olan ve maddi manevi desteklerini esirgemeyen canım annem ve ablama, hayatımın her anında yanımda olan desteklerini ve dualarını hissettiğim tüm aileme teşekkür ederim.

Melike TURBAY

ÖZET

İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASININ GELİŞİMİNE YÖNELİK İNCELEME

TURBAY, Melike

Yüksek Lisans, Sigortacılık ve Sosyal Güvenlik Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğretim Üyesi İbrahim KÜLÜNK

Haziran,2022, 100 sayfa

Bu çalışmada, Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının 2002-2021 yılları arasındaki gelişimi incelenmiştir. Türkiye’de işsizlik sigortasının uygulanmaya başlamasından günümüze kadarki süreçte ne düzeyde gelişim gösterdiğinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda, işsizlik sigortasının yürütülmesinden sorumlu olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yayımlanan resmi istatistikler, bültenler ve raporlardan yararlanılarak doküman analizi yapılmıştır. Çalışmada 2002-2021 yılları arasındaki veriler karşılaştırmalı yorumlanmıştır. Yapılan analiz sonucunda Türkiye’de 2002-2021 arasında işsizlik ödeneğine başvuran sayıları sürekli artış göstermiştir. Ancak işsizlik ödeneğini hak eden sayılarının beklenen düzeyde olmadığı görülmüştür. 2003-2011 yılları arasında işsizlik ödeneğine başvuranların en az ortalama %81’i hak kazanırken, 2012-2021 yılları arasında hak kazananların oranı ortalama %46,1’e kadar düşüş göstermiştir. İşsizlik sigortası fon varlığı incelendiğinde ise, 2002-2019 yılları arasında fon varlığı sürekli artış göstermiştir. Ancak 2020 ve 2021 yıllarına gelindiğinde fon varlığında azalma ve fon giderlerinin fon gelirlerini aştığı görülmüştür. Çalışma sonucunda işsizlik sigortası hak kazanma koşullarının hafifletilmesi, kapsamının genişletilmesi ve fon gider kalemlerinin azaltılması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İşsizlik Sigortası, İşsizlik Sigortası Fonu

ABSTRACT

UNEMPLOYMENT INSURANCE AND A REVIEW ON THE DEVELOPMENT OF UNEMPLOYMENT INSURANCE IMPLEMENTATION IN TURKEY

TURBAY, Melike

Master's Degree, Graduate Department of Insurance and Social Security

Thesis Advisor: Dr. Lecturer İbrahim KÜLÜNK

June, 2022, 100 Page

In this study, the development of unemployment insurance in Turkey between 2002-2021 was examined. It is aimed to reveal the level of development in the process from the beginning of the implementation of unemployment insurance in Turkey to the present day. For this purpose, document analysis has been carried out using official statistics, newsletters and reports published by the Turkish Employment Agency (ISKUR), responsible for the execution of unemployment insurance. In the study, data from 2002-2021 was interpreted comparatively. As a result of the analysis, the number of people applying for unemployment allowance between 2002-2021 in Turkey has increased continuously. However, it has been found that the number of those who deserve the unemployment allowance is not as expected. Between 2003 and 2011, at least 81% of those who applied for unemployment benefits were eligible, while the rate of those who were entitled decreased to 46.1% on average between 2012-2021. When the unemployment insurance fund asset was examined, the funds asset increased continuously between 2002-2019. However, by 2020 and 2021, it was found that the fund assets were reduced and fund expenditures exceeded fund revenues. As a result of the study, it is recommended to mitigate the conditions of being qualified for unemployment insurance, expand its scope and reduce fund expenditure items.

Keywords: Unemployment, Unemployment Insurance, Unemployment Insurance Fund

İÇİNDEKİLER

JÜRİ ÜYELERİNİN İMZA SAYFASI	v
ÖNSÖZ	vi
ÖZET	vii
ABSTRACT	viii
İÇİNDEKİLER	ix
TABLolar LİSTESİ	xii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR	3
1.1.İŞSİZLİK KAVRAMI	3
1.1.1. İşsizlik Türleri ve Ortaya Çıkış Nedenleri	5
1.1.1.1.Açık İşsizlik	5
1.1.1.1.1. Yapısal İşsizlik	6
1.1.1.1.2. Teknolojik İşsizlik	6
1.1.1.1.3. Mevsimlik İşsizlik	6
1.1.1.1.4. Eksik Talep İşsizliği	7
1.1.1.1.5. Arızı (Friksiyonel) İşsizlik	7
1.1.1.2. Gizli İşsizlik	8
1.1.2. İşsizliğe Neden Olan Belli Başlı Gelişmeler	8
1.1.2.1.1929 Büyük Buhran	9
1.1.2.2. 1973 Petrol Krizi	9
1.1.2.3.2008 Küresel Krizi	10
1.1.2.4.COVID-19 Küresel Salgını	11
1.2. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI	12
1.2.1. İşsizlik Sigortasının Doğuşu ve Gelişimi	13
1.2.2. İşsizlik Sigortasının Özellikleri	15
1.2.2.1. İşsizlik Riskini Tazmin Etme Özelliği	15
1.2.2.2. Zorunluluk Özelliği	16

1.2.2.3. Prim Ödeme Özelliği.....	17
1.2.2.4. Yeniden İŖe YerleŖtirme Özelliği.....	18
1.2.3. İŖsizlik Sigortası Finansmanı.....	18
1.2.3.1. İŖsizlik Sigortası Finansman Kaynakları.....	19
1.2.3.1.1. Primler.....	19
1.2.3.1.2. Devlet Katkısı.....	20
1.2.3.2. İŖsizlik Sigortası Finansman Yöntemleri.....	22
1.2.3.2.1. Fon Biriktirme (Kapitalizasyon) Yöntemi.....	22
1.2.3.2.2. Dağıtım Yöntemi.....	23
İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İŖSİZLİK SİGORTASI.....	25
2.1. Türkiye’de İŖsizlik Sigortasının GeliŖimi.....	25
2.2. İŖsizlik Sigortasının Kapsamı.....	27
2.2.1. Kapsama Dahil Olan KiŖiler.....	28
2.2.2. Kapsama Dahil Olmayan KiŖiler.....	30
2.3. İŖsizlik Sigortası Yararlanma KoŖulları.....	31
2.3.1. Sigortalı İŖsiz Olmak.....	32
2.3.2. Hizmet Akdinin Belirli Sebeplerden Sona ErmiŖ ve Askıya AlınmamıŖ Olması.....	32
2.3.3. Belirli Süre ÇalıŖma ve Prim Ödeme.....	33
2.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan YaŖlılık Aylığı Almıyor Olmak.....	34
2.3.5. Kuruma BaŖvuruda Bulunmak.....	34
2.4. İŖsizlik Sigortası’ndan Sağlanan Ödenek ve Hizmetler.....	35
2.4.1. İŖsizlik Ödenegi.....	36
2.4.2. 5510 Sayılı Kanun Gereği Ödenecek Sigorta Primleri.....	39
2.4.3. Yeni Bir İŖ Bulma ve Meslek GeliŖtirme, Edindirme ve YetiŖtirme Eğitimi.....	40
2.4.4. Kısa ÇalıŖma Ödenegi.....	41
2.4.5. Yarım ÇalıŖma Ödenegi.....	44
2.4.6. Ücret Garanti Fonu.....	47
2.4.7. İŖ Kaybı Tazminatı.....	49
2.4.8. Nakdi Ücret Desteği.....	50
2.5. İŖsizlik Sigortasının Finansmanı.....	52
2.6. İŖsizlik Sigortası Fonu.....	54
2.6.1. Fonun Gelirleri.....	54

2.6.2. Fonun Giderleri.....	55
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI	
UYGULAMASININ 2002 – 2021 VERİLERİ İLE İNCELENMESİ	57
3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi	57
3.2. Araştırmanın Yöntemi	57
3.3. Araştırmanın Sınırlılıkları.....	58
3.4. Araştırmanın Bulguları	58
3.4.1 Türkiye’de İşsizliğin Genel Görünümü.....	58
3.4.2 Türkiye’de İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Eden Sayısı	59
3.3.1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı	62
3.3.2. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı.....	64
3.4.3 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	65
3.3.4. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı	66
3.5. İşsizlik Sigortası Fonu Toplam Varlıkları ve Faaliyetlerden Gelen Gelirler ve Giderleri	67
SONUÇ.....	72
KAYNAKÇA	75
EKLER.....	83
EK 1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı	83
EK 2. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı	85

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.1. Bazı Ülkelerde İşsizlik Sigortasının Uygulanma Şekilleri	16
Tablo 1.2. Bazı Ülkelerdeki İşsizlik Sigortası Finansman Kaynakları	21
Tablo 2.1. 2021 Yılı Aylık İşsizlik Ödeneği Miktarının Hesabı.....	37
Tablo 2.2. Türkiye’de 2019-2021 Yılları Arasında Yapılan İşsizlik Sigortası Ödemeleri.....	38
Tablo 2.3. Türkiye’de 2020-2021 Yıllarında Kısa Çalışma Ödemeleri.....	43
Tablo 2.4 Türkiye’de 2019-2021 Yılları Arasında Yarım Çalışma Ödemeleri	46
Tablo 2.5 Türkiye’de 2019-2021 Yılları Arasında Ücret Garanti Fonu Ödemeleri ..	48
Tablo 2.6. Türkiye’de 2020-2021 Yılları Nakdi Ücret Desteği Ödemeleri	52
Tablo 3.1. Türkiye’de 2001-2021 Yılları İşsizlik Oranları	58
Tablo 3.2. Türkiye’de İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Eden Sayıları	60
Tablo 3.3. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı	62
Tablo 3.4. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı	64
Tablo 3.5. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	65
Tablo 3.6. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı	66
Tablo 3.7. İşsizlik Sigortası Fonu Toplam Varlıklar ve Faaliyetlerden Gelen Gelirler ve Giderler (Bin TL)	67
Tablo Ek 1.1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı	83
Tablo Ek 2.1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı	85

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. İşsizlik Türleri.....	5
Şekil 3.1 İşsizlik Ödeneğine Başvuranların İçinde Hak Edenlerin Oranı (%).....	61
Şekil 3.2 Türkiye’de İşsizlik Sigortası Toplam Fon Varlığı.....	68
Şekil 3.3 Türkiye’de 2002-2021 Yılları Arasında İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Farkı	70



KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

ECB: Avrupa Merkez Bankası

GSS: Genel Sağlık Sigortası

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

İSK.: İşsizlik Sigortası Kanunu

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

KÇY: Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik

m.: Madde

MISSOC: Sosyal Korumaya İlişkin Karşılıklı Bilgi Sistemi

OAPEC: Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliği

OPEC: Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü

TDK: Türk Dil Kurumu

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

1929 Ekonomik Buhranı ve daha sonrasında yaşanan krizlerin ardından işsizlik, tüm dünya ülkelerinin mücadele ettiği önemli bir sosyal, ekonomik ve politik sorun haline gelmiştir. Ülkeleri birçok yönüyle etkileyen işsizlik, bireylerin istek ve yetenekleri olmasına karşın iş bulamama ve işgücü gelirinden mahrum kalma durumuna denilmektedir. Kişiler işsiz kalarak gelir kaybı yaşayacak ve bu da kişinin kendisinin ve ailesinin toplumdan dışlanmış hissetmesine ve yoksul kalmasına neden olacaktır. Bütün bu sorunların önüne geçmek ve işsizliği azaltmak amacıyla ülkeler çeşitli istihdam politikaları uygulamaya başlamıştır.

1960'lı yıllardan beri işsizlikle mücadele eden Türkiye'de yaşanan krizlerin etkisiyle işsizlik yapısal bir sorun haline gelmiştir. Ülkemizde işsizlikle mücadele için çeşitli istihdam politikaları uygulanmaktadır. Pasif istihdam politikalarından olan işsizlik sigortası, işsizlerin gelir kaybını belirli süreyle tazmin etmesi açısından önemli bir uygulamadır.

Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması için 1950'li yıllarda çalışmalara başlanmış ancak 1999 yılına kadar uygulamaya geçirilmemiştir. Türkiye'de ilk işsizlik sigortası 25.8.1999 tarihinde ve 4447 sayılı kanun ile kabul edilmiş ve işsizlerin gelir kaybını tazmin eden zorunlu bir sosyal sigorta kolu olmuştur. İşsizlik sigortası, finansmanı, işçi-işveren primlerinden ve devlet katkılarından sağlanmaya başlanmış ve toplanan bu primler finansal açıdan değerlendirilebilmesi amacıyla "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur.

Bu çalışmada, Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamasının gelişiminin 2002-2021 yılları arasında işsizlik ödeneğine başvuru ve hak eden kişi sayıları ve işsizlik sigortası fon varlığı, gelir ve giderleri açısından İŞKUR verileri üzerinden incelenmesi amaçlanmıştır. Çalışmada Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamasının gelişiminin geçmişten günümüze yıllar bazında ve oransal açıdan incelenmiş ve değerlendirilmiş olması sorunların nedenlerini anlamak açısından fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde işsizlik kavramı ele alınmış ve işsizlik sigortası açısından da önemli olan işsizliğin türleri ayrı ayrı açıklanmıştır. Aynı zamanda işsizliğe neden olan belli başlı gelişmelere de yer verilmiştir. Daha sonra işsizlik sigortası kavramı açıklanarak genel olarak tarihsel gelişimi, özellikleri ve finansmanı örnek ülke uygulamalarına yer verilerek açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de işsizlik sigortasının tarihine, kapsamına, yararlanma koşullarına, finansmanına ve sağlanan yardım ve hizmetlere ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının 2002-2021 yılları baz alınarak incelemesi yapılmıştır. İŞKUR tarafından yayımlanmış olan raporlar, bültenler ve istatistiklerden yararlanılarak elde edilen veriler doküman analizi yapılarak incelenmiştir. İşsizlik ödeneğine başvuran ve hak edenlerin sayıları, eğitim düzeyi, yaş grubu, cinsiyet ve meslek grubu değişkenleriyle değerlendirilmiştir. İşsizlik sigortası fon varlığı ise fon gelirleri ve giderleri açısından incelenerek yorumlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM: İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

Çalışmanın birinci bölümünde, ilk olarak işsizlik kavramı tanımlamalarına yer verilecektir. Ardından gizli işsizlik ve açık işsizlik türlerinden olan yapısal, teknolojik, mevsimlik, eksik talep ve arızı işsizlik açıklanacaktır. İşsizliğe neden olan belli başlı gelişmelerin ele alınmasından sonra işsizlik sigortası uygulamasının kavramsal çerçevesi dünya ülkeleri uygulamalarından örneklere yer verilerek genel olarak ele alınacaktır.

1.1.İŞSİZLİK KAVRAMI

İşsizlik, bireyleri yalnızca ekonomik anlamda etkilemeyip aynı zamanda sosyal ve psikolojik alanda da etkileyen bir sorundur. İşsizliğin etkilerinin birçok alanda hissedilmesinden dolayı literatürde işsizlik kavramı farklı şekilde tanımlanmıştır.

Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde işsizlik, "işsiz kalma, iş bulamama durumu" şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 05.12.21).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ise işsiz kavramını; "*Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son 4 hafta içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler*" olarak tanımlamıştır (TÜİK, 2020: 11).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1982 yılında 13. Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda kabul edilen kararda belirtilen işsizlik tanımlamasına göre, referans dönemi boyunca belirli bir yaşın üzerinde olanlardan:

- Ücretli bir işte veya serbest meslekte çalışmayanlar,
- Ücretli istihdam veya serbest meslek için çalışmaya uygun olanlar,
- Yakın dönemde ücretli iş veya serbest meslek arayanlar,

işsiz kabul edilmektedir (ILO, 1982: 4).

İşsizlik, ülkelere ekonomik anlamda zarar vermesi yanında bireylerin azalan gelirleriyle birlikte aile ilişkilerini de olumsuz anlamda etkileyerek sosyal anlamda da zarar veren bir tehdittir (Bayar, 2019: 12). Benzer diğer bir tanıma göre ise bireyleri hem ekonomik hem de psikolojik anlamda zorlayan işsizlik, kişilerin toplumda dışlanmış hissetmesine, yaşam standartlarının düşmesine ve insan ilişkilerinin zayıflamasına yol açan önemli bir sosyal problemdir (Adak, 2010: 105).

İşsizlik, bireylerin gelir kaybına sebep olduğu için fakir kalmasına ve toplumda dışlanmasına yol açan bir önemli bir sorundur (Alabaş, 2007: 14). Küçükbayrak (2012: 1)' göre ise işsizlik, kişileri ve ailelerini gelirden mahrum bırakan ve beraberinde sosyal ekonomik problemlere neden olan bir problemdir.

İşsizlik, bireylerin hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan asgari düzeyde gelir kazanabilmek için çalışmaya hazır olmaları ancak iş bulmakta zorluk çekmelerine neden olan sosyo-ekonomik risktir (Öksüz, 2007:16). Diğer bir ifadeyle işsizlik, çalışmak istemesine ve çalışmamak için bir nedeni olmamasına rağmen iş bulamama durumudur (Uludağ, 2014:6). Bireyin yoksul kalması durumunda bir işte çalışmaya başlaması ancak çalışması karşılığında düşük seviyede dahi gelir elde edememesi durumu şeklinde de tanımlanabilir (Avşaroğlu, 2007: 2).

İşsizlik, sosyal ve psikolojik anlamda etkileri olan önemli bir sorundur. Öyle ki işsizlik sebebiyle yoksulluk yaşanacağı gibi intihar gibi psikolojik problemlerde yaşanmaktadır. Tüm bu sorunların daha büyük sosyal problemlere neden olmaması için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir (Adak, 2010: 114).

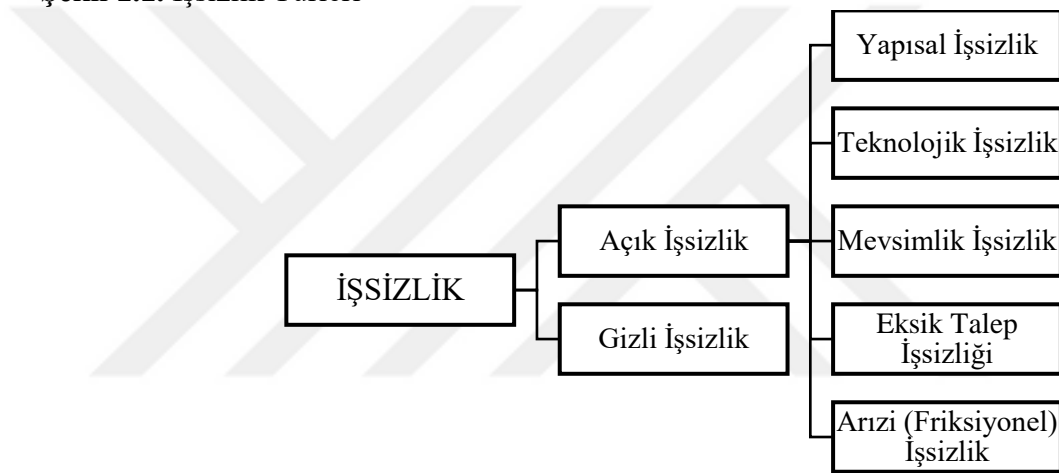
İşsizlik ciddi sosyal ekonomik ve sosyal sorunlara dönüşmeden tazmin edilmelidir. Bunun en temel iki yolu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımdır. Kişilere sağlanacak bu iki destek kısmen de olsa gelir kayıplarını giderecektir (Küçükbayrak, 2012: 1).

1.1.1. İşsizlik Türleri ve Ortaya Çıkış Nedenleri

İşsizlik sigortası açısından işsizliğin ne şekilde gerçekleştiği önem taşımaktadır. Çünkü işsizlik sigortası yalnızca iradesi dışında işinden mahrum kalan kişileri kapsamaktadır. Bu nedenle işsizliğin türlerini incelemek faydalı olacaktır.

Her ülkenin farklı ekonomik yapısı olduğundan birçok nedenden kaynaklı işsizlikler oluşmaktadır. Bu nedenle işsizlik, literatürde farklı türlerde tanımlanmaktadır. İşsizlik türleri Şekil 1.1'de gösterildiği gibi açık ve gizli işsizlik olarak iki ana başlıkta incelenecektir.

Şekil 1.1. İşsizlik Türleri



1.1.1.1. Açık İşsizlik

Piyasada belirlenen kazanç karşılığında çalışmaya hazır ve istekli olan bir bireyin iş bulamama durumuna "açık işsizlik" denir. Bu işsizlik türü ülkedeki ekonomik durumlardan kaynaklanabileceği gibi bireyin kendisinden de kaynaklı olabilir (Ovalı, 2014: 4).

İşgücü piyasasının performans durumu, mevsimlerin etkileri, tüketici talep ve tercihlerinde yaşanan değişimler, iktisadi dalgalanmalar, emek akışkanlığının yüksek ya da düşük olması ve ücretlerin esnek olmaması açık işsizliğe sebep olmaktadır. Bu etkenlerin durumu açık işsizliği belirlemektedir (Bocutoğlu, 2016: 82).

Açık işsizlik, yapısal işsizlik, teknolojik işsizlik, mevsimlik işsizlik, eksik talep işsizliği ve arızı (frikسیونel) işsizlik olmak üzere beş farklı başlıkta incelenecektir.

1.1.1.1.1. Yapısal İşsizlik

Yapısal işsizlik, üretim sürecinde yaşanan yapısal değişimler ve tüketicilerin tercihlerinde yaşanan farklılaşmayla birlikte ortaya çıkan işsizlik türüdür (Bocutoğlu,2016:78). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa talebindeki ve nüfus yapısındaki değişiklikler ve mesleki niteliklerin uyuşmaması gibi yapısal faktörlerin sebep olduğu işsizliğe denilmektedir (Başterzi,1996: 25-29). Bir diğer tanımlamaya göre ise iş arayanların mesleki yetenek ve bilgilerinin mevcut işlerle uyumsuzluğu sonucu işsiz kalmasına "yapısal işsizlik" denilmektedir (Dost,2014: 10).

Ülkelerin yapısal işsizliği azaltmak için yatırım politikalarını genişletmeleri, bireylerin iş alanlarına uyum sağlaması adına mesleki eğitimler vererek istihdam sağlamalıdır (Akyıldız, 2019: 97).

1.1.1.1.2. Teknolojik İşsizlik

Emek yoğun üretim sisteminden teknoloji ağırlıklı üretime geçilmesiyle birlikte insan gücünün yerini robotlar ve makineler almıştır. Teknolojinin üretim sisteminde yoğun kullanılmaya başlamasıyla birlikte işgücünde uyum, yetenek ve bilgi eksikliği ortaya çıkmıştır. Yaşanan bu teknoloji ağırlıklı üretim sürecine uyumsuzluk sonrası "teknolojik işsizlik" ortaya çıkmıştır (Akyıldız, 2019: 98).

Teknolojinin bireyler üzerindeki etkisine yönelik olumlu ve olumsuz iki farklı görüş vardır. Olumsuz görüşe göre teknoloji kullanımıyla birlikte vasıfsız işgücüne ihtiyaç azalacak ve yerini uzmanlar, bilim insanları, mühendisler alacaktır. Ayrıca teknolojiye uyum sağlayamayıp işsizlik yaşayan kesime istihdam olanakları sağlamak zorlaşacaktır. Olumlu görüşe göre ise teknolojik değişimle birlikte başlangıçta işsizlik sorunu yaşansa da ileride yeni istihdam alanları oluşacaktır (Yıldız, 2014).

1.1.1.1.3. Mevsimlik İşsizlik

Mevsimlik işsizlik, yılın belirli dönemlerinde özellikle mevsimsel değişimlerin etkili olduğu turizm, inşaat ve tarım sektörlerinde meydana gelen kısa süreli işsizlik türüne denilmektedir. Bu işsizlik türünde bireyler çalışmak istemekte ancak ne hava koşulları ne de bu yöndeki talepler bunu mümkün kılmamaktadır. Örneğin; bir inşaat

işçisinin bütün yıl boyu ve her türlü hava koşullarında çalışamayacağı gibi tarım işçisinin de çalışması pek mümkün değildir. Kış turizminde hizmet verenler yaz sezonunda işsiz kalmaktadır. Bütün bunlar işgücü piyasasında istihdamı azaltmakta ve işsizlik oranlarını artırmaktadır (Tatar, 2006: 8).

Mevsimlik işsizlik, ekonomisi tarıma dayalı olan gelişmekte olan ülkelerde tarımsal faaliyetler kaynaklıyken, gelişmiş ülkelerde ise turizm sektörü ya da mal ve hizmet üreten birçok sektör kaynaklı görülebilir (Sungur, 2016: 48).

1.1.1.1.4. Eksik Talep İşsizliği

Eksik talep işsizliği bir diğer adıyla konjoktürel işsizlik, ekonomilerde yaşanan durgunluk ve daralmalar sürecinde üretilen mallara talebin az olmasıyla ortaya çıkan işsizlik türüdür. Bu süreçte üretilen malların satılmaması sonucu stok oluşacak ve bir sonraki dönemde üretim azalma gösterecektir. Üretim azalmasıyla birlikte ise firmaların çalışanlarını işten çıkarmaya başlayacak ve işsizlik oranları yükselecektir (İncekara, 2010: 5). Durgunluk dönemlerinde stoklardaki artış, üretimin dış ülkelere yoğunlaşması, yatırımların azalması eksik talep işsizliğini ortaya çıkarmaktadır. Eksik talep işsizliği, az gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdama neden olabilmektedir (Aydın, 2012: 122-123).

Eksik talep işsizliğinin yaşandığı dönemlerde devletlerin gerekli politikaları ve tedbirleri uygulamadığında ekonomik durgunluk devam edeceğinden işten çıkarmalarda artış görülecek ve işsizlik oranları yüksek seyredecektir (Yıldız, 2014).

1.1.1.1.5. Arızı (Friksiyonel) İşsizlik

Arızı bir diğer adıyla geçici işsizlik, çalışanların daha iyi koşullarda ya da daha iyi ücretle çalışmak gibi çeşitli nedenlerden dolayı mevcut işinden ayrılması ve yeni iş ararken geçirdiği süreye denilmektedir. İşgücündeki bu arayış çok uzun sürmeyeceğinden geçici işsizlik olarak adlandırılmaktadır (Akyıldız, 2019: 97). Ülkelerde %1 ile %4 oranlarında arızı işsiz bulunması normal olarak görülmektedir. Ekonomide iş mevcuttur ancak iş arayanların belirli sebeplerden kaynaklı olarak iş beğenmeme durumundan dolayı işsizlik ortaya çıkmaktadır (Bocutoğlu, 2016: 78).

Arızı işsizlik ekonomilerde yaşanan sorunlardan kaynaklı değildir. Güçlü ekonomilerde dahi yaşanabilen doğal bir işsizlik türüdür. Bu işsizlik türünü azaltmak için iş ve istihdam hizmetleri sağlayan kurumların işgücü piyasası taleplerini doğru analiz etmesi ve işverenlerle koordinasyon içerisinde ilerlemesi gerekmektedir (İncekara, 2010: 5).

1.1.1.2. Gizli İşsizlik

Bir işte çalışıyor olmasına rağmen üretim miktarının artmasına katkıda bulunmayan, işten çıkarılması sonrası toplam çıktı miktarında değişiklik yaşanmayan kişilere gizli işsizler denilmektedir (Bocutoğlu, 2016: 77). Açık işsizlikten farklı olarak bu işsizlik türünde bireylerin görünürde bir işi var ancak üretime herhangi bir katkıda bulunmamaktadır.

Gizli işsizlik, bir firmanın işe aldığı kimsenin bilgi ve deneyimlerinin mevcut işteki konumuyla uyumsuzluğu durumunda gerçekleşmektedir. Zamanla firmaların kapasitesi olmasına rağmen toplam çıktı miktarında beklenen seviyeye ulaşamamasına neden olmaktadır. Üretime hiçbir katkısı olmayan çalışanların ücretlerini almaya devam etmeleri firmalara zarar vermektedir (Akyıldız, 2019: 97).

Gizli işsizliği kamu ve tarım sektörlerinin gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı belirlemektedir. Buna göre, kamu ve tarım sektörlerinin gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı azaldıkça gizli işsizlik azalmaktadır. Yani gizli işsizlerin yoğun olduğu tarım sektörünün ağırlığının azaltılması ve özel sektörlerin ağırlığının artması gerekmektedir (Bocutoğlu, 2016: 82).

1.1.2. İşsizliğe Neden Olan Belli Başlı Gelişmeler

Dünya’da yaşanan bazı gelişmeler, ülke ekonomilerini doğrudan etkileyerek krizlere neden olmuştur. Yaşanan bu ekonomik krizler ise ülkelerin işgücü piyasalarına olumsuz etkiler bırakarak ülkelerde işsizlik sorununu da beraberinde getirmiştir. Dünya’nın en büyük ekonomik krizi olan 1929 büyük buhranla başlayan işsizlik sorunu, 1973 petrol krizi ve 2008 küresel krizi sonrası artış göstermiş ve günümüzde yaşanmakta olan Covid-19 küresel salgınıyla ise sorun olmaya devam

etmektedir. İşsizliğin nedenlerinin bilinmesi için öncelikle yaşanan süreçlerin bilinmesi önemlidir.

1.1.2.1.1929 Büyük Buhran

19. yüzyılda Avrupa'da ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkileyen sanayileşme süreci sonrası üretim sürecinde büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Özellikle tarım alanında yaşanan makineleşmeyle birlikte kırsal alandan kentlere göçler yaşanmış ve işgücüne katılan işçi sayısı artmasıyla işverenlerin üretim maliyetlerini azaltmıştır. Ancak işçilerin çalışma şartları kötüleşerek emeklerinin karşılığını alamadığı bir süreç ortaya çıkmıştır. 19.yüzyıl başlarında işçilerin emeği karşılığında yeterli düzeyde ücret alabilmesi ve çalışma şartlarının iyileştirilebilmesi için ortaya çıkan sendikal hareketler, işsizlikten daha önemli bir problem haline gelmiştir. Ancak 1929 'da ABD'de başlayan "Büyük Buhran" la beraber işsizlik, tüm dünyada küresel bir sorun haline gelmiştir (Alkan, 2014: 4-5).

1929 Büyük Buhranı ABD'de borsanın çökmesiyle başlamış ve dünyanın en büyük finansal krizlerinden biri yaşanmıştır. Uygulanan politikalar yetersiz kalarak ekonomik krizin daha da derinleşmesine neden olmuştur. Bu krizin toplumsal ve ekonomik alanda büyük etkileri olmuştur. Birçok banka, işletme ve kuruluş iflas etmiştir (Barışık ve Barış, 2015: 240).

Buhran döneminde yaşanan ekonomik bunalım, dünya da ticaretin ve üretimin azalmasına neden olarak milyonca kişinin işsiz kalmasına neden olmuştur. Bu dönemde ülkelerin işsizlik oranları tarihte görülmemiş seviyelere ulaşmıştır. Öyle ki en fazla etkilenen ülke olan ABD'de 1929 yılında %3,2 olan işsizlik oranı, yaşanan büyük buhranın etkileriyle 1933 yılına gelindiğinde 8 kat artışla rekor seviyeye ulaşarak %25 oranına kadar yükselmiştir. 1932 yılında işsizlik oranı İngiltere'de iki kat artışla %22,1 oranına yükselirken, Almanya'da ise 3,5 kat artışla %43,2 oranına kadar artış göstermiştir (Işık ve Duman, 2012: 246).

1.1.2.2. 1973 Petrol Krizi

1973 yılı Arap-İsrail savaşında Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliği (OAPEC) tarafından ABD ve Hollanda başta olmak üzere savaşta İsrail'e destek veren

batılı ülkelere karşı petrol ambargosu ilan edilmiştir. Dünya ekonomilerini derinden etkileyen bu ambargo sonrasında OPEC'in petrol fiyatlarını artırmasıyla petrol tüketicisi ülkelerde petrol temini zor ve maliyetli olurken, petrol ihraç eden ülkeler zenginleşmiştir. Petrol kriziyle birlikte ambargo uygulanan ülkelerin üretim maliyetlerinde artış yaşanarak ülke ekonomilerinde durgunluk görülmüştür. Yaşanan bu ekonomik durgunluk süreci "stagflasyon" olgusunu gündeme getirmiştir. Stagflasyon durumunda, ülkelerde ekonomik durgunluk ve enflasyon eş zamanlı görülmektedir. Bu da işsizlik oranlarındaki artışın ve enflasyonun aynı anda ortaya çıkmasını ifade etmektedir. Stagflasyon ortamında ülkelerde maliyetlerin artmasıyla birlikte arz ve talepte azalmalar yaşanmıştır. Üretimin azalmasıyla birlikte ise işsizlik sorunu ortaya çıkmıştır (Öztürk ve Saygın, 2017: 2-11).

1973 Petrol Krizi'nin yaşanmasının ardından ülkelerin işsizlik oranlarında artış gözlenmiştir. Öyle ki 1970 yılında ABD'de %4,9 olan işsizlik oranı, 1975'e gelindiğinde %8,47'ye, Belçika'da 1970 yılında %2,3 olan işsizlik oranı, 1976 yılına gelindiğinde %7,2'ye, Almanya'da ise 1970 yılında %0,43 olan işsizlik oranı, 1976 yılına gelindiğinde %3,09'a yükselmiştir (OECD, 15.04.22). Fransa'da ise 1970 yılında %2,6 olan işsizlik oranı, 1976 yılına gelindiğinde %5,2'ye yükselmiştir (ECB, 16.04.22).

1.1.2.3.2008 Küresel Krizi

2000'li yıllarda ABD'de konut fiyatlarında yaşanan artışla düşük gelir gruplarına "Subprime Mortgage" (ipotekli konut kredisi) kredileri sağlanmıştı. Ancak ödeme durumlarına bakılmaksızın herkese verilen bu krediler, 2004 yılı sonrasında faizin artışıyla ve sonrasında 2006 yılında konut fiyatlarındaki düşüşle finans sistemine zarar vermeye başlamıştır. Konut kredisi alanlar faizin artışıyla ödemelerini yapmamış ve finans sistemi bozulmuştur (Engin ve Göllüce, 2016: 28-29).

2007 yılında ABD'de finansal piyasalarda başlayan bu sorunlar, 2008 yılında krize dönüşmüştür. Yaşanan bu finansal kriz, en çok gelişmiş ülkeleri olmak üzere bütün dünya ülkelerini olumsuz etkileyerek küresel kriz haline gelmiştir. Kriz sonrasında ülkelerde hem reel sektör hem de finansal alan etkilenmiştir. Dünya ekonomilerinde ve ticaret hacimlerinde küçülmeler yaşanmasına neden olan bu küresel

kriz sonrası ülke ekonomilerindeki büyüme oranlarında düşüş yaşanmıştır. Ekonomilerde yaşanan bu daralmalar sonrasında talebin ve üretimin azalmasıyla finans sektörü başta olmak üzere birçok sektörde iflaslar yaşanarak işsizlik oranları artış göstermiştir. Ülkeler işsizlikle mücadele edebilmek ve istihdamı arttırabilmek için gerekli politikalar oluşturmak ve uygulamak zorunda kalmıştır (Çimen, 2017: 208-210).

2008 Küresel Krizi öncesi ve sonrası ülkelerin işsizlik oranlarında değişiklikler olmuştur. Buna göre ABD’de 2000 yılında %4 olan işsizlik oranı, 2009 yılına gelindiğinde %9,2’ye, Fransa’da %7,4 olan işsizlik oranı %9,2’ye, İsveç’te %5,8 olan işsizlik oranı %8,3’e, İngiltere’de ise %5,5 olan işsizlik oranı %7,7’ye yükselmiştir. Bu oranlardan görüldüğü üzere işsizlik oranı en fazla artış gösteren ülke %60 artışla ABD olmuştur (Işık ve Duman, 2012: 247).

1.1.2.4.COVID-19 Küresel Salgını

Koronavirüs (Covid-19), bireyleri yüksek oranda etkilemeye devam eden bir bulaşıcı solunum yolu hastalığıdır. İlk olarak 2019 yılında ortaya çıkan bu hastalık, Çin’in Hubei eyaletinin Wuhan şehrinde görülmesinin ardından dünya ülkelerine yayılmaya başlamış ve Dünya Sağlık Örgütü tarafından pandemi olarak ilan edilmiştir. Salgın sürecinde yalnızca insan sağlığı zarar görmemiş aynı zamanda sosyal ve ekonomik yaşamı da olumsuz etkilemiştir (Bulut ve Pınar, 2020: 218). Bulaşın önlenmesi amacıyla belirli dönemlerde alınan tam kapanma tedbirleri sonrasında birçok sektörde üretim durmuştur. Üretimin durmasıyla işsizlik oranları tüm dünyada artış göstererek önemli seviyelere ulaşmıştır.

ILO (2021) raporuna göre Covid-19 dünya ülkelerinin işgücü piyasalarını olumsuz etkileyerek iş kayıpları ve işsizlikle karşı karşıya bırakmıştır. Rapora göre Covid-19 salgını sürecinde küresel işsizlik 33 milyon artışla 220 milyon olmuştur. İşsizlik oranı ise %1,1 artışla %6,5’e yükselmiştir (ILO,2021: 9).

Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) raporuna göre, Covid-19 salgınının başlamasından bugüne kadar OECD ülkelerinde 22 milyon kişi işsiz kalmıştır. OECD ülkelerinde aşının bulunması sonrası yaşanan normalleşme

sonucunda işsizlik oranlarında azalma olsa da hala 8 milyon işsiz ve aktif olarak iş aramayan 14 milyondan fazla kişi bulunmaktadır. Rapora göre OECD ülkelerindeki istihdam oranı 2022 yılında da pandemi öncesi seviyelerinin altında olacağı öngörülmektedir. 2019 yılında OECD total işsizlik oranı %5,43'ken 2020 yılına gelindiğinde bu oran %7,7'ye yükselmiştir. ABD'de 2019 yılında %3,6 olan işsizlik oranı, 2020 yılında %8'e, Şili'de %7,2'den %10,7'ye, Kanada'da %5,7'den %9,5'e, Kolombiya'da %10,3'ten %15,8'e kadar yükselmiştir (OECD, 2021).

1.2. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

İşsizlik hem ekonomik alanda hem de sosyal alanda topluma zarar vermektedir. İşsizliğin bireyler ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması ve çalışmakta olanların işini kaybetmesi sonrası yaşadığı gelir kayıplarının tazmin edilmesi gerekliliği anlayışıyla işsizlik sigortası doğmuştur. İşsizlik sigortası kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte bu alanla ilgili genel kabul gören ortak bir ifade olmasa da benzer birçok tanımlar yapılmıştır.

İşsizlik sigortası, işsizliğin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak ve toplumun refahını korumak için kullanılan işsizlikle mücadele aracıdır. Dünya'daki işsizlik sigortası uygulamalarına bakıldığında işsizlik sigortası, çalışmak istediği halde iş bulamayan ve işsiz kalan kişilerin yeni iş buluncaya kadar ki süreçte gelir kaybını tazmin eden sistemdir (Limoncuoğlu, 2006: 32-33).

İşsizlik sigortası, çalışmak için yetenek, beceri ve isteği olmasına rağmen iradesi dışında işini kaybetmiş olanların, yeni iş bulana kadarki süreçte kişilerin ve ailelerinin gelir kaybı yaşamamaları ve yaşam standardının düşmemesini amaçlayan sigorta koludur (Başterzi, 1996: 53).

Andaç'a (2010: 57) göre sosyal güvenlik, sosyal politika ve sosyal sigorta kavramlarının bir parçası olan işsizlik sigortası, *"kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta kolu"* şeklinde tanımlanmıştır.

İşsizlik sigortası, bireylerden zorunlu kesilen primlerle sağlanmaktadır. Bu özelliği ile işsizlik sigortasını çalışanlardan kesilen zorunlu primlerle bireylere zorunlu tasarruf sağlayarak tüketim harcamalarında istikrarı amaçlayan bir sistem olarak tanımlayabiliriz (Taşçı ve Yılmaz, 2010: 605).

Tasarruf imkanlarının az olduğu süreçlerde işsizlik yaşanması yaşamsal anlamda bireyleri zorlamaktadır. Bu anlamda işsizlik sigortası, prime dayalı olarak işsiz kalan kişilerin gelir kaybını belirli bir süre zarfında telafi eden bir uygulamadır (Tuna, 1995: 1).

İşsizlik sigortası, bireylerin iradesi dışında işini kaybetmesiyle beraber oluşabilecek sosyo-ekonomik sıkıntılarının önlenmesini sağlayan pasif istihdam politikalarından biridir (Çakmak, 2020: 5).

1.2.1. İşsizlik Sigortasının Doğuşu ve Gelişimi

Birinci Dünya Savaşı ve 1929'da yaşanan Ekonomik Buhran Avrupa'da işsizlik sigortası uygulamasının devletler tarafından kurulmasına ya da mevcut uygulamanın geliştirilmesinde etkili olmuştur. Çünkü bu dönemde ekonomik anlamda sıkıntılar yaşandığı ve işsizlik oranlarında ciddi artışlar görüldüğü için işsizlik sigortası uygulamasının işsizlerin gelir kayıplarını önleyeceği düşünülmüştür (Küçükbayrak, 2012: 19).

18. yüzyılda sanayileşme süreci sonrasında kırsal alandan kente göçler yaşanmıştır. Ancak yaşanan bu göç hareketleri sonrasında uygulanan yanlış politikalar toplumsal düzensizlik ve ardından ekonomik durgunlukları beraberinde getirmiştir. Yaşanan ekonomik krizler sonrası çalışanlar zarar görmüş ve çalışma yeteneği ve isteği olmasına karşın iş bulunamaması toplumsal ve ekonomik olarak önemli bir risk olarak görülmüştür (Limoncuoğlu, 2006: 35).

İşsizliğin ortaya çıkması ve artış göstermesiyle beraber işsiz kişileri kısa süreli korumak amacıyla koruyucu tedbirler ve uygulamalar ihtiyacı doğmuştur. Ancak işsiz kalanların yaşam standartlarının düşmemesi ve gelir kaybı yaşamamaları için alınan önlemlerin uygulanması kolay olmamış ve uzun zaman almıştır. 19.yy. da ilk önlemler sendikalar ve dini kurumlar yoluyla alınmıştır. İşsizleri korumak için yardım sandıkları

oluşturulmuştur. Yardım sandıklarıyla yapılacak ödemelerin finansmanı işçilerin ücretlerinden karşılanmakta devletin herhangi bir katkısı bulunmamaktaydı. Bilinen ilk örgütlenme 1824 yılında İngiltere’de işsizlik fonu adıyla oluşturulmuştur. Sendikal gelişimle birlikte ilerleyen zamanlarda birçok Avrupa ülkesinde de işsizlik fonu oluşturulmuştur. Yardım sandıkları uygulaması, İngiltere’de 1911 yılında kurulan gerçek anlamdaki ilk işsizlik sigortasına kadar devam etmiştir (Tuna, 1995: 5-6).

İlk olarak 1893 yılında İsviçre’de uygulanan işsizlik sigortası, daha sonrasında daha da detaylandırılarak 1907 yılında Danimarka’da uygulanmıştır. Ancak günümüz anlamıyla ilk işsizlik sigortası uygulaması 1911 İngiltere ve İrlanda’da uygulanmıştır. İkinci dünya savaşı sonrasında ve dünyada yaşanan 1929 ekonomik buhranı sonrasında dünyada birçok ülke işsizlik sigortası uygulamalarına başlamıştır (Dinççay, 2020: 447).

20. yüzyıl başlarında ilk işsizlik sigortası sistemi olarak kabul edilen “Ghent Sistemi”, ilk Belçika’nın Ghent şehrinde uygulanmıştır. Bu sistem sendikalar tarafından yönetilen bir gönüllü sigorta sistemidir. Devlet tarafından desteklenen bu sistem, 1905 yılında Fransa, 1907’de Norveç ve Danimarka, 1916’da Hollanda, 1917 Finlandiya, 1920 Belçika, 1924 İsviçre ve 1934’te ise İsveç’te Ghent sistemi ulusal düzeyde kabul edilerek sendikalaşma ile işsizliği azaltmayı hedeflemektedir (Uçkan, 2007: 37).

1929 ekonomik buhranı sonrasında işsizlik sigortasının çoğu ülke tarafından gerekliliği anlaşılmıştır. 1920 yılına kadarki süreçte yalnızca altı ülke tarafından uygulanan işsizlik sigortası, savaş sonrası yaşanan yüksek işsizlik oranlarından sonra çoğu ülkede kullanılmaya başlanmıştır. 1930’lu yıllarda dünyanın en büyük ekonomik buhranlarından birinin yaşanmasının ardından kuruluşlar ve sendika faaliyetleri yeterli olmamış ve artık ülkeler için bir koruyucu uygulama gerekmiştir. İkinci dünya savaşı öncesinde işsizlik sigortası uygulamaları artış göstermiştir. 1990’lı yıllara gelindiğinde ise çoğu ülkede işsizlik sigortası uygulanır hale gelmiştir (Yiğit, 2004: 49).

Yaşanan ekonomik buhranlar sonrasında ülkelerin işsizlik sigortasına artan ilgileri sonrasında uluslararası kuruluşlar tarafından düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan en geçerli olanları Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1934’te

44 no'lu İşsizlik Yardımı Sözleşmesi ve 102 no'lu Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile düzenlenen işsizlik yardımlarıdır (Limoncuoğlu, 2006: 39).

Bazı ülkelerdeki uygulanan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarının yasa tarihleri şu şekildedir: ABD (1932, 1935, 1937), Avusturya (1920,1977), Avustralya (1944,1947), Belçika (1920,1963), Brezilya (1965,1986), Danimarka (1907, 1970, 1976), Fransa (1905,1951, 1958, 1967, 1972, 1974), Almanya (1927,1969), Hollanda (1916, 1987), İngiltere (1911, 1992) İsveç (1934, 1956, 1973), İsviçre (1924, 1951, 1976, 1977, 1982), İtalya (1919, 1988), İrlanda (1911, 1981),), İspanya (1919, 1984, 1992), İzlanda (1936, 1981), Kanada (1935,1971), Norveç (1906, 1970), Polonya (1924, 1993), Portekiz (1975, 1989), Yunanistan (1945, 1954) ve Türkiye (1999) (Andaç, 2010: 54).

1.2.2. İşsizlik Sigortasının Özellikleri

İşsizlik sigortası, bütün sosyal sigortalar gibi devlet tarafından kurulmakta ve denetlenmektedir. Devlet eliyle kurulan işsizlik sigortası, sosyal sigortalarla genel olarak benzer özellikler taşısa da diğer özel sigorta kollarından ayrılan özellikleri vardır. Bu sigorta kolunun özellikleri farklı başlıklarda incelenecektir.

1.2.2.1. İşsizlik Riskini Tazmin Etme Özelliği

İşsizlik, kişinin çalışma yeteneği ve isteği olmasına rağmen iş bulamama durumunu ifade etmektedir. Kişiler işsiz kaldığında gelir kaybına uğrar ve bu da sosyal ve ekonomik anlamda sıkıntılara yol açar. İşsizlik sigortası, bu gibi durumlarda kişilerin gelir kayıplarını tazmin etmek ve bireyleri işsizlik riskine karşı korumak için uygulanan bir politikadır.

İşsiz kalmasıyla beraber hayatlarını sürdürebilmekte zorluk çeken bireylere koruma sağlayan işsizlik sigortası, bütün işsizleri kapsamamaktadır. İşsizlik sigortasından yararlanabilmek ve işsizlik riskinden korunmak isteyenlerin iradesi dışında işsiz kalması gerekmektedir. İradesi dışında işsiz kalan herkesin gerekli koşulları sağlaması durumunda geçici bir süreliğine de olsa gelir kaybını hafifletmeye yardımcı olmaktadır (Çakmak, 2020: 8).

1.2.2.2. Zorunluluk Özelliği

Sosyal ve ekonomik alanda çok büyük risk arz eden işsizliğin neden olduğu gelir kaybının önlenmesi için işsizlik sigortası uygulanması ve bu sigorta sisteminin zorunlu olması gerekmektedir. İşsizlik sigortası eğer ki zorunlu olmazsa bir sosyal yardım niteliğinde olur ve bu da devlete yük yükleyecektir. Günümüzde ülkelerin büyük çoğunluğu işsizlik sigortasını zorunlu uygulamaktadır. İşsizlik sigortası zorunluluk özelliğiyle katılımı gönüllü olan özel sigortalardan ve yardım sandıklarından ayrılmaktadır (Andaç,2010: 58-59).

Bütün ülkelerde işsizlik sigortası zorunlu uygulanmamaktadır. Bazı ülkelerde işsizlik sigortası ihtiyari olarak ya da işsizlik yardımı şeklinde uygulanmaktadır. Ülkelerin büyük çoğunluğunda işsizlik sigortası, zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı şeklinde uygulanmaktadır. Ülkemizde yalnızca zorunlu işsizlik sigortası uygulanmakta ve işsizlik yardımı uygulaması bulunmamaktadır.

Tablo 1.1’de bazı ülkelerde işsizlik sigortasının uygulanma şekilleri gösterilmektedir.

Tablo 1.1. Bazı Ülkelerde İşsizlik Sigortasının Uygulanma Şekilleri

ÜLKELER	UYGULAMA ŞEKLİ
Avusturya	Zorunlu işsizlik sigortası ve İşsizlik Yardımı
Danimarka	İhtiyari işsizlik sigortası ve İşsizlik Yardımı
Yunanistan	Zorunlu İşsizlik Sigortası
İsviçre	Zorunlu İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Çek Cumhuriyeti	İşsizlik Yardımı
İsveç	İhtiyari İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Fransa	Zorunlu İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Almanya	Zorunlu İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Finlandiya	İhtiyari İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı

Tablo 1.1. (Devam) Bazı Ülkelerde İşsizlik Sigortasının Uygulanma Şekilleri

Yeni Zelanda	İşsizlik Yardımı
Brezilya	Zorunlu İşsizlik Sigortası
İran	Zorunlu İşsizlik Sigortası
İtalya	Zorunlu İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Norveç	Zorunlu İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Japonya	Zorunlu İşsizlik Sigortası
Portekiz	Zorunlu İşsizlik Sigortası
Rusya	Zorunlu İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
İngiltere	Zorunlu İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Türkiye	Zorunlu İşsizlik Sigortası

Kaynak: ILO (2013), Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide.

1.2.2.3. Prim Ödeme Özelliği

İşsizlik sigortası, prim ödeme esasına dayanmaktadır. İşçi, işveren ve devlet taraflarınca ödenen primlerle finanse edilmektedir. İşsizlik sigortasının finansman kaynağı kimi ülkelerde yalnızca işçi ya da işveren olurken bazılarında ise devlet olabilir. İşçi ve işverenin birlikte finanse edebileceği gibi üçlü finansman şeklinde de olabilir. Ancak yalnızca devlet tarafından finansmanı sağlanması ekonomik kriz zamanlarında maliyetlerin artması riski nedeniyle tercih edilmemektedir (Limoncuoğlu, 2006: 42).

İşsizlik sigortasında tarafların ödeyeceği prim miktarları sigortacılık tekniğine göre ve aktüeryal hesaplarla belirlenmektedir (Andaç, 2010: 63). Primini ödeyen sigortalı işsiz kalması durumunda ödeneklerden ve sağlanacak olan bütün hizmetlerden yararlanmaya hak kazanacaktır (Limoncuoğlu, 2006: 42). Ancak belirlenen ve ilgili taraflardan kesilen prim oranlarının ilerde işsizlik riskiyle karşılaşan sigortalının gelir kaybını giderecek düzeyde olması gerekmektedir. Bu

anlamda kişilerin güvence sağlamasını öngören ve sigortacılık tekniğine göre primleri ödenen, devlet tarafından yönetilip zorunluluk özelliğini taşıyan zorunlu işsizlik sigortası uygulaması devletler tarafından uygulamaya konulmuştur. Bu ülkelere örnek olarak Tablo1.1’de yer alan ülkelerden Almanya, Hollanda, Norveç, Portekiz, Yunanistan, Japonya, İngiltere, Avusturya, Belçika, Rusya, İran ve Türkiye’yi örnek verebiliriz.

1.2.2.4. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği

İşsizlik sigortasının aktif ve pasif olarak iki yönü olduğu söylenebilir. Bu sigorta kolu aktif yönüyle sigortalılara işsizlik ödeneği sağlayarak gelir kaybını hafifletmeyi amaçlarken, pasif yönüyle ise işsiz kaldığı süreçte bireylerin yeniden işe yerleştirilebilmesi için mesleki eğitim programlarıyla işe yeniden meslek sahibi olmalarını sağlamayı amaçlamaktadır (Çakmak, 2020: 9).

İşsizlik sigortasında sigortalıların işsiz kalması durumunda yeniden işe yerleştirilmeleri önemlidir. Çünkü sigortalıların uzun süreli işsiz kalması ödenek süresinde uzamaya neden olacağı için kurumun maliyetlerinde artmaya neden olacak aynı zamanda da geçen süre içinde bireylerin mesleki yeteneklerinin azalmasına sebep olduğu için bireyi sosyal ve psikolojik anlamda olumsuz etkileyecektir. Bu yüzden işsizlik sigortası uygulamalarında kurumların yeniden işe yerleştirme konusunda daha aktif olmaları ve gerekli uygulamaları yerine getirmeleri önem taşımaktadır.

1.2.3. İşsizlik Sigortası Finansmanı

İşsizlik sigortasında sigortacılık tekniğinde olduğu gibi kişi kendi primleriyle kendisini güvence altına almaktadır. Finansmanı ilgili taraflar sağlamaktadır. Ancak işsizlik sigortası finansmanını doğru planlamak ülkeler için kolay değildir. Bunun en temel nedeni ekonomik dalgalanmaların ne zaman olabileceğinin tahmin edilememesidir. Beklenilmeyen zamanlarda yaşanan ekonomik durgunluklar, işsizlik oranlarını artırmaktadır. Dolayısıyla bu sigorta koluna ayrılmış olan finansman yeterli olamamaktadır. Bu yüzden işsizlik sigortası finansmanında yalnız işçi ve işveren primleri bazı durumlarda yeterli olamamaktadır. Devletin katkıları bu gibi olağanüstü durumlarda gerekli ve önemlidir (Andaç, 2010: 86).

İşsizlik sigortasında işçilerin gelecekte karşılaşacakları risklere karşı güvence sağlaması isteği ve işverenlerin çalışanın işten çıkmasıyla işsiz kalmasındaki sorumluluğu prim ödemelerini gerektirmiştir (Yalçiner, 2000: 175). Devletin bu sosyal sigortadaki rolü, işsizlik yardımlarını karşılamak ve olağanüstü hallerde açık çıkması durumunda açıkları kapatmaktır.

1.2.3.1. İşsizlik Sigortası Finansman Kaynakları

İşsizlik sigortası finansmanı genelde işçi ve işverenlerin kazançları üzerinden belirli oranlarda alınan primler ile devlet katkıları ile sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortası finansman kaynakları temelde primler ve devlet katkıları olarak iki başlıkta incelenecektir.

1.2.3.1.1. Primler

İşsizlik sigortasının finansmanı, işçi ve işverenlerden ve devletten alınan primlerle sağlanmaktadır. Bu sisteme işçi, işveren ve devletin katılımı nedeniyle üçlü finansman sistemi adı verilmektedir. Günümüzde Avusturya, Hollanda, Kanada, İngiltere, Danimarka, Norveç, Finlandiya, Japonya, Almanya ve Türkiye üçlü finansman yöntemini kullanan ülkelerden bazılarıdır (Başterzi, 1996: 75).

Ülkeler, sosyal ve ekonomik durumlarına göre işsizlik sigortasının farklı şekilde finansmanı sağlanmaktadır. Üçlü finansman yöntemi kullanıldığı gibi tamamı devlet tarafından ya da yalnızca işverenin finansmana katıldığı tekli finansman uygulanan işsizlik sigortası sistemleri de mevcuttur. Örneğin İtalya'da işçi finansmana katılmamakta ve sadece işveren katılmaktadır. Devlet yalnızca yönetim giderlerine katkıda bulunmaktadır. Benzer bir örnek olarak ABD verilebilir. ABD'de de New Jersey, Alabama ve Alaska dışında bütün yerlerde işsizliğin finansmanını işverenler karşılamaktadır. Devlet yardım programlarını desteklemekte ve açıkları kapatmaktadır (Başterzi, 1996: 76). Sadece işçinin prim ödediği ülke örneği ise Eski Yugoslavya'dır. Bazı ülkelerde ise yalnızca işveren ve devlet finansmana katılmakta ve işçi katılmamaktadır. Primlerin devlet ve işverenlerin ödediği bu ülkeler, Macaristan, Avustralya, Lüksemburg, İzlanda, Bulgaristan, Yeni Zelanda ve Mısır'dır. Brezilya'da ise tamamını devlet ödemektedir (Andaç, 2010: 88).

Primlerin hesaplanması sabit prim yöntemi ve emek gelirine dayalı prim yönetimi şeklinde iki farklı şekilde yapılmaktadır. Sabit prim yönteminde finansmana katılan tüm grupların aynı miktarda prim ödemektedir. Gelir düzeylerine bakılmaksızın prim oranları belirlenmektedir. Bu nedenle eşitlikçi olmadığı düşünülmektedir. Bu yöntem İngiltere’de uygulanmaktadır. Emek gelirine dayalı yöntemde ise bunun tam tersi olarak gelir düzeyine göre belirlenmektedir. Bu yöntemde primler, ücretin belirli bir yüzdesinin alınmasıyla ya da emek gelirlerine göre gruplara ayrılarak prim oranı belirlenerek hesaplanmaktadır. Emek gelirlerine göre sınıflandırılması çok az uygulanmakta ancak gelir düzeyine göre belirlenmesi yaygın uygulanmaktadır (Başterzi, 1996: 79).

Primler yaygın olarak belirli kazanç tutarları üzerinden hesaplanmaktadır. Yüksek ücret alanlar için ise farklı sistemler uygulanabilmektedir. Birçok ülkede işveren ve işçi prim oranları eşit olmaktadır. Ancak çoğu ülkelerde ise işverenler tamamını finanse etmektedir. Devletin belli durumlarda prim katkıları olmaktadır (Dilik, 1992: 288).

1.2.3.1.2. Devlet Katkısı

İşsizliğin bir risk ve sorun olmasıyla devletler vatandaşlarını bu risklerden korumak için çeşitli önlemler almışlardır. Bu önlemlere ilk olarak işsizlik yardımıyla başlayan devletler, işsizlik sigortasının ortaya çıkışı ile finansmana katkı sağlayarak desteklemektedir. Devletlerin yaptığı bu katkılarla beraber işçi ve işverenlerin prim yükleri hafifleyecek ve işsizlik sigortası primlerinin gelirlere eşit oranlı dağılımının sağlanması daha kolay olacaktır.

İşsizlik sigortası finansmanına belirli oranlarda devlette katkıda bulunmaktadır. Bir ülkedeki işsizlik oranları devlet katkısı oranlarını belirlemektedir. Devlet katkı oranlarına bakıldığında işçi ve işveren prim oranlarından az olduğu görülmektedir. Eğer ki bir ülkede işsizlik oranı fazlaysa devlet katkısı da fazla olacaktır. İşsizlik az oranlarda ise devlet katkısı azalmaktadır. Devlet katkıları, işsizlik sigortası giderlerine göre hesaplanan bir ödenek yardımıdır. Ülkelerdeki devlet katkı şekilleri farklılaşmaktadır. Örnek verecek olursak Fransa’da devlet yalnız işsizlik yardımlarına destek vermekte, işsizlik sigortasına katkıda katılmamaktadır. ABD ve

İtalya’da yalnızca yönetim giderlerini karşılarken, Hollanda, İngiltere ve Japonya’da doğrudan katılım göstermektedir. Aynı zamanda Japonya’da yönetim masraflarını karşılarken, Hollanda ve İngiltere’de işsizlik sigortasına katılımının yanında işsizlik yardımlarının finansmanını da sağlamaktadır. Avusturya, Belçika, Almanya’da ise işsizlik sigortasında yaşanan finansman açıklarını karşılamaktadır. Almanya ve Belçika aynı zamanda işsizlik yardımları sağlamaktadır (Başterzi, 1996: 85).

Tablo 1.2’de seçilen bazı ülkelerdeki işsizlik sigortasının finansmanına hangi taraflarca ve ne kadar oranla katılım sağlandığı, devlet katkısını hangi durumlarda sağladığı gösterilmiştir.

Tablo 1.2. Bazı Ülkelerdeki İşsizlik Sigortası Finansman Kaynakları

ÜLKELER	FİNANSMAN KAYNAKLARI
Hollanda	Devlet finansmana katılmamaktadır. Sigortalı, kazancının %1,79 oranında ödemektedir. İşveren ise aylık kazancın %1,79’unu ödemektedir.
Avusturya	Sigortalıda işverende kazançları üzerinden %3 oranında finansmana katılmaktadır. Açık yaşanması durumunda devlet açıkları kapatmaktadır.
Belçika	Sigortalı kazancının %0,87 oranında katılmakta, işveren ise %1,46 oranında katılmaktadır. Devlet açık yaşanması durumunda açıkları kapatmaktadır.
İsviçre	Sigortalı kişi kazancının %1 ini, işveren ise aylık kazancının %1’ini ödemektedir. Açık yaşanması durumunda devlet açıkları kapatmaktadır.
İtalya	Ülkede sigortalılar finansmana katılmamaktadır. İşveren endüstriyel alanlarda aylık kazancın %1,61’ini, ticari alanlarda ise %1,91’ini ödemektedir. Devlet ücret destek fonuna ve yönetimde yaşanan maliyetlere katkıda bulunmaktadır.
Çek Cumhuriyeti	İşçi finansmana katılmamaktadır. İşveren kazancının %1,20 oranında finansmana katılmaktadır. Açık yaşanması durumunda devlet açıkları kapatmaktadır.
Avustralya	Sigortalı kişide işverende finansmana katılmamaktadır. Tamamını devlet karşılamaktadır.
Almanya	Sigortalı kazancının %3,25’ini, işveren ise aylık kazancının %3,25’ini ödemektedir. Devlet açıkları kapatmaktadır.
Avusturya	Sigortalı aylık ücret tutarının %2,65’ini, işveren ise aylık tutarın %2,65’ini ödeyerek finansmana katılmaktadır. Devlet yalnızca acil durumlarda ve açık durumlarında katılır.
Finlandiya	Ülkede işsizlik sigortası fonunun %5,5’i sigortalı tarafından, %47’si işveren, %47,5’ini ise devlet karşılamaktadır.

Tablo 1.2. (Devam) Bazı Ülkelerdeki İşsizlik Sigortası Finansman Kaynakları

Rusya	Devlet destekli finanse ediliyor. Sigortalı finansmana katılmamakta işveren ise %2 oranında ödemeye katılmaktadır.
Arnavutluk	Sigortalılar ve devlet finansmana katılmamaktadır. Yalnızca işveren ücret tutarının %6'sını ödemektedir.
Türkiye	Prime esas aylık kazanç üzerinden sigortalı %1, işveren %2 devlet ise %1 oranında finansmana katılmaktadır.

Kaynak: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), Comparative Tables Database.

1.2.3.2. İşsizlik Sigortası Finansman Yöntemleri

Sosyal sigortaların finansmanında iki temel yöntem kullanılmaktadır. Bunlar dağıtım ve fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemidir (Başterzi, 1996: 90). Aynı zamanda kapitalizasyon ve dağıtım yönteminin birlikte kullanıldığı karma yöntemlerde geliştirilmiştir. Ülkeler ekonomik ve sosyal durumlarına bakarak ve işsizlik sigortasına başvuranların durumunu değerlendirerek hangi yöntemi uygulayacağına karar vermektedir (Dilik, 1992: 251).

İşsizlik sigortası finansman yöntemleri, fon biriktirme ve dağıtım yöntemi olarak iki başlıkta incelenecektir.

1.2.3.2.1. Fon Biriktirme (Kapitalizasyon) Yöntemi

Fon biriktirme yönteminde sigortalıların primleri ve devlet katkısıyla fon oluşturulmakta ve sigortalıların ileride yaşayabilecekleri risklerin gerçekleşmesi durumunda bu fondan karşılanmaktadır (Limoncuoğlu, 2006: 47).

Fon biriktirme yönteminde fonların oluşturulması bireysel ya da toplu olabilmektedir. Bireysel fon biriktirme yöntemi, sigortalı ve işvereni tarafından ödenmiş olan primlerin ve devlet katkılarının her bir sigortalı kişinin kendi adına ayrı ayrı açılan hesapta biriktirilmesi ve riskle karşılaşması durumunda bu hesaptan karşılanmasına dayanmaktadır. Toplu fon biriktirme yönteminde ise sigortalıların karşılaşabileceği riskler, sigortalılar tarafından ödenen primlerin toplandığı ortak bir fon hesabında biriktirilir. Ve bu ortak fondan riskler karşılanır (Dilik, 1992: 47-49).

Günümüzde Şili’de bireysel fon biriktirme yöntemi uygulanmaktadır (Güneş ve Yakar, 2004: 130).

Fon biriktirme yöntemi daha çok malullük, yaşlılık ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kollarında tercih edilen ve uygulanan bir yöntemdir. Fon biriktirme yöntemi, sigortalıları ödediği primlerle karşılaşılabilecekleri işsizlik riskine karşı güvence sağlaması ve işsizliği azaltması yönüyle avantaj sağlamaktadır. Sigortalılar kendi primlerini kendileri ödediklerinden devlete yük yüklenmeyecek aksine yükü hafifleyecektir. Ancak bu yöntemi uygulayan ülkelerin enflasyonist ekonomi politikaları uygulamaması primleri değerlendirmek açısından önemlidir. Çünkü bu durumda yaşanacak enflasyon artışıyla biriken primleri değerlendirmek zor olacaktır (Andaç, 2010: 92).

Fon biriktirme yöntemi, ekonomik büyümenin ve gelir düzeyinin yüksek olduğu gelişmiş olan ülkeler için uygun bir yöntemdir. Ancak gelişmekte olan ülkeler için uygun olmadığı düşünülmektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde biriktirilen primlerle yatırım yapılarak kalkınma düşünülmektedir. Ancak bu şekilde kalkınmanın bütün yükü düşük gelirli vatandaşlara ve sigortalılara yüklenecektir (Başterzi, 1996: 88).

1.2.3.2.2. Dağıtım Yöntemi

Dağıtım yöntemi, belirli bir yılda ödenmiş olan prim gelirleriyle, işsizlik riskiyle karşılaşmış olanların bu dönemdeki giderlerinin karşılandığı bir yöntemdir. Bu yöntemde önceden prim ödemiş olanlar çalışanlar, bu dönemdeki işsiz kalanların riskini paylaşmaktadır (Dilik, 1992: 247).

Dağıtım yönteminde fon biriktirme yöntemindeki gibi enflasyonist ekonomi politikası yürüten devletlerde uygulanmasında sakınca yoktur. Bu yöntem enflasyondan etkilenmemektedir. Fon biriktirme yöntemine göre daha az maliyetlidir. Ancak bazı sakıncaları vardır. Dağıtım yönteminde, önceki dönemde prim ödemiş olan sigortalıların, gelecekte sigortanın sürdürülebilirliği açısından endişe duymalarıdır. Bu riski özellikle de işsizlik sigortasında düşünebiliriz. İşsizliğin boyutunun tahmin edilememesi nedeniyle gelecekte sigortalılara ne ölçüde maliyeti olacağını

bilinmemesi durumu vardır. Dağıtım yönteminin işsizlik sigortası için uygulanmasının uygun olmadığı düşünülmektedir. Bunun nedeni, ekonomilerde beklenilmeyen bir zamanda yaşanabilecek kriz durumunun işsizlik oranlarını etkileyeceği bu da işsizlik sigortasını zora sokacağı düşüncesidir. Ekonomik durgunluk dönemlerinde ortaya çıkan işsizliğin azaltılması yalnızca fon biriktirme yöntemiyle toplanan primlerin yatırıma dönüştürülmesi ve durgunluk dönemlerinde kullanılmasıyla mümkün olabilmektedir (Başterzi, 1996: 88-91).

Dağıtım yöntemi, genellikle analık, hastalık, iş kazası ve işsizlik gibi kısa vadeli sigorta kollarının finansmanında kullanılmaktadır. İstihdam politikalarının belirli bir düzen ve istikrarda olduğu ülkelerde kullanılması önerilmektedir. Aynı zamanda bu sistemi enflasyon sorunu yaşayan ülkelerin de uygulaması uygundur (Andaç, 2010: 91).

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de işsizlik sigortasının tarihsel gelişimi, kapsamı, yararlanma koşulları, özelliklerine yer verilmiştir. Aynı zamanda işsizlik sigortasından sağlanan yardım ve hizmetler ve finansmanı da ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

2.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi

Bireyleri işsizlik riskine karşı koruyan ya da işsizlik riskiyle karşılaşmaları durumunda gelir kaybını tazmin eden işsizlik sigortası, diğer ülkelerle mukayese edildiğinde Türkiye’de oldukça geç uygulanmıştır. Öyle ki 1999 yılına kadar işsizlik sigortası uygulamayan tek OECD ülkesi Türkiye olmuştur (Başterzi, 1996: 2). Anayasamızın 60’ıncı maddesine ters düşen bu duruma, 65’inci maddede finansal kaynakların yetersizliği gerekçe gösterilmiştir. Aynı zamanda bu dönemde işsizlik oranlarının yüksek olması nedeniyle işsizlik sigortasıyla yalnızca sürekli işçilerin güvence altına alınmasının adil olmayacağı düşüncesi etkili olmuştur. O zamanlarda uygulanmakta olan kıdem tazminatının işsizlik sigortası görevini göreceği ve işsizlik sigortasına gerek olmadığı düşünülmekteydi. Ancak tüm bu düşünceler sonrasında 1959 yılında işsizlik sigortası kurulması ile ilgili çalışmalara başlandı (Andaç, 2010: 168-169).

Türkiye’de işsizlik sigortasının kuruluşuyla alakalı Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve İş ve İşçi Bulma Kurumu girişimleriyle çalışmalar yapılmıştır (Görücü, vd. 2012: 132).

İş ve İşçi Bulma Kurumu, ilk çalışmalara 1959’da Uluslararası Çalışma Teşkilatı uzmanlarından olan Mr. Philip BOOTH’un ülkemize gelmesi ve 1959 yılı sonuna kadar ülkemizde araştırmalarda bulunup rapor düzenlenmesiyle başlamıştır (Andaç, 2010:169). Rapor düzenlenmesiyle birlikte ülkemizde birçok plan ve yasa tasarıları hazırlanmış ancak uygulamaya geçirilememiştir (Tuna, 1997: 37). DPT bunun üzerine çalışmalara başlamış ve 1963 yılından başlayarak beş yıllık kalkınma planları ve programları hazırlanmıştır. Plan ve programlarda işsizlik sigortası şu şekildedir:

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) sürekli işçiler için işsizlik sigortasının kurulacağı ifade edilmiş ancak 1967 yılı programına gelindiğinde istenilen düzeyde gerçekleşmediği ifade edilmiştir.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972) ise işsizlik sigortası çalışmalarına hangi bölge ve endüstri kolundan başlayacağı belirtilerek, aktüeryal hesaplarının iyi yapılması gerekliliği ifade edilmiştir.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) ülke durumu göz önünde bulundurularak işsizlik sigortası kurulması için çalışmalara kademeli olarak başlanacağı belirtilmiştir.
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) doğrudan işsizlik sigortasına değinilmemiş yalnızca işsizlik sigortası yasasının kıdem tazminatı fonu yasa tasarısıyla birlikte çıkarılacağı ifade edilmiştir.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) işsizlik sigortasından bahsedilmemiştir.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) işsizlik sigortası programının hazırlığına başlanacağı belirtilmiştir.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1995-2000) işsizlik sigortası kurulacağı, işsizlik sigortası kanunu düzenleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun İş-Kur adı altında örgütlenmesi için düzenleme yapılacağı belirtilmiştir (Andaç, 2010: 173-178).

İşsizlik sigortası, uzun süren bu planlamalar sonrasında yedinci planlama döneminde 25.8.1999 tarihinde ve 4447 sayılı yasa ile kabul edilerek, 08.09.1999 tarihi ve 23810 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde söz ettiği dokuz riskten birisi olan işsizlik riski güvence altına alınmış ve işsizlik sigortası kurulmuş oldu. 4447 sayılı yasa ile işsizlik sigortası bütün sigortalılar için zorunlu bir sigorta kolu olmuştur. 1 Haziran 2000 tarihiyle ise finansmanı sağlayacak olan işçi, işveren ve devlet taraflarından prim tahsiline başlanmıştır. Bu tarihten sonra işsizlik sigortası yöntemini sağlayacak birim, Türkiye İş Kurumu kuruluşu içerisinde oluşturulan "İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı" olarak belirlenmiştir. 01.03.2002 tarihinden sonra işsizlik riskiyle karşılaşmış olan işsizlere verilecek olan işsizlik ödenekleri ödenmeye başlanmıştır (Erol vd., 2010: 17-18).

İşsizlik sigortasının kurulması 40 yıllık uzun bir süreç sonrasında tamamlanarak, Türkiye'nin uluslararası standartlara yaklaşmasını sağladı (Görücü vd., 2012: 133).

2.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortası, sigortalıları işsizlik riskine karşı koruyan bir sigorta koludur. Ancak bu bütün işsizleri kapsama aldığı anlamına gelmemektedir. Ülkemizde bu sigorta kolu için belirlenen belirli koşullar mevcuttur. Bu koşulları sağlayan kişiler kapsama alınmaktadır. Türkiye'de büyük oranda bağımlı çalışanlardan kendi iradesi dışında işsiz kalanlar kapsama alınmaktadır.

Türkiye'de işsizlik sigortası kapsamı belirlenirken belirli noktalar önem taşımaktadır. Bunlardan ilki işsizlik durumunun nasıl gerçekleştiğidir. Bireyin kendi iradesiyle bitmiş ve haklı gerekçe sunulmamış olan bir iş sözleşmesi işsizlik sigortası kapsamına alınmamaktadır. Bu şekilde işsiz kalan bir kişi işsizlik ödeneğinden yararlanamamaktadır. Ancak kişinin haklı nedenlerle feshetmesi durumunda işsizlik sigortası kapsamına alınmakta ve verilecek yardımlardan yararlanmaktadır. İşveren açısından ise bir işçinin ahlaki olmayan kötü niyetli davranışlarda bulunması işverenin tek taraflı feshetmesi hakkını doğurmaktadır. Bu durumda işçi işsizlik sigortası kapsamına alınmayacaktır. Gayri iradi gerçekleşen yani kişinin çalışma istek ve yeteneğine sahip olmasına ve kusuru olmamasına rağmen işini kaybetmesi durumunda, işsiz kalan kişiler işsizlik sigortası kapsamına alınmaktadır (Yiğit, 2004: 86-93).

Türkiye'de işsizlik sigortası kapsamı belirlenirken önemli bir diğer nokta ise çalışma şekilleridir. Bağımlı çalışan işçilerin ve bağımsız çalışan işverenlerin durumları sigortalıları kapsama alırken önem taşımaktadır. Bağımlı çalışanlardan olan memurlar, işsizlik riskinden uzak olması nedeniyle kapsama dahil değildir. İşsizlik riskinin en fazla olduğu bağımlı çalışan grubundan olan hizmet akdiyle çalışan işçiler, işsizlik sigortası kapsamına alınması gereken en önemli gruptur. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanun'unda da büyük oranda hizmet sözleşmesiyle çalışan işçilerimiz kapsama alınmıştır. Bağımsız çalışanlardaki kapsam durumuna bakıldığında, işverenlerin ve serbest meslek sahiplerinin işsizlik sigortası kapsamında olmadığı görülmektedir (Küçükbayrak, 2012: 74).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre kısmi süreli çalışanların durumuna bakıldığında, en az 3 yıl içinde 600 gün primle sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödeyen ve işten çıkarılmadan önce 120 gün sürekli sürekli çalışmış olan bir sigortalı işsizlik sigortası kapsamına alınacaktır. Mevsimlik çalışan kişiler ise belirli dönemlerde işsiz kalmaları durumunda işsizlik sigortasından yararlanmaları mümkün değildir. İşsizlik sigortası yararlanma koşullarını sağladıklarında kapsama alınacaklardır (Yiğit, 2004: 110-113). Ancak kısmi süreli çalışanlar kapsam dahilinde olsalar bile yararlanma koşullarını içerisindeki son 3 yıl içinde 600 gün ve aralıksız 120 gün prim koşulunu sağlamaları zor olduğu için büyük oranda işsizlik sigortasından yararlanamamaktadır. Aynı zamanda gençlerde yeni işgücüne katılması durumunda bu koşulları sağlamakta güçlük çekecektir.

Türkiye'de kapsam belirlenirken önemli bir belirleyici de sektör durumudur. İşsizlik sigortası kapsamına alınması için sektörde üretimin durmaması sürekli olarak devam etmesi gerekmektedir. Tarım sektöründe işsizliğin belirlenmesinin zor olması, çalışma şeklinin belirlenmesini güçleştirmekte ve bu yüzden de işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmaktadır (Bal Bektaş, 2014: 153). Sigorta kayıtlarının ve primlerinin düzenli toplanması ve çalışanların sürekli ve bir ücret karşılığında çalışması işsizlik sigortası açısından kapsama alınması açısından en elverişli sektörler sanayi ve hizmet sektörleridir. Çalışma koşullarına uymayan süresiz, geçici ve organize olmamış işyerlerinde ve sektörlerde çalışan kişiler kapsama alınmamıştır (Yiğit, 2004: 110).

2.2.1. Kapsama Dahil Olan Kişiler

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 47.maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde sigortalı tanımı, "Bu kanun kapsamına giren bir işyerinde bir iş sözleşmesine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimseler" şeklinde yapılmıştır (Bal Bektaş, 2014: 178).

Türkiye'de 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 46'ncı maddesinin ikinci fıkrasında işsizlik sigortası uygulamasının kapsamı belirtilmiştir. Buna göre 4447 sayılı kanunla;

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve ikinci fıkrasında yer alan sigortalılardan çalışması hizmet akdine dayalı olanlar ve bir ya da birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar,
- 506 sayılı Sosyal Sigortalı Kanunu'nun geçici 20'nci maddesinde belirtilmiş olan sandıklara bağlı sigortalılar,
- Belirli bir ücret karşılığında ve sürekli ev hizmetlerinde çalışan kişiler,
- Türkiye İş Kurumu'nun kısmi süreli çalışanlar dahil uygulamakta olduğu "Toplum Yararına Çalışma Programları" yararlanıcıları,
- Kamuda tarım ve orman işlerinde ücretli olarak çalışan kişiler,
- Özel sektörde tarım ve orman işleri alanında ücretli olarak sürekli çalışanlar,
- Kısmi süreli çalışanlardan, 5510 sayılı kanunun 52'nci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar,
- 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunu'nda belirtilen hizmet sözleşmesine bağlı çalışan kişiler,
- Tarım sanatlarına yönelik işlerde çalışanlar ve tarım işyerlerinde tarım işi olarak sayılmayan işlerde çalışanlar,
- Tarım işyeri olarak sayılmayan bir işyerinde fidanlık, park, bahçe vb. işlerde çalışan kişiler,
- Bir ya da birden fazla işveren tarafından hizmet akdine bağlı olarak, güzel sanat kolunda çalışmakta olan kişiler, yazarlar ve düşünürler,
- Hizmet sözleşmesine bağlı olarak işçi sendikalarında yönetim kurullarında çalışan kişiler,
- Hizmet sözleşmesine bağlı çalışan yabancı uyruklu kişiler,

işsizlik sigortası kapsamında yer almaktadır (Taş, 2016: 38, Saraç, 2012: 4-5).

2.2.2. Kapsama Dahil Olmayan Kişiler

İşsizlik sigortasının kapsamına alınmayan kişiler, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 46'ncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında belirtilmiştir. Bu kişiler;

- 5510 sayılı kanunun 4/3 fıkrasında sayılan kişiler;
 - Kamu idarelerine seçimle ya da atama yoluyla gelenlerden kendilerine memurlar gibi emeklilik hakkı tanınan ancak hizmet akdiyle çalışmayan kişiler,
 - Başbakan¹, meclis üyeleri, bakanlar, seçimle gelmiş olan il encümen üyeleri,
 - Sendika ve konfederasyonların şube başkanlığı ve yönetim kuruluna seçilen aylıksız izne ayrılan kişiler,
 - Harp okulu, yüksekokul ve fakültelerde askerlik eğitimi alan kişiler,
 - Polis akademisi, yüksekokul ve fakültelerde polislik eğitimi alan kişilerdir.
- 5510 sayılı kanunun 5.maddesinde sayılan kişiler;
 - Ceza infaz kurumlarında ve tutukevlerinde hizmet sözleşmesi olmadan çalışan hükümlüler,
 - Çıracak ve aday çıracak olarak mesleki eğitim gören ve staja tabi tutulan öğrenciler,
 - Harp ve vazife malullerinden sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar,
 - İş-Kur kursiyerleri,
 - Yurtdışına götürülen Türk işçilerdir.
- 5510 sayılı kanunun 6. maddesinde sayılanlar;
 - İşyerinde işverenin ücretsiz olarak çalıştırdığı eşi,
 - Aynı konutta birlikte çalışan kişiler,
 - Ücretli ve sürekli olmadan çalışan ev hizmetleri çalışanları,
 - Yedek subay öğrencileri,

¹ Ülkemizde 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle Başbakanlık sistemi kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

- Gençlik ve spor faaliyetlerinde süreklilik olmaksızın görevlendirilenlerdir (Bektaş, 2014: 181-183).

Genel anlamda değerlendirildiğinde işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan kimseler, süresiz ve düzensiz çalışan kimselerdir. İşsizlik sigortası kapsamı dışında olan diğer kişiler;

- Hizmet sözleşmesine dayanmayan memurlar,
- Hizmet sözleşmesi olmaksızın bağımsız çalışanlar kişiler,
- Jokey ve antrenörler,
- İş kaybı tazminatı alanlar,
- Geçici personellerde kapsam dışındadır (Saraç, 2012: 6-10).

2.3. İşsizlik Sigortası Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortası çalışma istek ve yeteneği olmasına karşın işsiz kalma riskiyle karşılaşan kişilerin gelir kaybını tazmin etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda belirli koşulları sağlayan kişiler kapsama alınmakta ve bu sigortanın sağlayacağı ödenek ve hizmetlerden yararlanabilmektedir.

İşsizlik sigortasından yararlanma koşulları 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda belirtilmiştir. Buna göre bu sigorta kolundan yararlanma koşulları; (Saraç, 2012: 2)

- Sigortalı İşsiz Olmak
- Hizmet Akdinin Belirli Sebeplerden Sona Ermiş ve Askıya Alınmamış Olması
- Belirli Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş Olmak
- Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan Yaşlılık Aylığı Almamak,
- Sigortalının Kuruma Başvurması

Yukarıda sıralanmış olan bu koşullar ayrı başlıklarda incelenecektir.

2.3.1. Sigortalı İşsiz Olmak

İşsizlik sigortasından yararlanmanın ilk koşulu, yararlanmak isteyen kişinin işten ayrılmadan önce sigortalı çalışıyor olması ve kişinin çalışma yetenek ve isteğinde olmasına rağmen iradesi dışında işsiz kalmasıdır.

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 51.maddesinde işsizlik sigortasından yararlanabilmek için sigortalı olmanın gerekliliğinden bahsedilmiştir (Bektaş, 2014: 188). Öyleyse daha önceki işsizlik sigortası kapsamındakiler başlığı altında ifade ettiğimiz sigortalıların bu sigorta kolundan yararlanabileceğini söyleyebiliriz.

4447 sayılı İşsizlik Kanunu'nun 47.maddesinde işsizlik sigortasından yararlananların işsiz olması ancak daha önceden bir işyerinde çalışırken iradesi dışında işsiz kalması gerekliliği ifade edilmiştir (Bal, 2020: 563). Buna göre bu sigorta kolundan yararlanmak isteyen kişilerin mutlaka belirli süreli bir hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışmaktayken işsiz kalması gerekmektedir (Uğur, 2011: 104). Bu yüzden bu sigorta kolundan bir işyerinde çalışıyor olmayıp yalnızca iş bulamamaktan kaynaklı bir işsiz yararlanamamaktadır (Bal, 2020: 563).

2.3.2. Hizmet Akdinin Belirli Sebeplerden Sona Ermiş ve Askıya Alınmamış Olması

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için aranan bir diğer koşulda bu sigorta kolundan yararlanmak isteyen kişinin ne şekilde işsiz kaldığı ve neden işsiz kaldığıdır. Yani yararlanacak olan kişinin hizmet sözleşmesini hangi sebeplerden dolayı sona erdiğinin bilinmesi önemlidir. Ülkemizde bununla ilgili İşsizlik Sigorta Kanunu'nun 51. maddesinin birinci fıkrasında sayılan sebeplerden dolayı işine son veren kişiler işsizlik sigortasından yararlanabileceklerdir (Bal Bektaş, 2014: 191).

Kanunda hizmet sözleşmesi sona eren sigortalının yararlanmaya hak kazanmak için belirtilen koşullar;

- İşveren tarafından hizmet sözleşmesinin ihbar sürelerine uygun olarak feshedilmesi,

- Belirli süreli hizmet sözleşmesiyle çalışmaktayken sürenin bitmesiyle işsiz kalınması,
- Hizmet sözleşmesinin sigortalı tarafından işverenin gayriahlaki ve iyi niyet kuralına uymayan hal ve davranışları, sağlık ve zorlayıcı nedenlerle feshedilmesi,
- Hizmet sözleşmesinin işveren tarafından sağlık sebebiyle ya da işçiyi çalışmaktan alıkoyacak zorlayıcı sebeplerin ortaya çıkmasıyla feshedilmesi,
- Hizmet sözleşmesinin özelleştirme sonucu nedeniyle sona ermesi
- Sigortalının işyerinin kapanması, başkasına devredilmesi, işyerinde işin ve işyerinin niteliğinin değişmesiyle işten çıkarılmış olmasıdır (Uğur, 2011: 104).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda sigortalı bir kişinin bu sigorta kolundan faydalanabilmesi için hizmet sözleşmesinin belirli sebeplerden dolayı sona ermiş olması gerekliliği belirtilmiştir. Kanunda belirtilene göre, grev ya da lokavt nedeniyle veya farklı nedenlerle hizmet sözleşmeleri askıya alınan sigortalılar işsizlik sigortasından yararlanamayacaktır. Bu anlamda hizmet sözleşmesinin askıya alınmış olması işsizlik sigortası yararlanma koşullarından birisi olarak kabul edilmemektedir. Çünkü kişi sözleşmesinin askıya alınmasından sonra işine devam edeceğinden işsizlik sigortasından yararlanması kanunen mümkün değildir (Saraç,2011: 19).

2.3.3. Belirli Süre Çalışma ve Prim Ödeme

Türkiye'de işsizlik sigortasının sağlayacağı ödenek ve hizmetlerden yararlanmak için uygulanması gereken en önemli koşullardan birisi de kanunda belirtilen süreli çalışmasının bulunması ve gerekli prim ödeme gün sayılarının tamamlanmasıdır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasında işsizlik sigortasından yararlanma koşullarından birisi olan belirli süre çalışma ve prim ödeme gün sayıları belirtilmiştir. Buna göre bu sigorta kolundan yararlanmak isteyen kişinin;

- Hizmet sözleşmesinin sona ermesi öncesindeki son 3 yılda en az 600 gün çalışması ve işsizlik sigortası primi ödemesi,
- İşten ayrılmadan önceki son 120 günde prim ödemesi ve sürekli çalışıyor olması gerekmektedir (İSK. m.51/I).

Türkiye’de uygulanan bu çalışma süresi ve prim ödeme koşulu nedeniyle işsizlik sigortasından yararlanan sayısının düşük olduğu düşünülmektedir. Ülkemizde uygulanan bu koşullar yarı zamanlı ve mevsimlik çalışanları zorlamaktadır. Bu tür çalışan kişiler gün sayılarını tamamlamakta zorluk yaşamaktadır. Bu yüzden çalışma süresi ve prim ödeme koşullarının hafifletilmesi bütün çalışanların faydalanabilmesi açısından önem taşımaktadır (Kumaş ve Karadeniz, 2017: 215).

2.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan Yaşlılık Aylığı Almıyor Olmak

Bir kişinin işsizlik sigortasından sağlanacak yardım ve hizmetlerden yararlanabilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan yaşlılık aylığı almıyor olması gerekmektedir. Buradaki koşul Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan alınan bütün gelir ve aylıkları kapsamamaktadır. Yaşlılık aylığı dışında ölüm geliri ya da dul ve yetim aylığı alan kişiler işsizlik sigortasından yararlanabilecek ve bu sigorta kolundan sağlanacak olan tüm yardım ve hizmetlerden gerekli koşulları sağlamasıyla faydalanabilecektir (Saraç, 2011: 21).

2.3.5. Kuruma Başvuruda Bulunmak

İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 48.maddesinde işsizlik sigortasından yararlanmak için kuruma başvuruda bulunulması gerekliliği ifade edilmiştir. Buna göre sigortalı olan işsizin, sağlanacak olan işsizlik sigortası hizmetlerinden yararlanabilmesi için işten ayrılma bildirgesi ile hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde İŞKUR’a doğrudan veya elektronik ortamda başvuruda bulunması gerekmektedir. Mücbir haller dışında, sigortalı işsizin başvuruyu geciktirmesi halinde gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülmektedir. (İSK m.48/V).

İŞKUR'un kabul etmiş olduğu mücbir haller;

- Doğal afetler,
- Hastalık veya yakınının vefatı,
- Tutukluluk ya da gözaltına alınma hali,
- Ulaşım imkansızlığı,
- Salgın hastalık sonrası karantina durumu,
- Muvazzaf askerlik görevinde olma, durumu olarak kabul edilmiştir (Bal Bektaş, 2014: 276-281).

Bütün koşulları sağlamış olan sigortalı işsizin sağlanacak ödenek ve hizmet için bazı ülkelerde uygulanmakta olan bekleme süresi koşulu Türkiye'de bulunmamaktadır (Bal Bektaş, 2014: 293).

2.4. İşsizlik Sigortası'ndan Sağlanan Ödenek ve Hizmetler

4447 İşsizlik Sigortası Kanunu'nda bu sigorta kolundan yararlanma koşullarını tamamlayan sigortalı işsizlere sağlanacak yardım ve hizmetler belirtilmiştir. Buna göre işsizlik sigortasından sağlanacak ödenek ve hizmetler şu şekildedir;

- İşsizlik ödeneği,
- 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri,
- Yeni bir iş bulma,
- Aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar (meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi) (İSK. m.48/6).

İşsizlik sigortasından sağlanan ödenek ve hizmet yalnızca yukarıda sayılan hizmetlerle sınırlı değildir. İşsizlik sigortası fonundan sağlanan diğer ödenekler;

- Kısa çalışma ödeneği,
- Ücret garanti fonu,
- İş kaybı tazminatı,
- Nakdi ücret desteği,
- Yarım çalışma ödeneğidir.

İşsizlik sigortasından sağlanan bütün bu ödenek ve hizmetlerin her biri ayrı ayrı incelenecektir.

2.4.1. İşsizlik Ödeneği

İşsizlik sigortası uygulamalarının temel amacı iradesi dışında işsiz kalmış olan sigortalının gelir kayıplarını karşılamasının yanında kişileri mesleki eğitim programlarıyla desteklemektir. İşsizlik ödeneği, ekonomik anlamda güvence sağlanması ve gelir kaybını tazmin etme amacına hizmet etmesi yönüyle işsizlik sigorta uygulamaları içerisinde önemli bir yere sahiptir (Başterzi, 1996: 121).

İşsizlik sigortası yardım ve hizmetlerinden yararlanmak için belirlenmiş olan koşul ve şartları sağlayan her sigortalı işsiz bu ödenekten belirli miktar ve süreyle yararlanmaya hak kazanacaktır. Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamalarından sağlanacak olan ödenek ve hizmetleri sağlamada 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda İŞKUR sorumlu tutulmuştur. Ödenek talebinde bulunan kişilerin İŞKUR’a başvuruda bulunması gerekmektedir.

4447 sayılı kanunu 50’nci madde birinci fıkrasında ödenek miktarı sınırları belirtilmiştir. Buna göre günlük işsizlik ödeneği, son dört aylık prime esas kazancı esas alınarak hesaplanmakta ve günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkı alınarak miktarı belirlenmektedir. Aynı zamanda kanuna göre bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği tutarı, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 39’uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanmakta olan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemeyecektir. (İSK.m.50/1).

Tablo 2.1’de Türkiye’de 2021 yılı işsizlik ödeneği miktarının hesabı gösterilmiştir. Buna göre işsizlik ödeneği miktarı hesaplanırken, kişilerin son 4 aylık prime esas kazançlarının aylık ortalaması alınmaktadır. Son 4 ay içerisinde asgari ücretle çalışanlar, 4100 TL ile çalışanlar ve 7500 TL ile çalışanlar olmak üzere üç kategoride ödenek belirlenmiştir.

2021 yılı itibariyle en düşük işsizlik ödeneği 1.420,14 TL olurken, en yüksek işsizlik ödeneği ise 2.840,28 TL olarak belirlenmiştir. Bu tutarlardan damga vergisi düşürülmüştür.

Tablo 2.1. 2021 Yılı Aylık İşsizlik Ödeneği Miktarının Hesabı

	Son 4 ay içerisinde asgari ücretle çalışan kişiler	Son 4 ay içerisinde 4100 TL ile çalışan kişiler	Son 4 ay içerisinde 7500 TL ile çalışan kişiler
Son 4 Aylık Prime Esas Kazançların Aylık Ortalaması	3.577,50	4.100,00	7.500,00
Hesaplanan İşsizlik Ödeneği Miktarı	1.431,00	1.640,00	2.862,00
Damga Vergisi	10,86	12,45	21,72
Ödenecek İşsizlik Ödeneği Miktarı	1.420,14	1.627,55	2.840,28

Kaynak: İŞKUR, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/> adresinden 29.01.2022 tarihinde alınmıştır.

İşsizlik ödeneğinden yararlanma süresi sigortalı işsizlerin daha önceki çalışma gün sayısına göre değişmektedir. 4447 sayılı kanunda işsizlik ödeneğine hak kazanan kişilere ödenek süreleri belirtilmiştir. Buna göre hizmet sözleşmesinin feshedilmesinden önceki son üç yıl içinde;

- 600 gün sigortalı çalışmış ve işsizlik sigortası primini ödeyen sigortalı işsizlere 180 gün,
- 900 gün sigortalı çalışmış ve işsizlik sigortası primini ödeyen sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1080 gün sigortalı çalışmış ve işsizlik sigortası primini ödeyen sigortalı işsizlere 300 gün,

işsizlik ödeneği almaya hak kazanacaktır (İSK.m.50/2).

İşsizlik ödeneği, hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonunda hak kazanılan süreye göre aylık olarak ödenmektedir (İSK.m.50/3).

Türkiye işsizlik ödeneği miktarlarının 2019 yılından 2021 yılına kadar ki süreçte düşüşte olduğunu görmekteyiz. Literatürde bununla ilgili en önemli sebebin yararlanma koşullarının zorluğu olarak belirtilmektedir. İşsiz sayısının artışa geçmesine rağmen ülkemizde işsizlik ödeneği miktarında azalmalar görülmüştür.

Yararlanma koşullarının hafifletilmesi ve bu anlamda düzenlemeler yapılması işsizlik ödeneğinden faydalanan sigortalı işsiz sayısını artıracaktır.

Türkiye’de 2019 yılında toplam işsizlik ödeneği ödemesi 7.985.061 TL iken 2021 yılı itibariyle bu miktar 4.794.321 TL’ye gerilemiştir. Etkisi tüm dünyada hissedilen Covid-19 salgınının Türkiye’ye de çokça olumsuz etkileri olmaktadır. Bu salgın sürecinde işsizlik artış göstermiştir. Yaşanan bu işsizlik artışına rağmen işsizlik ödeneği ödemelerinde düşüş görülmesi, ülkemizde işsizlik sigortası yararlanma koşullarının ağır olduğunu göstermektedir.

2019-2021 yılları arasında işsizlik ödeneği miktarları Tablo 2.2’de gösterilmiştir.

Tablo 2.2. Türkiye’de 2019-2021 Yılları Arasında Yapılan İşsizlik Sigortası Ödemeleri

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	653.925	646.063	610.287	712.457	216.014	291.072
Şubat	676.725	673.334	592.810	698.441	204.014	277.409
Mart	682.362	672.860	594.577	683.678	200.015	275.220
Nisan	657.387	654.531	592.130	730.895	201.242	274.460
Mayıs	643.229	656.442	530.102	656.460	190.962	267.972
Haziran	643.797	660.651	464.930	563.042	187.004	260.868
Temmuz	657.026	688.367	401.645	494.637	248.168	341.018
Ağustos	640.620	689.298	356.858	438.039	324.372	488.307
Eylül	627.828	660.473	307.812	370.135	359.876	518.414
Ekim	599.956	654.065	255.771	311.195	383.115	555.958
Kasım	595.112	660.401	225.771	279.786	403.268	594.269
Aralık	595.783	668.576	207.263	262.691	439.234	649.353
Toplam		7.985.061		6.201.456		4.794.321

Kaynak: İŞKUR,2021: 1

Sigortalı işsiz hak kazanmış olduğu ödenek süresi doldurulmadan yeni işe girilmesi ve daha sonrasında yararlanma koşullarını sağlayamadan yeniden işsiz kalması durumunda öncesinde hak kazanmış olduğu süresi doluncaya kadar ödenek

alabilecektir. Önceki hak edilen sürenin doldurulmadan işe girmesi ve hak kazanma koşullarının sağlanması halinde ise yeni hak kazandığı ödenek süresi kadar ödeme yapılacaktır. İşsizlik ödeneği miktarından damga vergisi dışında kesinti yapılmayacaktır (İSK. m.50/4).

4447 sayılı kanunun 52'nci maddesinin birinci fıkrasında işsizlik ödeneğinin kesileceği haller belirtilmiştir. Buna göre işsizlik ödeneği almaktayken;

- Kurum tarafından teklif edilmiş olan önceki çalışılan işe çalışma ve ücret koşullarına benzer, ikamet edilen yerin belediye sınırlarının içinde olduğu işin haklı bir nedene dayanmaksızın reddedilmesi,
- İşsizlik ödeneği almaktayken gelir getiren bir yerde çalışılması ve sosyal güvenlik kurumundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilmesi,
- Kurum tarafından sağlanan meslek edindirme, yetiştirme ve geliştirme programlarının haklı bir neden olmaksızın reddedilmesi ve katılmayı kabul etmesine rağmen devam koşuluna uyulmaması,
- Kurum tarafınca gerekli olan belge, istek ve taleplerin zamanında teslim edilmemesi,

Halinde işsizlik ödeneği kurum tarafından kesilmektedir (İSK. m.52/1-a, b, c, d).

İşsizlik ödeneği alan kişinin muvazzaf askerlik dışında silah altına alınması ve hastalık ya da analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanması halinde kurum tarafından ödenek durdurulmaktadır (İSK. m.52/3).

2.4.2. 5510 Sayılı Kanun Gereği Ödenecek Sigorta Primleri

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için gerekli koşulları sağlayan sigortalı işsizlere sunulan bir diğer hizmet ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereği ödenecek sigorta primlerinin Türkiye İş Kurumu tarafından ödenmesidir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50'inci maddesinde belirtilene göre işsizlik ödeneği almaya hak kazanan kişilerin ödenek süreleri boyunca Genel Sağlık

Sigortası (GSS) primlerinin İŞKUR tarafından her ay Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödemesi yapılmaktadır. Yapılan bu GSS primi ödemeleriyle sigortalı işsizler ve bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri sağlık hizmetlerinden faydalanabilecektir. Aynı zamanda doktor raporuyla rahatsızlıkları tespit edildiği zaman içinde geçici iş göremezlik ödeneği verilmektedir (Can, 2012: 66).

Kişilerin işsizlik ödeneğinin durdurulması ya da işsizlik ödeneğinin kesintiye uğraması gibi durumlar olduğunda sağlanacak olan genel sağlık sigortası hizmeti de geçici işsizlik ödeneği de kesilecektir.

2.4.3. Yeni Bir İş Bulma ve Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi

İşsiz kalan kişiler gerekli koşulları sağladığında işsizlik ödeneği almaya hak kazanmaktadır. Ancak bu kişilerin gelecekte iş hayatı ile alakalı yaşayacağı sorunlar için bu bir çözüm değildir. İşsizlik ödeneği kişilerin ekonomik anlamda gelir kaybının belirli bir süre tazminini sağlamaktadır. Ancak kişilere mesleki anlamda da çeşitli programların uygulanması gerekmektedir. Bu anlamda ülkemizde işsizlik sigortası yardımlarına hak kazanan kişilere işsizlik ödeneği yanında yeni bir istihdam sağlama ya da sağlanamadığı durumlarda mesleki edindirme, geliştirme ve yetiştirme eğitimleri sağlanmaktadır (Limoncuoğlu, 2006: 56).

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48'inci maddesinin altıncı fıkrasında yararlanma koşullarını sağlayan sigortalı işsizlere sağlanacak olan yardım ve hizmetlerde işsizlik ödeneği, 5510 sayılı kanun gereği ödenecek sigorta primleri dışında yeni bir iş bulma ve aktif işgücü hizmeti kapsamında program ve kurslarda sağlanacağı belirtilmiştir (İSK. m.48/6).

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 52'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde bahsedildiği gibi kurum tarafından sigortalı işsizlerin ikamet ettiği yerin belediye sınırları içinde olan ve daha önce çalışılan mesleğe ve çalışılan koşullara benzer bir iş sunulmaktadır. Kişinin bunu haklı neden sunmaksızın reddetmesi durumunda ise işsizlik ödeneğinin kesileceği belirtilmiştir (İSK. m.52/1-a).

Sigortalılara verilecek mesleki geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimlerini sağlamada Türkiye İş Kurumu sorumlu tutulmuştur. İşsizlerden bu programlara katılmak isteyenler talepte bulunmakta ve katılım zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak kabul edilmesine rağmen devam şartını yerine getirilmezse ve haklı bir neden olmaksızın reddederse işsizlik ödeneği kesilmektedir (Yiğit, 2005: 84).

2.4.4. Kısa Çalışma Ödeneği

Dünya üzerinde herhangi bir ülkede yaşanan kriz ve ekonomik dalgalanmalar zamanla bütün dünya ülkelerine yayılmakta ve küresel kriz haline gelebilmektedir. Gelişmekte olan Türkiye’de de ekonomik dalgalanmalar ve krizler sıkça karşımıza çıkmakta ve işgücüne zarar vermektedir. İşverenlerin maliyetlerini artırarak işçilerin işsiz kalmalarına neden olmaktadır. Yaşanabilecek tüm bu risklerin önüne geçebilmek adına ilk olarak 4857 sayılı İş Kanunu’nda kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulaması düzenlenmiştir. 2008 yılının mayıs ayına kadar İş Kanunu kapsamında yer alan kısa çalışma uygulaması, sonrasında 5763 sayılı kanunla İş Kanunu’ndan çıkarılıp 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda düzenlenmeye başlanmıştır (Uğraş, 2014: 50).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun Ek 2’nci maddesinde kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğine yer verilmiştir. Buna göre, bölgesel, genel ekonomik ya da sektörel bir kriz ya da zorlayıcı sebep nedeniyle bir işyerinde geçici olarak çalışma sürelerinde önemli ölçüde azaltma veya işyerindeki faaliyetlerin geçici olarak kısmen ya da tamamen durdurulması durumlarında o işyerinde üç ayı aşmamak şartıyla kısa çalışma yapılabilmektedir. Kısa çalışma yardımından yararlanmak isteyen işverenlerin İŞKUR’a başvuruda bulunması gerekmektedir. Yapılan başvurular, gerekli kurumların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na çıkarılan yönetmelikle belirlenmektedir (İSK. Ek m.2/1-2).

Kısa çalışmanın olması halinde işsizlik sigortası fonundan kısa çalışma ödeneği verilmektedir. İşçinin hak kazanabilmesi için genel işsizlik sigortasından yararlanma koşullarını sağlaması yeterlidir. Kısa çalışma ödeneği miktarı, sigortalı kişinin son 12 aylık prime esas kazancı dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Buna göre kısa çalışma ödeneği, günlük ortalama brüt kazancının %60’ı kadardır. Bu miktar 4857

sayılı kanuna göre 16 yaşından büyük işçilere uygulanmakta olan aylık asgari ücret brüt tutarının %150'sini geçmemektedir. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenmiş olan işsizlik ödeneği süresinden düşülmektedir (İSK. Ek m.2/3-4).

Kısa çalışma kapsamında, genel sağlık sigortası primlerinin ödenmesi ve işçilere ise kısa çalışma ödeneği verilmektedir. Bu hizmetlere hak kazanmak için ise kısa çalışmanın uygulanacağı işçinin gerekli çalışma süresi ve prim koşullarını sağlamış olması ve işverenlerin kısa çalışma talepleri sonrasında iş müfettişleri tarafından incelenmesinin ardından talebinin uygun karşılanması aynı zamanda da inceleme esnasında işyerinde kısa çalışma uygulanacak işçilerin bilgilerinin mevcut olması gerekmektedir. Ancak ülkemizde ve tüm dünyada yaşanmakta olan Covid-19 küresel salgını sürecinde kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sayısının artırılması için çeşitli düzenlemeler yapılmış ve yararlanma koşullarında değişiklikler olmuştur. Covid-19 salgını sürecinde yararlanma koşullarındaki değişiklikler şu şekildedir;

- Covid-19 etkisiyle yapılan kısa çalışma başvurularında son 60 gün içinde hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışması kaydıyla, son 3 yıl içinde 450 gün prim ödenmesi gerekmektedir.
- Covid-19 nedeniyle yapılan kısa çalışma başvurularında iş müfettişlerince yapılacak olan uygunluk tespitinin yapılmasını beklemeksizin ödemeler yapılmaktadır. İşverenin yanlış bilgi ve belge vermesi durumunda yapılan ödemeler faiziyle tahsil edilmektedir (İŞKUR, 01.03.2022).

Kısa çalışma, işverenler ve işçilerin kriz sonucunda yaşayacakları olumsuz etkileri en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Kısa çalışmayla işverenler, yaşadığı ekonomik bunalımı çalışanlarını işten çıkararak değil, bir süreliğine işlerinin tamamını ya da bir kısmını durdurabilme imkânı elde edecektir. Tamamın durdurulması durumunda ise çalışmayan işçiler kısa çalışma ödeneği almaya hak kazanacaktır. Bu ödenek işçilere belirli süreliğine gelir güvencesi sağlamaktadır. Kısa çalışma sürecinin ve verilen ödenek süresinde değişiklik yapılmasında ve uzatılmasında Cumhurbaşkanı yetkilendirilmiştir (Demir, 2021: 3). Bazı hallerde kısa çalışma ödeneği kesilmektedir.

Bu haller Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde sayılmıştır. Buna göre kişinin kısa çalışma ödeneği almaktayken;

- Yeni bir işe girmesi,
- Yaşlılık aylığı alması,
- Silahaltına alınması,
- Herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi yüzünden işçinin işinden ayrılması,
- Geçici iş göremezlik ödeneği almaya başlanması durumunda,

Kısa çalışma ödeneği kesilmektedir (KÇY. m.9).

Kısa çalışmayı uygulamaya başlayan işveren, faaliyetlerine devam etme kararı alması durumunda bunu ilgili kuruma, çalışan işçilerine ve varsa toplu iş sözleşmesi tarafı işçi sendikasına altı işgünü öncesinde yazılı bir şekilde bildirmek zorundadır (KÇY. m.11).

Covid-19 salgını nedeniyle çalışma hayatında sıkıntı yaşanmasıyla kısa çalışma ödeneği önem kazanmıştır. Türkiye’de kısa çalışma ödemelerinin artış gösterdiği 2020-2021 yıllarında yapılan ödemeler Tablo 2.3’te gösterilmiştir.

Tablo 2.3. Türkiye’de 2020-2021 Yıllarında Kısa Çalışma Ödemeleri

Aylar	Kişi Sayısı	2020	Kişi Sayısı	2021
		Ödeme Miktarı (Bin TL)		Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	24.847	23.210	1.401.567	2.191.200
Şubat	17.862	12.096	1.329.490	2.114.750
Mart	96.636	32.232	1.158.123	1.777.670
Nisan	3.243.126	5.100.339	1.086.830	1.594.803
Mayıs	3.282.817	5.560.422	1.314.311	2.036.195
Haziran	2.486.854	3.375.844	991.466	1.482.417
Temmuz	1.774.865	2.640.433	3.786	4.895
Ağustos	1.302.755	2.042.091	4.447	4.718
Eylül	1.051.710	1.616.172	3.018	2.452
Ekim	967.563	1.491.834	5.250	3.374
Kasım	1.015.981	1.534.725	4.755	2.600
Aralık	1.386.424	2.135.956	5.694	2.426
Toplam		25.565.354		11.217.500

Kaynak: İŞKUR, 2021: 2

Tabloyu incelediğimizde; 2020 yılı ocak ayında 24.847 ayrı kişiye kısa çalışma ödemesi yapılırken aralık ayında bu rakam ciddi artış göstererek 1.386.424 kişi olmuştur. Bu artış Covid-19 salgınıyla birlikte yaşanan sokağa çıkma yasakları sonrası işyerlerinin faaliyetlerine ara vermesiyle kısa çalışmanın her zamankinden daha fazla önem kazanması nedeniyle meydana gelmiştir. 2020 yılında 25.565.354 TL ile kısa çalışma ödemeleri çok ciddi miktara ulaşmıştır. 2021 yılına gelindiğinde ise kısa çalışma ödemelerinde ilk altı ayda yüksek kişi sayısı ve ödeme rakamları devam etmiş ancak son altı ayda büyük oranda düşüş göstermiştir. 2021 yılında da 11.217.500 TL kısa çalışma ödemesi yapılmıştır.

2.4.5. Yarım Çalışma Ödeneği

Türkiye’de çalışma hayatında kadınlara yönelik çeşitli düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemelerden olan ücretsiz izin hakkı ve yarım çalışma ödeneğiyle kadınların analık gibi aile sorumlulukları nedeniyle çalışma yaşamında yükümlülüklerini yerine getirememesinin ve iş yaşamında dışlanmasının ya da ayrımcılığa maruz kalmasının önlenmesi ve bu sayede iş-yaşam dengesinin sağlıklı bir şekilde kurulması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda en önemli düzenlemeler 2016 yılı 6663 sayılı kanunla yapılmıştır. Kanunla kadınlara yarım çalışma ve ödeneği hakkı verilmiştir. Yine bu yasayla kadınlara kısmi süreli çalışmaya geçiş hakkı da tanınmıştır (Elbir, 2020: 136-146).

4857 sayılı İş Kanunu’nun 74’üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre doğum veya evlat edinme durumlarında işçiye haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 74’üncü maddesinde yer alan düzenlemeye göre verilen ücretsiz izin hakkından doğum sonrası analık izninin bitimiyle çocuğun hayatta olması şartıyla kadın işçi ve evlat edinilen üç yaşını doldurmamış çocuğu olan kadın veya erkek işçi çocuğun yetiştirilmesi ve bakımını sağlaması amacıyla yararlanmaktadır. Kanuna göre sağlanan yarım çalışma süreleri:

- Birinci doğumda 60 gün,
- İkinci doğumda 120 gün,
- Sonraki doğumlarda 180 gün,

olarak belirlenmiştir. Çoklu doğum yapılması durumunda bu süreler 30 gün eklenmektedir. Engelli çocuğun olması durumunda ise 360 gün ücretsiz izin uygulanır. Ücretsiz izine hak kazanan işçilerin gerekli koşulları sağlaması ve başvurmaları halinde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereği doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ödenmektedir (Ocak, 2017: 213, Kurt, 2018: 707).

Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği, 4447 sayılı kanunun ek 5'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre çalışılan aya ait prim ve hizmet belgesinin olması durumunda mevcut aydan sonraki ikinci ayda aylık olarak işsizlik sigortası fonundan yarım çalışma ödeneği ödenmektedir. Kanuna göre yarım çalışma ödeneğinde günlük miktar, günlük asgari ücretin brüt tutarı olarak belirlenmiştir. Çalışanların yarım çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için:

- Doğum veya evlat edinmeden önceki son 3 yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışmış olmak,
- Doğum veya evlat edinme sonrası analık izninin bitiş tarihi itibarıyla 30 gün içinde Kuruma doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesiyle başvuruda bulunmuş olmak,

koşullarını sağlaması gerekmektedir. Tüm bu koşulların sağlanması durumunda yarım çalışma ödeneği aylık olarak ödenecektir. Yapılan bu ödemelerde damga vergisi dışında kesinti uygulanmamaktadır. Mücbir haller dışında başvuruda gecikilmesi durumunda belirlenen ödenek süresinden gecikilen süre düşülmektedir. İşveren tarafından hatalı eksik veya yanlış belge verilmesi sonrası hak kazanılan ödemeler işverenden, işçiden kaynaklı hatalı belge olursa işçiden yasal faiziyle birlikte tahsil edilmektedir (İSK. Ek.m.5).

Verilen yarım çalışma ödeneği süresi;

- Birinci doğumda en fazla 30 gün,
- İkinci doğumda en fazla 60 gün,
- Sonraki doğumlarda en fazla 90 gün,
- Engelli doğum olması halinde ise en fazla 180 gün,

olarak belirlenmiştir. Çoklu doğum olması durumunda ise 30 gün için 15 gün yarım çalışma ödeneği verilmektedir. Yarım çalışma ödeneği;

- Geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanılması,
- Verilen haftalık ücretsiz izin zamanlarında başka bir yerde çalışılması,
- Çocuğun hayatını kaybetmesi ya da evlatlık durumunun ortadan kalkması,
- İşten ayrılması,

durumlarında kesilmektedir (İŞKUR, 10.03.2022).

Tablo 2.4'te Türkiye'de 2019-2021 yılları arasında doğum ve evlat edinme sonrasında yapılan yarım çalışma ödemeleri yer almaktadır. Buna göre 2019 yılında 23.533 TL, 2020 yılında 20,684 ve 2021 yılında ise 18.548 TL işsizlik sigortası fonundan ödeme yapılmıştır.

Tablo 2.4 Türkiye'de 2019-2021 Yılları Arasında Yarım Çalışma Ödemeleri

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	1.980	1.652	2.007	2.099	1.308	1.554
Şubat	1.984	1.643	1.991	2.084	1.214	1.457
Mart	2.029	2.088	1.921	2.296	1.185	1.730
Nisan	2.050	2.100	1.790	2.121	1.172	1.656
Mayıs	2.056	2.121	1.579	1.865	1.139	1.637
Haziran	2.069	2.164	1.168	1.443	1.109	1.611
Temmuz	2.111	2.160	1.025	1.233	970	1.373
Ağustos	1.923	2.041	1.147	1.392	969	1.404
Eylül	1.831	1.889	1.248	1.504	1.004	1.458
Ekim	1.809	1.844	1.281	1.548	1.024	1.468
Kasım	1.783	1.861	1.311	1.548	1.084	1.556
Aralık	1.943	1.970	1.285	1.551	1.139	1.644
Toplam		23.533		20.684		18.548

Kaynak: İŞKUR, 2021: 4

2.4.6. Ücret Garanti Fonu

Geçmişten günümüze kadarki süreçte birçok krizler yaşanmıştır. Yaşanan bu krizler, işsizliği artırdığı gibi işvereni de iflasın eşiğine getirmiştir. İşverenin ödeme güçlüğü yaşamaması ve dolayısıyla sosyal ve ekonomik sorunlar ortaya çıkmaması için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu anlamda yapılan en önemli düzenlemelerden olan ücret garanti fonu uygulaması işverenlere katkı sağlamaktadır. Ücret garanti fonu, işçilerinin ücretlerini ödemekte zorlanan, iflasa yakın olan işverenlere güvence sağlaması açısından önemli bir hizmettir.

Türkiye’de ücret garanti fonu, ilk olarak 4857 sayılı İş Kanunu’nun 33’üncü maddesinde düzenlenmiş ancak daha sonrasında 2008 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na aktarılarak kapsam genişletilmiştir. Önceden yalnızca 4857 sayılı İş Kanunu kapsamındakilerin yararlandığı bu uygulamadan, 4447 sayılı kanunla bütün işçiler ücret garanti fonundan yararlanma hakkına sahip olmuşlardır. Fonun uygulanmasına yönelik temel usul ve esaslar Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir (Çalık, 2019: 255).

4447 sayılı yasanın ek 1’inci maddesine göre, hizmet sözleşmesine dayalı sigortalı işçi çalıştıran işverenin, konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması ve iflası veya iflasın ertelenmesi, nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, işçilerin üç aylık ödenmeyen ücretlerini karşılamak amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulacaktır. Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde birinden oluşmaktadır. Yapılan bu ödemeler prime esas kazanç üst sınırı aşamaz (İSK. Ek.m.1).

Ücret garanti fonu ödemelerinden yararlanabilmek için belirli koşullar vardır. İşçinin bu fondan yararlanabilmesi için;

- İşverenin konkordato, iflas gibi nedenlerle ödeme güçlüğüne düşmesi,
- İşçinin ücret alacağı olduğu dönemde hizmet sözleşmesine bağlı olarak bir yerde çalışıyor olması,

- Son 1 yıl içinde ödeme gücüne düşen işverenin işyerinde çalışmış olması,
- Ücret alacağına zaman aşımına uğramamış olması yani başvuru tarihi itibarıyla beş yılı geçmemiş olması,

koşullarını sağlaması gerekmektedir. İşverenlerin ise ücret garanti fonu talep dilekçesi, ödeme gücüne düştüğünü gösteren belge ve işçilerin ödenemeyen ücretlerini gösteren işçi alacak belgesi ile İŞKUR'a şahsi olarak başvuruda bulunması gerekmektedir. İşverenlere belgelerde herhangi bir eksik ve yanlışlık bulunmaması halinde başvuru tarihini izleyen ayın sonuna kadar en fazla üç aylık ödeme yapılmaktadır (İŞKUR, 11.03.2022).

Türkiye’de 2019-2021 yılları arasında yapılan ücret garanti fonu ödemelerine bakıldığında, 2019 yılında toplam 156.954 TL ödeme yapılırken 2020 yılında 48.665 TL’ye 2021 yılında ise 34.282 TL’ye düşüş göstermiştir. Bahsedilen ödeme miktarları ayrıntılı olarak Tablo 2.5’te gösterilmiştir.

Tablo 2.5 Türkiye’de 2019-2021 Yılları Arasında Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	7.394	26.011	2.996	13.795	609	3.665
Şubat	5.487	17.740	1.430	5.702	562	2.821
Mart	6.063	16.516	407	2.089	1.094	5.300
Nisan	2.705	8.772	232	1.324	386	1.747
Mayıs	3.330	15.240	720	2.447	142	1.055
Haziran	1.402	9.375	498	2.478	353	1.969
Temmuz	2.366	9.153	771	5.290	214	1.327
Ağustos	2.719	10.135	448	2.275	727	3.447
Eylül	1.551	6.282	940	5.508	571	2.454
Ekim	1.787	8.326	639	2.073	195	852
Kasım	3.265	15.835	554	2.150	49	238
Aralık	3.466	13.569	801	3.535	1.741	9.406
Toplam		156.954		48.665		34.282

Kaynak: İŞKUR, 2021: 5

2.4.7. İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı, "*özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların (iştirakler hariç) özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen ya da tamamen durdurulması, süreli ya da süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedeniyle; bu kuruluşlarda iş sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı çalışanlardan iş sözleşmeleri tâbi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona ermiş olanlara, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında, gelir ve sosyal güvenliklerinin devamlılığı sağlamak için belirli bir süre ilave olarak ödenen tazminat*" olarak tanımlanmaktadır (İŞKUR, 13.03.2022). Bir diğer ifadeyle iş kaybı tazminatı, hizmet sözleşmesinin haklı bir neden olmaksızın işveren tarafından feshedilmesi ya da kişinin haklı nedenlerle kendinin feshetmesi sonucunda işsiz kalanlara belirli bir süre güvence sağlayan bir hizmettir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun geçici 1'inci maddesine göre 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21 inci maddesinde öngörülen iş kaybı tazminatının işsizlik ödeneği ile birlikte kazanılması durumunda ilk olarak iş kaybı tazminatı ödemesi yapılmaktadır (İSK. Geç. m.1/I).

İş kaybı tazminatı, günlük net asgari ücretin iki katı olarak belirlenmiştir. Belirlenen bu oran, engelli personellerde ise günlük net asgari ücretin dört katıdır. İş kaybı tazminatından yararlanabilmek için gerekli koşullar;

- Özelleşme sebebiyle işsiz olmak,
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşta hizmet sözleşmesinin kesintisiz en az 550 gün devam ediyor olması,
- Hizmet sözleşmesinin feshedilmesi sonrasında 30 gün içinde İŞKUR'a şahsen veya elektronik ortamdan başvuruda bulunulmasıdır (İŞKUR, 13.03.2022).

İş kaybı tazminatına hak kazanabilmek için 30 gün içinde İŞKUR'a başvuruda bulunması gerekmektedir. Mücbir bir sebep olmaksızın başvuru süresinin geçmesi durumunda iş kaybı tazminatından yararlanamayacaktır.

İş kaybı tazminatı almaya hak kazananlardan, hizmet sözleşmesi kesintisiz en az;

- 550 gün sürmüş olanlara 90 gün,
- 1100 gün sürmüş olanlara 120 gün,
- 1650 gün sürmüş olanlara 180 gün,
- 2200 gün sürmüş olanlara ise 240 gün,

İş kaybı tazminatı ödemesi her ay sonu yapılmaktadır. İş kaybı tazminatı ödemeleri, kesintisiz çalışma sürelerine göre en az üç ay ve en fazla sekiz aylık sürelerle yapılmaktadır. İş kaybı tazminatını almaya hak kazanan kişilere yapılan ödemeler dışında, yeni bir iş bulma ve mesleki eğitim hizmetleri de sağlanmaktadır. Ancak ödemeler ve hizmetlerden yararlanmaktayken kişinin işe girmesi, vefat etmesi ya da yaşlılık aylığı almaya başlaması halinde verilen tazminat tekrar başlatılmamak üzere kesilmektedir (İŞKUR, 13.03.2022).

2.4.8. Nakdi Ücret Desteği

İlk olarak 17 Kasım 2019 tarihinde Çin'de başlayan ve zamanla tüm dünyaya yayılan koronavirüs salgını, ülkeleri sosyo-ekonomik alanda derinden etkilemiştir. Özellikle çalışma hayatında yaşanan olumsuz etkiler, işçi ve işverene yönelik çeşitli düzenlemeleri gerektirmiştir. Bu anlamda ülkemizde de işçi ve işvereni koruma amacına yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak 7244 sayılı yasanın 17.04.2020 tarihinde yürürlüğe girmesiyle işverene tamamen ya da kısmen işçisini ücretsiz izne ayırma hakkı verilmiştir. Ücretsiz izin süresi ilk üç aylık süreyle belirlenmiş ancak daha sonra ise cumhurbaşkanı kararıyla dört aya çıkarılmıştır. Ücretsiz izne ayrılanlara ise kısa çalışma ödeneği verilmiştir. Ancak tüm bu düzenlemelerden bütün işsizler yararlanamamıştır. Bu yüzden ücretsiz izin ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işsizlere ise nakdi ücret desteği uygulanmaya başlanmıştır (Özdemir, 2020: 297).

Nakdi ücret desteği, işsizlik sigortası fonundan Covid-19 pandemisinin sosyo-ekonomik alandaki olumsuz etkilerini en aza indirebilmek amacıyla 4447 sayılı kanunun 24'üncü maddesi kapsamındaki kişilere yapılan ödemedir. Ödemeler Türkiye İş Kurumu tarafından yapılmaktadır (İŞKUR, 23.03.2022).

Nakdi ücret desteği, 4447 sayılı yasanın geçici 24'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "geçici 24'üncü maddenin yürürlüğe girdiği tarihte iş sözleşmesinin bulunmasıyla birlikte;

- 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesi uyarınca işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçilere,
- 15/3/2020 tarihinden sonra 51 inci madde kapsamında iş sözleşmesi feshedilen işçilere,
- Kanunun diğer hükümlerine göre işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere,

herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almamak koşuluyla ve fesih yapılamayacak süreyi geçmemek üzere, bu süre içinde ücretsiz izinde buldukları veya işsiz kaldıkları süre kadar, Fondan günlük 39,24 Türk lirası nakdi ücret desteği verilir. Yapılan ödemelerden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılamaz" (İSK. Geç.m.24).

Nakdi ücret desteğinde ödeme tutarları yapılan düzenlemelerle belirlenmiştir. Buna göre 2020 yılı günlük 39,24 TL, 2021 yılı Ocak, Şubat ve Mart ayları için 47,70 TL ve 30/4/2021 tarihinden sonra yapılan ödemelerde ise günlük 50 TL esas alınarak hesaplanmıştır. Belirlenen tutarlar, bir ay içerisinde en fazla 30 gün olarak işçiye ödenmektedir. Ayrıca nakdi ücret desteğine hak kazanan kişilerin genel sağlık sigorta primleri de işsizlik sigortası fonundan karşılanacaktır. Yararlanan kişilerin, yeni bir işe başlaması, kısa çalışma ödeneği alması ve yaşlılık aylığı almaya başlaması halinde nakdi ücret desteği ödemeleri kesilmektedir (İŞKUR, 23.03.2022).

Türkiye'de nakdi ücret desteği ödemeleri, pandemi sürecinde işsiz olan kişileri desteklemek amacıyla 2020 yılı Nisan ayı itibariyle ödenmeye başlanmıştır. Nisan

2020 tarihinden 31.01.2022 tarihine kadar 3.096.195 kişi nakdi ücret desteği almaya hak kazanmıştır. Bu kapsamda hak eden kişilere toplam 13.981.333.134 TL ödeme yapılmıştır. İşsizlik sigortası fonundan 2020 yılında 7.225.663 TL nakdi ücret desteği, 2021 yılında ise 6.755.671 TL destek ödemesi yapılmıştır.

2020-2021 yıllarında yapılan nakdi ücret desteği ödemeleri ayrıntılı bir şekilde Tablo 2.6'da gösterilmiştir.

Tablo 2.6. Türkiye’de 2020-2021 Yılları Nakdi Ücret Desteği Ödemeleri

Aylar	2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak			859.894	1.057.550
Şubat			752.431	999.308
Mart			761.552	993.276
Nisan	880.088	441.907	862.895	1.136.085
Mayıs	1.204.110	1.267.828	996.727	1.352.952
Haziran	1.235.859	1.130.612	771.374	1.109.718
Temmuz	812.643	784.494	54.464	88.407
Ağustos	736.815	788.910	6.938	14.080
Eylül	669.167	708.565	695	1.772
Ekim	604.254	629.937	505	1.293
Kasım	698.753	726.094	193	352
Aralık	701.411	747.316	200	878
Toplam		7.225.663		6.755.671

Kaynak: İŞKUR, 2022: 3

2.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortası finansmanında birikim sistemi ve paylaşım sistemi olmak üzere iki farklı yöntem kullanılmaktadır. Paylaşım sistemi, bu dönemde işsizlik riskini taşıyan kişilerin riskini bir önceki dönemde prim ödeyenlerin paylaşması esasına dayanmaktadır. Birikim sistemi ise uzun yıllar boyunca prim ödeyenlerin oluşturmuş olduğu fondan işsiz kalanların yararlanmasıdır. Hangi tür finansman yönteminin kullanılacağı ülkelerin farklı sosyo-ekonomik yapıları nedeniyle değişiklik göstermektedir. Türkiye’de işsizlik sigortası için kullanılan finansman yöntemi paylaşım sistemidir. Finansman yönteminde olduğu gibi işsizlik sigortasında

finansmana hangi tarafların katılacağı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ülkelerde uygulanan finansman şekilleri;

- Yalnızca işçi primlerinden oluşan tekli finansman,
- İşveren ve işçi primlerinden oluşan ikili finansman,
- İşçi, işveren ve devlet katkısıyla oluşması nedeniyle üçlü finansman, şeklindedir (Andaç, 2010: 81-91).

4447 sayılı kanunun 49'uncu maddesine göre işsizlik sigortası primlerini bütün sigortalılar, işverenler ve devlet ödemektedir. İşsizlik sigortasında prime esas kazanç aylık brüt kazançları üzerinden;

- Sigortalılar %1,
- İşverenler %2
- Devlet ise %1

katkı oranıyla finansmana katılmaktadır. (İSK. m.49).

İşçilerin ileride karşılaşacakları işsizlik nedeniyle gelir kaybına uğrayabilme riskleri, işverenlerin ise sorumlu olduğu çalışanlarının işsiz kalması durumunda yaşayabileceği gelir kaybı sebebiyle bu sigorta kolunda prim ödemesi zorunludur (Yalçiner, 2000: 176). İşsizlik sigortası fonunda herhangi bir açık ya da eksiklik olması halinde devlet tarafından karşılanmaktadır. Ülkemizde devletin teşvik ve yatırımlar yoluyla sosyal sigortaların finansmanına katkıları ve destekleri olmuştur. Ancak devletin doğrudan prim ödeyerek katkıda bulunduğu tek sigorta kolu işsizlik sigortasıdır (Alper, 2011: 35).

Ülkemizde işveren, işçi ve devletin finansmana katılmasıyla üçlü finansman yöntemi kullanıldığı görülmektedir. Türkiye'de 2002 yılından önce işsizlik sigortası prim oranları işçi %2, işveren %3, devlet %2 şeklindeydi. Ancak sonrasında yapılan yeni düzenlemeyle katkı payları birer puan düşürülerek koşullar hafifletilmiştir. Hafifletilmesine rağmen Türkiye'de işgücü maliyetlerinin fazla olması işverenlerin %2 işsizlik sigortası katkı payını ödemelerini zorlaştırmaktadır. İşverenler için belirlenen bu oranın yüksekliği işveren maliyetlerini artırmakta ve kayıt dışı istihdama neden olabilmektedir. Bu yüzden işverenler için bu oranı azaltılması ya da gerekli

teşviklerin sağlanması gerekmektedir. Şartların işçi ve işverenler açısından hafifletilmesiyle istihdam da artış görülebilecek ve kayıt dışı istihdam oranlarında azalma olacaktır. Katkı paylarının hem işveren hem de işçiler için uygun bir oranda olması sayesinde aynı zamanda fon dengesi de sağlanacaktır (Pektaş Erdem, 2020: 66-67).

2.6. İşsizlik Sigortası Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre kanun gereği sağlanacak olan görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak ve kaynakları piyasa şartlarında değerlendirebilmek üzere İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Fon gelirleri finansmana katılan taraflarca ödenen primlerle sağlanmaktadır. İşsizlik sigortası primleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından toplanıp fona aktarılmaktadır. Fon, İŞKUR Yönetim Kurulunun kararları ile yönetilmektedir. Yönetim Kurulu altı kişiden oluşmaktadır. Bu kişiler;

- ✓ Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü,
- ✓ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen atanan bir üye,
- ✓ En çok üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenen bir üye,
- ✓ Hazine ve Maliye Bakanlığını temsilen atanan bir üye,
- ✓ En çok üyeye sahip işçi konfederasyonunca belirlenen bir üye,
- ✓ Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonunca belirlenen bir üye,

olarak belirlenmiştir (İŞKUR, 2021: 7).

Türkiye'de işsizlik sigortası fon varlığının son iki yıldır düşüşte olduğu Şekil 2'de görülmektedir. 2019 yılı fon varlığı 131.541.792 TL iken, varlığın 2020 yılında 103.213.050 TL'ye 2021 yılında ise 90.751.885 TL'ye kadar düşüş yaşanmıştır. Bunun sebebinin son yıllarda yaşanmakta olan Covid-19 salgını sürecinde yaşanan gelir kayıplarını önleyebilmek amacıyla verilen destekler ve teşvikler olduğu düşünülmektedir.

2.6.1. Fonun Gelirleri

4447 sayılı kanunun 53'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının A bendinde düzenlenmiştir. Buna göre işsizlik sigortası fonu gelirleri;

- ✓ İşsizlik sigortası primlerinden,
 - ✓ Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan,
 - ✓ Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılardan,
 - ✓ Bu Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
 - ✓ Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan,
- oluşmaktadır (İSK. m.53/3).

Türkiye’de işsizlik sigortası fonu gelirleri, 2019 yılında 40.365.367 TL, 2020 yılında 38.270.443 TL, 2021 yılında ise 46.028.972 TL olmuştur (İŞKUR, 2021:6).

2.6.2. Fonun Giderleri

4447 sayılı kanunun 53’üncü maddesinin üçüncü fıkrasının B bendinde düzenlenmiştir. Buna göre işsizlik sigortası fonu giderleri;

- ✓ Sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden,
 - ✓ 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primlerinden,
 - ✓ 48’inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan hizmetlere ilişkin giderlerden,
 - ✓ İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderlerinden,
 - ✓ Geçici 6’ncı ve Geçici 7’nci maddeleri kapsamındaki giderlerden,
 - ✓ Kısa çalışma başvurularında talebin uygunluğunun tespiti için Bakanlık tarafından 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında yapılan ve usul ve esasları Bakanlık ile Kurum tarafından müştereken belirlenen giderlerden,
 - ✓ Ek 5 inci madde kapsamındaki doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ödemeleri ve prim giderlerinden,
 - ✓ Kurum tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında Kuruma kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik düzenlenecek İşbaşı Eğitim Programı giderlerinden,
- oluşmaktadır (İSK. m.53/3).

Türkiye’de işsizlik sigortası fon giderleri, 2019 yılında 36.467.481 TL, 2020 yılında 66.599.185 TL, 2021 yılında ise 58.490.137 TL olmuştur (İŞKUR, 2021: 6). 2019 yılıyla karşılaştırıldığında 2020’de Türkiye’de işsizlik sigortası giderlerinin yaklaşık iki katı oranında artış gösterdiği görülmektedir. Bunun nedeninin son yıllarda yaşanan Covid-19 salgınının olduğu düşünülebilir. Salgın sürecinde yaşanan ekonomik sıkıntılar ve özellikle işgücü piyasasında yaşanan sorunlar işsizlik sigortası fonuna yük yüklemiştir. Üretimin durmasıyla bir işçi kısa çalışma ödeneği talep etmiştir. Tüm bu nedenler işsizlik sigortası fonunun giderlerinde artışa ve gelirlerinde azalmaya yol açmıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASININ 2002 – 2021 VERİLERİ İLE İNCELENMESİ

3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

İşsizlik ülkemizin en temel sorunlarından biridir. Ülkemizde yaşanan krizler ya da diğer ülkelerde yaşanan küresel krizler işsizliği derinleştirerek önemli sosyo-ekonomik problem haline getirmiştir. Bu problemlerin önlenmesi ve daha büyük sorunlara sebep olmaması için çeşitli politikalar uygulanmaktadır. İşsizlik riskiyle karşı karşıya kalan kişilere gelir güvencesi sağlayan işsizlik sigortası, ülkemizde uygulanmakta olan önemli bir uygulamadır. Türkiye’de 1999 yılında kurulan işsizlik sigortası, işçi-işveren-devlet katkılarıyla finansmanını sağlamakta ve primler fonda toplanmaktadır. İşsizlik sigortası, 2002 yılından günümüze kadar ki süreçte işsizlere belirli süreliğine gelir güvencesi sağlamaktadır.

Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının geçmişten günümüze yıllar bazında ve oransal açıdan incelenmesinin, uygulamanın gelişimini görebilmek adına önemli olduğu düşünülmektedir. İşsizlik sigortasından günümüze kadar ki süreçte ne kadar işsize ödenek sağlandığı, sağlanan bu ödeneklerin işsizlik sigortası fon varlığını nasıl etkilediğinin bilinmesi açısından bu çalışmanın katkı sağlayacağı öngörülmektedir.

Araştırmada, Türkiye’de 2002 yılı itibariyle işsizlere ödenek sağlayan işsizlik sigortası uygulamasının 2002-2021 yılları arasındaki gelişiminin fon varlığı ve ödenek almayı hak eden sayıları açısından ortaya konulması amaçlanmıştır.

3.2. Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının gelişimini incelemek amacıyla Türkiye İş Kurumu’nun yayımlamış olduğu aylık bültenler, yıllık tablolar, yıllık faaliyet raporları ve bağımsız denetim raporlarından elde edilen 20 yıllık verilerden yararlanılmıştır.

Çalışmada ulaşılan rapor ve tablolar 2002-2022 yılları arası baz alınarak incelenmiş ve doküman analizi yapılmıştır. Türkiye’de işsizlik sigortasının gelişimini

ortaya koyabilmek için belirtilen yıllar arasındaki belirli dönemlerde gerçekleşen belirgin artış ve azalmalar oransal açıdan değerlendirilerek, yıllar arasında karşılaştırmalar yapılmıştır.

Yapılan bu analiz yöntemiyle işsizlik sigortası uygulamasının işsiz kalan kişilere ne düzeyde fayda sağladığı ve finansal açıdan gelecekte ne gibi risklerle karşılaşabileceği ile alakalı öngörülerde bulunulmuştur.

3.3. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmanın işsizlik ödeneği hak eden sayıları bulgularında 2002 yılı işsizlik ödeneğine başvuran kişi sayısı verilerine ulaşamamıştır. Bu yüzden çalışmada, işsizlik ödeneğine hak eden ve başvuranların oranlamalarında 2003-2021 yılları arasında değerlendirmelerde bulunulmuştur.

3.4. Araştırmanın Bulguları

3.4.1 Türkiye’de İşsizliğin Genel Görünümü

Türkiye’de 2001-2021 yılları arasında yaşanan işsizlik oranları Tablo 3.1.’de gösterilmiştir.

Tablo 3.1. Türkiye’de 2001-2021 Yılları İşsizlik Oranları

Yıl	İşsizlik Oranı
2001	8,4
2002	10,3
2003	10,5
2004	10,8
2005	10,6
2006	10,2
2007	10,3
2008	11,0
2009	14,0
2010	11,9
2011	9,8
2012	9,2
2013	9,7
2014	9,9
2015	10,3

Tablo 3.1.(Devam) Türkiye’de 2001-2021 Yılları İşsizlik Oranları

2016	10,9
2017	10,9
2018	11,0
2019	13,7
2020	13,1
2021	12,0

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri

Türkiye’de 1960’lı yıllardan beri işsizlikle mücadele etmektedir. İşsizlik, yaşanan krizler ve sonrasında küreselleşme süreciyle beraber yapısal sorun haline gelmiştir. Özellikle 1994, 1999, 2000, 2001 ve 2008 yıllarında yaşanan krizler ülkedeki işsizliği daha da derinleştirerek kronik hale getirmiştir (Ener ve Akcan, 2018: 265). 2001’de yaşanan krizle birlikte Türkiye’de işsizlik oranlarında çok ciddi artışlar görülmüştür. Öyle ki genel işsizlik %6,6’dan %10,3’e yükselmiştir (Avşaroğlu, 2007: 1). Türkiye’de 2002 yılından günümüze kadarki süreçte krizlerin etkisiyle beraber küreselleşme, istihdamın arttırılmasına yönelik uygulanan eğitim politikalarında yetersizlik ve nüfusun hızla artması gibi nedenlerden dolayı ortalama %10 oranında işsizlik görülmektedir (Çondur ve Bölükbaş, 2014: 80).

Tablo incelendiğinde Türkiye’de işsizlik oranlarında artış en fazla son 3 yılda görülmüştür. İşsizlikteki artışın nedenlerinden birisi Covid-19 pandemisinin olduğu düşünülmektedir. Salgın sürecinde üretimde yaşanan durgunluklar işgücünü olumsuz etkilemiş ve işsizlik oranlarında artışa neden olmuştur.

3.4.2 Türkiye’de İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Eden Sayısı

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu 50’nci maddesine göre, Türkiye’de işsizlik sigortasına hak kazanabilmek için iradesi dışında işsiz kalmış olan sigortalılardan hizmet sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet sözleşmesine tabi olması, hizmet sözleşmesinin feshedilmesinden önceki son 3 yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olması ve hizmet sözleşmesi feshi sonrasında İŞKUR’a 30 gün içerisinde şahsen ya da elektronik ortamda başvuruda bulunması gerekmektedir. Belirtilen bu yararlanma koşulları sağlayan işsizler işsizlik sigortasından faydalanabilecektir (İSK.m.50).

Tablo 3.2’de Türkiye’de 2002-2021 yılları arasında işsizlik sigortasına başvuran ve hak edenlerin sayıları verilmiştir.

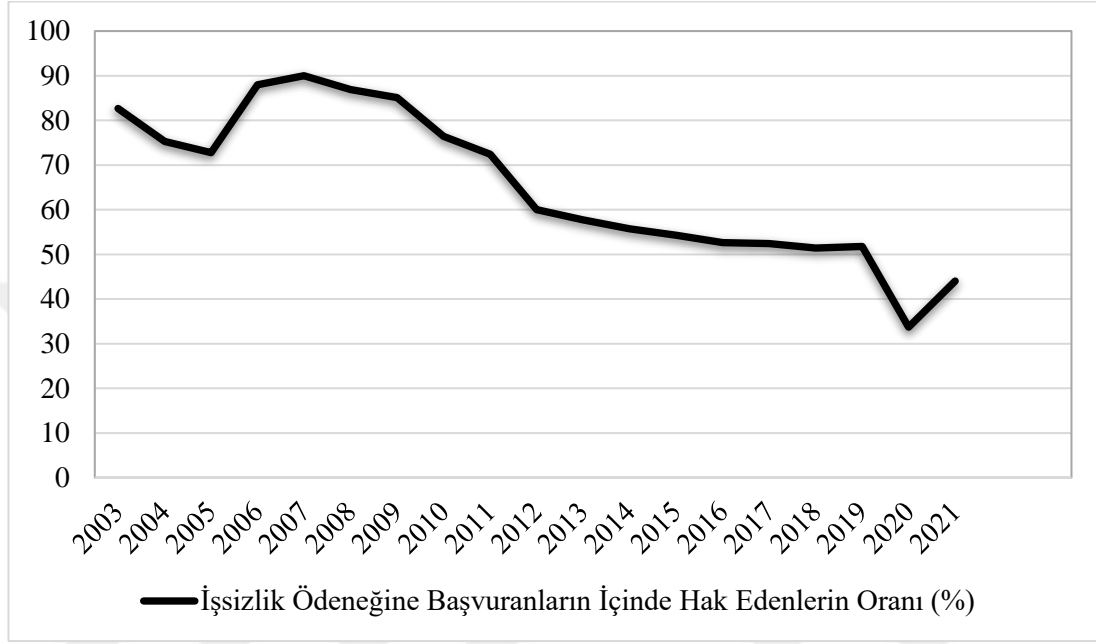
Tablo 3.2. Türkiye’de İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Eden Sayıları

YIL	Başvuran Sayısı	Hak Eden Sayısı
2021	1.471.673	647.684
2020	1.510.856	509.538
2019	1.955.041	1.013.056
2018	1.635.111	841.847
2017	1.326.967	695.967
2016	1.520.282	799.847
2015	1.086.293	589.888
2014	900.910	501.636
2013	732.409	422.334
2012	609.245	365.719
2011	441.238	319.647
2010	426.995	326.003
2009	546.112	464.906
2008	381.669	331.953
2007	246.113	221.801
2006	172.795	152.257
2005	198.323	144.435
2004	169.409	127.528
2003	143.155	118.437
2002	-	83.603

Kaynak: İŞKUR, İstatistik Yıllıkları (2002-2021).

Türkiye’de işsizlik ödeneği başvuru ve hak eden sayılarını 2002-2021 yılları arasında incelediğimizde, 2002 yılından günümüze kadarki süreçte işsizlik ödeneği başvurularında son yıllarda artış olduğu görülmektedir. Ancak hak eden sayılarının istenilen düzeyde olmadığı görülmektedir.

Şekil 3.1 İşsizlik Ödeneğine Başvuranların İçinde Hak Edenlerin Oranı (%)



2003-2011 yılları arasında başvuruların içinde hak edenlerin oranı en az %81’ken, 2012-2021 yılları arasında başvuruların içinde hak edenlerin oranı ortalama %46,1’dir. 2021 yılında başvuruların içinde hak edenlerin oranı %44, 2020 yılında %33,7, en yüksek başvurunun olduğu 2019 yılında ise %51,8’dir. Başvuran sayısının en az olduğu 2003 yılında ise başvuruların içinde hak edenlerin oranı %82,7’dir. İşsizlik ödeneği başvuruları arttıkça hak eden sayısı azalmaktadır. Bunun en temel nedeninin işsizlik sigortasına hak kazanabilmek için gerekli olan prim ödeme koşulunun zorluğu ya da kapsamın sınırlılığı olduğu düşünülmektedir. Türkiye’de işsizlik sigortası kapsamı bütün işsizleri kapsamamaktadır. Kapsamının sınırlı olması da hak eden kişi sayısının düşük olmasının bir sebebi olarak görülmektedir.

Son 3 yıl içinde 600 gün prim ve şartı ve iş sözleşmesinin feshedilmesi sonrası aralıksız 120 gün prim ödeme şartı birçok işsiz işsizlik sigortasından yararlanmamasına neden olduğu düşünülmektedir. Küçükbayrak (2012: 148) tarafından işsizlik sigortasında yararlanma koşullarının hafifletilmesi halinde fonun

finansal sürdürülebilirliğin ne durumda olacağını ortaya koymak amacıyla çeşitli senaryolarla işsizlik sigortasının finansal durumu analiz edilmiştir. Buna göre ödenek taban ve tavan miktarlarında değişiklik olmaması halinde 600 gün prim ödeme koşulunun 300 güne düşürülmesinin bile işsizlik sigortasının finansal açıdan sürdürülebilirliğini çok fazla etkilemediği sonucuna varılmıştır. Bu anlamda işsizlik sigortası yararlanma koşulları içindeki 600 gün prim ödeme gün sayısının düşürülmesi daha fazla kişinin ödeneğe hak kazanmasını sağlayacaktır.

Görmezöz (2018: 124) tarafından İŞKUR verileri üzerinden işsizlik sigortasından yararlanamama nedenleri analiz edilmiştir. Buna göre 2016 yılında işsizlerin %6,1'i başvurudan önceki son 120 gün aralıksız prim ödeme koşulunu yerine getirememiştir. İşsizlerin %7,8'i ise son 3 yıl içinde 600 gün prim ödeme koşulunu yerine getirememiştir. Buna göre 600 gün prim koşulunun 500 güne düşürülmesi durumunda, yararlanan kişi sayısını %1,2, 200 gün azaltılması halinde ise %1,9 artış gösterecektir. Aralıksız 120 gün prim ödeme koşulunun kaldırılması durumunda ise yararlanma oranında bir puanlık artış görülecektir.

3.3.1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı

2021 yılı işsizlik ödeneğine başvuran ve hak edenlerin iller bazında dağılımında 81 ilin ayrıntılı verileri EK 1'de gösterilmiştir. Başvuran ve hak eden sayısında en yüksek ve en düşük olan iller Tablo 3.3'te gösterilmiştir.

Tablo 3.3. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı

İller	Başvuru Sayısı	İşsizlik Ödeneği Hak Eden Sayısı
İstanbul	346.146	185.269
Ankara	104.047	45.720
İzmir	83.752	39.695
Bursa	67.992	36.511
Antalya	64.582	27.730

Tablo 3.3. (Devam) 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı

Kocaeli	45.096	21.776
Ardahan	1.006	314
Bayburt	1.445	350
Tunceli	1.478	389
Kilis	1.774	562
Gümüşhane	1.682	564
Hakkâri	7.554	570

Kaynak: İŞKUR, 2021 İstatistik Yıllıkları.

Tabloyu incelediğimizde işsizlik sigortasına başvuran ve hak eden sayısının iller bazında dağılımını illerin nüfus yoğunlukları belirlemiştir. Türkiye’de 2021 yılında işsizlik sigortasına başvuran ve hak eden sayısının en yüksek olduğu iller en fazla nüfuslu ve işgücünün en yoğun bulunduğu beş il olan İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Antalya olduğu görülmektedir.

İstanbul’da başvuranların içinde hak edenlerin oranı %55,5, Ankara’da %44, İzmir’de %47, Bursa’da %53, Antalya’da ise %42,9’dur. Başvuru sayısının en fazla olduğu bu beş ilde hak eden oranını en yüksek İstanbul’da en düşük ise Antalya’da olduğu görülmektedir. Ankara’da hak etme oranının İstanbul, Bursa ve İzmir’e göre düşük olmasının nedeni, memur kesimin fazla olması olduğu düşünülmektedir.

Başvuran sayılarında Kocaeli ilinin de yüksek oranda olduğu görülmektedir. Sanayi sektörünün yoğun olduğu için işgücü yoğunluğu bulunmaktadır. Bu nedenle işsizlik ödeneği başvurularının fazla olduğu söylenilebilir.

Başvuran sayısının en az olduğu ilin ise Ardahan, Bayburt, Tunceli, Gümüşhane ve Kilis olduğu görülmüştür. Nüfus yoğunluğunun az olması nedeniyle bu şehirlerde işgücü gelişmemiştir. İşgücü yoğunluğunun düşük olması nedeniyle işsizlik ödeneği talebinin az olduğu düşünülmektedir.

3.3.2. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

Türkiye’de işsizlik ödeneğine başvuran ve hak edenlerin eğitim düzeylerine göre dağılımı Tablo 3.4’te gösterilmiştir.

Tablo 3.4. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

Eğitim Düzeyleri	İşsizlik Ödeneğine Başvuran Sayısı		İşsizlik Ödeneğini Hak Eden Sayısı		Toplam	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Başvuran Sayısı	Hak Eden Sayısı
Okur Yazar Olmayan	7.786	10.923	3.393	3.645	18.709	7.038
Okur Yazar	11.256	28.459	5.463	9.039	39.715	14.502
İlköğretim	167.383	491.353	82.920	195.917	658.736	278.837
Ortaöğretim (Lise ve Dengi)	134.403	316.115	64.966	128.857	450.518	193.823
Ön lisans	64.976	70.534	32.149	29.507	135.510	61.656
Lisans	73.212	85.208	42.126	43.585	158.420	85.711
Yüksek Lisans	4.573	5.063	2.913	2.994	9.636	5.907
Doktora	185	244	106	104	429	210
	463.774	1.007.899	234.036	413.648	1.471.673	647.684

Kaynak: İŞKUR, 2021 İstatistik Yıllıkları

Tabloyu incelediğimizde, işsizlik ödeneğine başvuru sayısının en fazla ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki sigortalı işsizler tarafından olduğu görülmektedir. Toplam başvuranların %44,7’sini ilköğretim mezunları, %30,6’sını ise ortaöğretim eğitim düzeyindekiler oluşturmaktadır. En az işsizlik ödeneğine başvuran sayısı ise doktora ve yüksek lisans eğitim düzeyindedir.

İşsizlik ödeneği başvuru oranlarında erkeklerin kadınlardan daha yüksek oranda olduğu görülmektedir. Başvuruların %68,4’ü erkekler tarafından yapılmıştır. Toplam hak eden sayısının %63,8’ini erkekler oluşturmaktadır. TÜİK (2021) verilerine göre, 2021 yılında kadınların istihdam oranının erkeklerin yarısından daha

az olduğu görülmüştür. Kadınların istihdamda daha az yer tutması işsizlik ödeneği başvurularında daha az oranda olmasına neden olmuştur.

Erkeklerde başvuruların en fazla olduğu eğitim düzeyine bakıldığında ilköğretim düzeyinde başvuruların fazla olduğu, bunu ortaöğretim düzeyinin takip ettiği görülmüştür. Kadınlarda da başvurunun en fazla olduğu eğitim düzeyinin ilköğretim olduğu ve bunu ortaöğretim düzeyinin takip ettiği görülmüştür. Türkiye’de lise altı eğitimliler daha fazla istihdam oranına sahip oldukları için bu eğitim düzeylerinde işsizlik ödeneği başvuru ve hak eden sayısı fazladır.

3.4.3 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Türkiye’de işsizlik ödeneğine başvuran ve hak eden sayısı yaş gruplarına göre farklılık göstermektedir.

Türkiye’de işsizlik ödeneğine başvuran ve hak eden sayısı yaş gruplarına göre dağılımı Tablo 3.5’te gösterilmiştir.

Tablo 3.5. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yaş Grupları	İşsizlik Ödeneğine Başvuran Sayısı		İşsizlik Ödeneğini Hak Eden Sayısı		Toplam	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Başvuran Sayısı	Hak Eden Sayısı
15-19	4.609	12.245	240	510	16.854	750
20-24	63.781	144.957	17.839	29.935	208.738	47.774
25-29	95.626	200.246	46.688	69.931	295.872	116.619
30-34	77.562	178.667	43.287	78.991	256.229	122.278
35-39	69.476	156.790	38.986	76.925	226.266	115.911
40-44	67.793	139.310	38.237	70.789	207.103	109.026
45-49	48.719	105.195	28.149	54.919	153.914	83.068
50-54	22.913	48.163	13.048	23.521	71.076	36.569
55-59	10.570	17.828	6.124	6.583	28.398	12.707
60-64	2.083	3.427	1.106	1.095	5.510	2.201
65+	642	1.071	332	449	1.713	781
	463.774	1.007.899	234.036	413.648	1.471.673	647.684

Kaynak: İŞKUR, 2021 İstatistik Yıllıkları

İşsizlik sigortası ödeneğine başvuran ve hak edenlerin yaş gruplarına göre dağılımı incelendiğinde, 2021 yılında işsizlik ödeneğine başvuran sayısının en fazla olduğu yaş grubu 25-29 yaş grubu olduğu görülmektedir.

2021 yılı toplam başvuruların %20,1'ini 25-29 yaş grubu, %17,4'ünü ise 30-34 yaş grubu oluşturmaktadır. Erkeklerde de kadınlarda da başvuru sayısı en fazla bu yaş gruplarındadır. Hak eden sayısının en fazla olduğu yaş grubu ise 30-34 yaş grubudur. Erkeklerde hak eden sayısı 30-34 yaş grubundan fazlayken, kadınlarda 25-29 yaş grubunda fazladır.

Türkiye'de yaş gruplarına göre işsizlik ödeneğine başvuranların göre en azı 60-64 yaş aralığı, 65 yaş üstü ve 15-19 yaş aralığıdır. 15-19 yaş aralığının düşük olma nedeninin yeni istihdama katılan bir gencin son üç yıl içinde 600 gün prim ödeme koşulunu sağlaması oldukça güçtür. Bu anlamda işsizlik ödeneğine hak etme açısından gençlerin dezavantajlı oldukları söylenilebilir.

3.3.4. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı

2021 yılında işsizlik ödeneğini hak eden kişilerin meslek bazında dağılımında her bir mesleğin ayrı ayrı verileri EK 2'de gösterilmiştir.

İşsizlik ödeneğine hak eden sayısının en fazla ve en az olduğu meslek grupları Tablo 3.6'de gösterilmiştir.

Tablo 3.6. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı

Meslekler	İşsizlik Ödeneği Hak Eden Toplamı
Nitelik Gerektirmeyen Meslekler	179.477
Satış Danışmanı / Uzmanı	26.536
Büro Memuru (Genel)	13.222
Ön Muhasebeci	11.668
Garson (Servis Elemanı)	10.398

Tablo 3.6. (Devam) 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı

Şoför-Yük Taşıma	10.324
Kalite Kontrolcü-Tekstil	987
Özel Güvenlik ve Koruma Meslek Elemanı	954
İş Makineleri Operatörü	953
Ahşap Mobilya İmalatçısı	948
Müşteri Hizmetleri Görevlisi/Asistanı	945
İplik Eğirme Operatörü (Ring/Vater/Vargel)	944
Mali Müşavir	917

Kaynak: İŞKUR, 2021 İstatistik Yıllıkları.

Buna göre işsizlik ödeneğinin hak etme oranının en yüksek olduğu meslek grubu nitelik gerektirmeyen mesleklerdir. Toplam hak eden sayısının %27,7'si nitelik gerektirmeyen mesleklerden oluşmaktadır. Nitelik gerektiren mesleklerin birçoğu işsizlik sigortası kapsamına dahil olmadığından, işsizlik ödeneği başvurularının büyük çoğunluğu nitelik gerektirmeyen meslekler oluşturmaktadır.

İşsizlik ödeneği hak eden kişi sayısının en az olduğu meslek ise mali müşavirliktir.

3.5. İşsizlik Sigortası Fonu Toplam Varlıkları ve Faaliyetlerden Gelen Gelirler ve Giderleri

Türkiye’de 2002-2021 yılları arasında işsizlik fonunun toplam varlığı ve faaliyetlerden gelen gelirler ve giderleri Tablo 3.7’de gösterilmiştir.

Tablo 3.7. İşsizlik Sigortası Fonu Toplam Varlıklar ve Faaliyetlerden Gelen Gelirler ve Giderler (Bin TL)

Yıl	Toplam Varlıklar	Faaliyetlerden Gelen Gelirler	Faaliyetlerden Kaynaklanan Giderler
2002	4.964.564.439	2.808.273.333	56.273.072
2003	9.604.138.859	4.766.872.262	155.099.235
2004	13.805.347.390,62	4.472.405.992,87	239.337.571,29
2005	18.521.476.069,92	5.038.423.837,78	328.654.174,88
2006	24.354.143.653,87	6.420.633.681,59	454.146.771,08

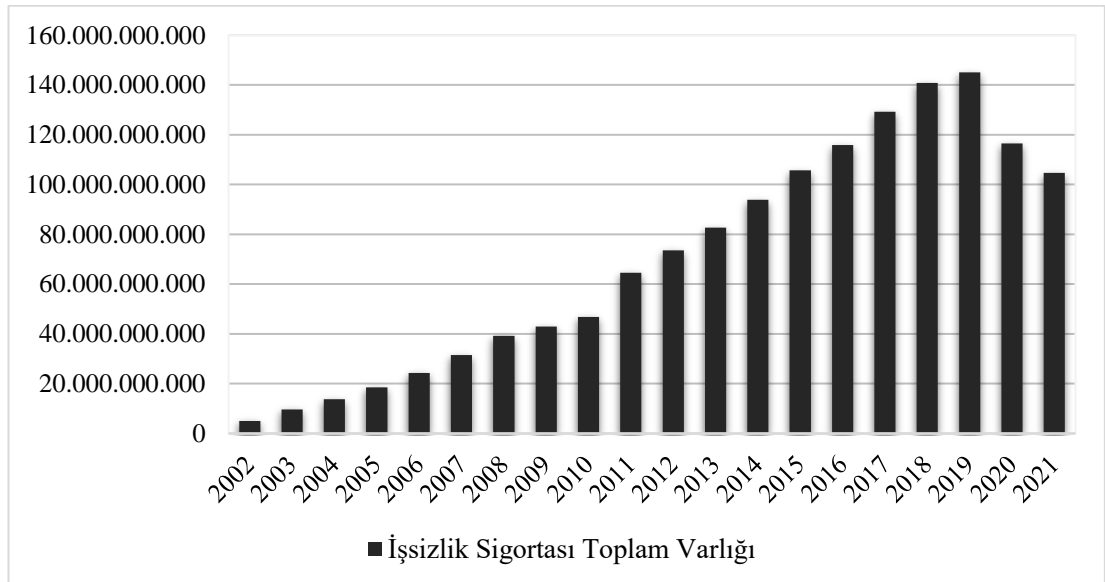
Tablo 3.7. (Devam) İşsizlik Sigortası Fonu Toplam Varlıklar ve Faaliyetlerden Gelen Gelirler ve Giderler (Bin TL)

2007	31.504.837.122	7.968.132.364	1.075.028.270
2008	39.215.147.519	10.296.930.438	2.653.604.682
2009	42.972.035.956	10.447.054.837	6.818.448.134
2010	46.830.069.985	9.754.093.572	5.806.805.570
2011	64.529.017.201	10.684.550.931	2.236.918.196
2012	73.506.790.384	12.292.421.585	3.430.638.219
2013	82.689.471.361	13.316.031.959	3.945.203.274
2014	93.891.455.333	16.006.175.248	4.933.798.657
2015	105.628.994.640	19.060.930.489	7.403.067.457
2016	115.909.234.678	23.268.233.391	13.281.368.979
2017	129.242.206.786	28.195.290.541	14.513.483.541
2018	140.832.354.532	36.049.899.268	25.069.146.332
2019	145.026.664.770	42.386.213.338	38.528.027.971
2020	116.448.045.421	40.307.669.785	68.609.939.100
2021	104.688.306.258	48.587.395.593	60.637.669.744

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bağımsız Denetim Raporları (2002-2021).

Tablo incelendiğinde 2002’de 4.964.564.439 bin TL olan fon varlığı 2021 yılına gelindiğinde 104.688.306.258 bin TL’ye ulaşmıştır.

Şekil 3.2 Türkiye’de İşsizlik Sigortası Toplam Fon Varlığı



Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bağımsız Denetim Raporları (2002-2021).

İşsizlik sigortası fon varlığı, uygulamanın kurulmasından 2019 yılına kadar büyüyerek varlığını sürdürmüştür. 2002-2019 yılları arasında sürekli artış

göstermiştir. Ancak 2020 ve 2021 yıllarına gelindiğinde fon varlığının azalma eğiliminde olduğu görülmüştür. Bunun en temel nedeni ise fon giderlerinin fon gelirlerini aşmasıdır. Fon gelir-gider arasındaki dengesizlikler fon varlığının erimesine yol açmaktadır. Fon giderlerinde azalma olmadığı takdirde fon varlığının giderek azalacağı düşünülmektedir.

Fon varlığını değerlendirirken fon gelirleri ve giderlerinin incelenmesi önemlidir. İlk olarak işsizlik sigortası fon gider ve gelir kalemlerinin tekrar hatırlanmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

İşsizlik sigortası fon gelirleri;

- İşsizlik sigortası primleri,
- Primlerin kullanılmasında elde edilmiş olan kazanç ve iratlardan,
- Devlet katkıları ve yardımlarından,
- İşçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ödenmeleri,
- Faizler,
- Diğer kazançlardan, oluşmaktadır (Uğur, 2011: 105-106).

İşsizlik sigortası fonu giderleri ise;

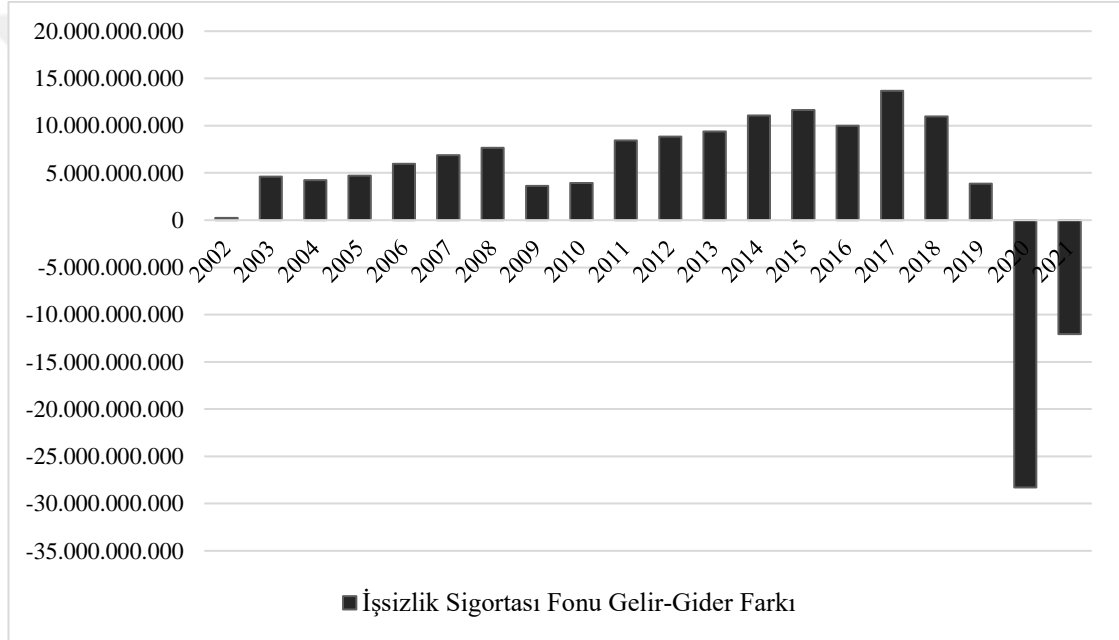
- Sigortalı işsizlere verilen ödenekler,
- Hastalık ve analık sigortası prim ödemeleri,
- Meslek geliştirme, değiştirme ve edindirme eğitim giderleri,
- Ücret garanti fonuna ayrılan pay,
- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderlerden oluşmaktadır (İSKUR,2021).

İşsizlik sigortası gelirleri, 2002-2021 yılları arasında incelendiğinde, 2002 yılında 2.808.273.333 TL olan işsizlik sigortası gelirleri, 2021 yılında 48.587.395.593 TL'ye ulaşmıştır. İşsizlik sigortası gelirlerinde 2021 yılına kadar sürekli bir artış görülmektedir. Ancak işsizlik sigortası gelirlerinde giderleri kadar belirgin artış görülmemiştir.

İşsizlik sigortası giderleri, 2002-2021 yılında incelendiğinde, 2002 yılında 56.273.072 TL olan giderleri, 2019 yılına gelindiğinde 38.528.027.971 TL'ye ulaşmıştır. Ancak 2020-2021 yıllarında işsizlik sigortası giderlerinde ciddi artış görülmektedir. 2020 yılında giderler 68.609.939.100 TL'ye, 2021 yılında ise 60.637.669.744 TL'ye yükselmiştir.

İşsizlik sigortası fonunun 2002-2021 yılları arasındaki gelir ve gider farkları Şekil 3.3.'te gösterilmiştir.

Şekil 3.3 Türkiye'de 2002-2021 Yılları Arasında İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Farkı



Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bağımsız Denetim Raporları (2002-2021).

İşsizlik sigortası fonu gelir-gider farkı incelendiğinde, 2008 yılına kadar fon varlığını büyüyerek sürdürmekte, gelir-gider farkı yükselerek devam etmektedir. Ancak yaşanan 2008 kriz nedeniyle 2009 ve 2010 yıllarında gelir gider farkının azaldığı görülmektedir. 2011-2018 arasında ise fon varlığı büyüyerek devam etmekteyken 2019 yılında ciddi bir azalma, 2020 ve 2021 yıllarında ise fon giderlerinin fon gelirlerini aştığı görülmektedir. Yaşanan bu farkın yaşanan pandemi sürecinde çalışanlara yapılan destek ödemeleri olabileceği gibi son yıllarda fon gider-gelir

farkının azaldığının görülmesiyle fon gider kalemlerinin artırılmasının da olabileceği düşünülmektedir.

Gider kalemindeki artışların ve fon varlığındaki azalmanın nedeni, fon kaynaklarının amacı dışında kullanılması da olabilir. Kaptan (2021: 124) tarafından yapılan incelemede 2008-2012 yıllarında fonun mali yapısına müdahale olmuştur. Bu yıllar arasında Güneydoğu Anadolu Projesine kaynak sağlaması için fondan genel bütçeye toplamda 11.511.523.000 TL ödenek aktarılmıştır. Bu tutar, 2012 yılına kadar işsizlere ödenen işsizlik ödeneğinin iki katıdır. İşsizlerin gelir kaybını tazmin etmeyi amaçlayan işsizlik sigortası fonunun amacı dışında kullanılması, fon sürdürülebilirliğini riske atmaktadır. Fon varlığı, yalnızca primlerini ödeyen sigortalı işsizlere ve işverenlere ayrılması gerekmektedir. İşsizlikle ilgili olmayan alanlara kaynak aktarımı yapılmamalıdır.

SONUÇ

İşsizlik, dünyada neredeyse bütün ülkelerin mücadele ettiği sosyal ekonomik bir problemdir. Her ne kadar işsizlikle mücadele için politikalar uygulansa da yaşanan küresel krizler işsizliği tetiklemektedir. 1929 buhranı ile artış gösteren işsizlik, günümüzde Covid-19 salgınının olumsuz etkileriyle sorun olmaya devam etmektedir. Bu anlamda ülkelerin işsizliği azaltmaya yönelik politikalarının yanında işsizlerin gelir kaybını önleyecek uygulamaları da uygulaması gerekmektedir. Bu noktada işsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen işsiz olan kişilerin gelir kaybını tazmin etmesi yönüyle önem kazanmıştır. İlk 1911 yılında İngiltere’de kurulan işsizlik sigortası, zamanla birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır. İşsizlik sigortası uygulamasının yararlanma koşulları ve finansmanının ne şekilde sağlanacağı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Türkiye’de işsizlik sigortası, 25.8.1999 tarihinde ve 4447 sayılı kanunla yürürlüğe girmiş ve 2000 yılından itibaren prim tahsiline başlamıştır. Primlerin toplanması ve değerlendirilmesi için İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. İşsizlik sigortası uygulamasıyla hizmet sözleşmesine bağlı sigortalı çalışanlardan iradesi dışında işsiz kalan kişiler kapsama altına alınmıştır. Sigortadan yararlanabilmek için son 3 yıl için 600 gün çalışma ve prim ödeme, son 120 gün aralıksız çalışma ve prim ödeme koşullarının sağlanması gerekmektedir. Fondan işsizlik ödeneği yardımı dışında gerekli koşulların sağlanması halinde kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu ödemeleri, iş kaybı tazminatı, yarım çalışma ödemesi ve nakdi ücret desteği de verilmektedir.

Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının 2002-2021 yılları arasındaki gelişimini ortaya koymak için İŞKUR üzerinden ulaşılan raporlar, istatistikler ve bültenler doküman analizi yöntemiyle analiz edilerek değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışma sonucunda, ilk olarak 2002-2021 yılları arasında işsizlik ödeneği başvuran ve hak eden sayıları değerlendirilmiştir. Buna göre Türkiye’de işsizlik ödeneğine başvuran sayıları 2003 yılından 2021 yılına kadar ki süreçte artış göstermiştir. Ancak işsizlik ödeneğine başvuranlar içinde hak edenlerin oranı incelendiğinde 2002’den 2021’ye hak eden sayısında ciddi azalmalar görülmüştür. 2003’te başvuranların %82,7’si işsizlik ödeneği almaya hak kazanırken, 2021 yılına

gelindiğinde başvuranların yalnızca %44'ü işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. 2002-2011 yılları arasında başvuranların ortalama en az %81'i işsizlik ödeneği alırken, 2012-2021 yılları arasında başvuranların ortalama %46,1'i işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır.

İşsizlik sigortasına başvuran ve hak edenlerin eğitim düzeyi, cinsiyet, yaş grubu ve meslek grubuna göre dağılımı 2021 verileri üzerinden incelenmiştir. Buna göre, 2021 yılında işsizlik sigortasına başvuran kişilerden %27,7'si nitelik gerektirmeyen meslekte olan kişilerden oluşmaktadır. İşsizlik ödeneği başvuru oranlarında erkeklerin kadınlardan daha yüksek oranda olduğu görülmektedir. Başvuruların %68,4'ü erkekler tarafından yapılmıştır. Toplam hak eden sayısının %63,8'ini erkekler oluşturmaktadır. İşsizlik ödeneğine başvuru sayısının en fazla ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki sigortalı işsizler tarafından olduğu görülmektedir. Toplam başvuranların %44,7'sini ilköğretim mezunları, %30,6'sını ise ortaöğretim eğitim düzeyindekiler oluşturmaktadır. En az işsizlik ödeneğine başvuran sayısı ise doktora ve yüksek lisans eğitim düzeyindedir. 2021 yılı toplam başvuruların %20,1'ini 25-29 yaş grubu, %17,4'ünü ise 30-34 yaş grubu oluşturmaktadır. Erkeklerde de kadınlarda da başvuru sayısı en fazla bu yaş gruplarındadır. Hak eden sayısının en fazla olduğu yaş grubu ise 30-34 yaş grubudur. Erkeklerde hak eden sayısı 30-34 yaş grubundan fazlayken, kadınlarda 25-29 yaş grubunda fazladır. Türkiye'de yaş gruplarına göre işsizlik ödeneğine başvuranların göre en azı 60-64 yaş aralığı, 65 yaş üstü ve 15-19 yaş aralığıdır. Türkiye'de 2021 yılında işsizlik sigortasına başvuran ve hak eden sayısının en yüksek olduğu iller en fazla nüfuslu ve işgücünün en yoğun bulunduğu beş il olan İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Antalya olduğu görülmektedir. Başvuran sayısının en az olduğu ilin ise Ardahan, Bayburt, Tunceli, Gümüşhane ve Kilis olduğu görülmüştür.

İşsizlik sigortası fonunun toplam varlığı, fon gelirleri ve giderleri açısından değerlendirilmiştir. Buna göre işsizlik sigortası fon varlığı, 2002 yılında 4.964.564.439 bin TL'yken, 2021 yılına gelindiğinde 104.688.306.258 bin TL'ye ulaşmıştır. 2019 yılına kadar sürekli artış gösteren fon varlığında 2020-2021 yıllarında azalma görülmüştür. Fon varlığındaki azalmanın sebebinin giderlerdeki artış olduğu görülmüştür. 2019 yılına kadar fon gelirleri fon giderlerinden fazlayken, 2019 yılından

sonra fon giderleri fon gelirlerini aşmıştır. Fon gelir ve giderleri arasındaki bu fark, fon toplam varlığının azalmasına yol açmıştır.

Çalışmada elde edilen bulgular sonucunda;

- Türkiye’de işsizlik sigortası başvuran sayıları incelendiğinde, ülkedeki mevcut işsiz sayısına oranla başvuran sayısının az olduğu görülmüştür. 2021 yılında ülkemizde yaklaşık 4 milyon işsiz bulunmaktadır. Ancak ülkemizde işsizlerin yalnızca yaklaşık 1,5 milyon kişinin işsizlik ödeneğine başvurabildiği görülmektedir. İşsizliğin artmasıyla birlikte ise daha fazla kişi gelir güvencesine ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortası kapsamının daha fazla işsizi kapsayacak şekilde genişletilmesi daha fazla işsizlerin yararlanmasını sağlayacaktır.
- Türkiye’de işsizlik sigortası için gerekli olan koşulların ağır olmasıyla işsizlerin az bir kısmı işsizlik ödeneğine hak kazanabilmektedir. Özellikle işgücüne yeni katılan gençler ve kısmi süreli çalışanların gerekli koşulları sağlaması oldukça güçtür. Bu nedenle ülkemizde gerekli olan son 3 yılda 600 gün prim ödeme ve çalışma ve aralıksız 120 gün çalışma ve prim ödeme koşullarının işsizlik sigortası finansal sürdürülebilirliğini etkilemeyecek şekilde hafifletilerek hak eden kişi sayısının yükseltilmesi gerekmektedir.
- Ülkemizdeki en büyük fonlardan biri olan işsizlik sigortası fonu, fon varlığını 2019 yılına kadar büyüyerek korumuş ancak son iki yılda fon varlığında azalma görülmüştür. Öyle ki son iki yılda fon gelirleri fon giderlerini aşmıştır. İşsizlik sigortası gider kalemlerinin son yıllarda artış göstermesi ve fonun amacı dışında kullanılması bu durumun temel nedeni olduğu düşünülmektedir. İşsizlik sigortası fonunun finansal açıdan sürdürülebilir olması için fonun temel amacına yönelik sigortalı işsizlere ve işverenlere yapılan ödemeler dışındaki gider kalemlerinin azaltılması ve fon kaynaklarının amacı dışında kullanılmaması önerilmektedir.
- Ekonomik krizlerin yaşandığı bu zorlu geçen dönemlerde bütün işsizler kapsama alınmasa bile işsizlere yönelik uygulanan nakdi ücret desteği uygulamasının sürekli olması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Adak, N. (2010). Sosyal Bir Problem Olarak İşsizlik ve Sonuçları, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 21(2), 105-116.
- Akyıldız, Y. (2019). İşsizlik ve İŞKUR'un Aktif İstihdam Politikaları. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (71), 94-119.
- Alabaş, A. (2007). *Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR'un Önemi*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Alkan, C. (2014). *Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Kupon (Vouchers) Sistemi*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Alper, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 7-47.
- Andaç, F. (2010). *İşsizlik Sigortası (2.Baskı)*, Ankara: TÜHİS Yayınları.
- Avşaroğlu, N. (2007). İşsizlik ve Maden Mühendisliği Alanındaki İşsizliğe Kısa Bir Bakış, Araştırma Raporu, Maden Mühendisleri Odası, Ankara.
- Aydın, N. (2012). İşsizlik, Beveridge Eğrisi ve Türkiye İşgücü Piyasasına İlişkin Bir Değerlendirme, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (32).
- Bal Bektaş, Ö. (2014). *İşsizlik Sigortası*, Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bal, Ö. (2020). İşsizlik Ödeneğinden Yararlanma Koşulları, *Adalet Dergisi*, 0 (65), 559-583.
- Barışık, S. ve Barış, A. (2015). 1929 Büyük Bunalımı ve 2008 Küresel Krizinde Uygulanan Politikaların Karşılaştırılması, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 10(1), 239-262.
- Başterzi, S. (1996). *İşsizlik Sigortası*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 509.

- Bayar, Y. (2019). İşgücü Piyasası Düzenlemeleri ile İşsizlik Arasındaki Etkileşim: OECD Ülkeleri Örneği, *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 8 (21), 10-22.
- Bulut, Y.D.D.R. ve Pınar, Ç. (2020). Covid-19 Pandemisi Döneminde Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik, *Oğuzhan Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (2), 217-225.
- Bocutoğlu, E. (2016). Makro İktisat: Teoriler ve Politikalar (13.Basım). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Can, M. (2012). İşsizlik Ödeneği Süresinin Uzun Vadeli Sigortalar Açısından Değerlendirilmesi ve Olası Maliyetler, *Sosyal Güvence*, 0 (2), 62-73.
- Çakmak, E. (2020). Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamaları, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 12 (1), 1-22.
- Çalık, A. (2019). İşverenin Ödeme Güçlüğüne Düşmesi Halinde İşçi Ücretlerinin Ücret Garanti Fonu’ndan Ödenmesi, *Mali Çözüm Dergisi*, 29, 255-261.
- Çimen, G. (2017). Küresel Krizi Sonrası Dönemde Türkiye’de İşsizliği Azaltmaya Yönelik Maliye Politikası Önlemleri, *International Journal of Academic Value Studies (Javstudies)*, 15(3), 208-223.
- Çondur, F., ve Bölükbaş, M. (2014). Türkiye’de İşgücü Piyasası ve Genç İşsizlik-Büyüme İlişkisi Üzerine Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(2), 77-93.
- Demir M. (2021). Pandemi Dönemi Kısa Çalışma ve Sonuçları, (Politika Notu: 2021/19). İstanbul: İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı.
- Dilik, S. (1992). Sosyal Güvenlik, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Dinçay, H. İ. (2020). Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulama Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 9(25), 440-469.
- Dost, Z. D. (2014). *İşsizlikle Mücadelede İş Arama Yöntemleri ve Türkiye İş Kurumu’nun Değerlendirilmesi*, Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi. Ankara.

Elbir, N. (2020). Türk iş hukukunda doğum veya evlat edinme sonrası kısmi süreli çalışma ve yarım çalışma, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 135-147.

Ener, M. ve Akcan, A. T. (2018). Makroekonomik Değişkenlerin İşsizlik ile İlişkisi: Türkiye Örneği, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 16 (31), 263-285.

Engin, C. ve Göllüce, E. (2016). 2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye Üzerine Yansımaları, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(1), 27-40.

Erol, H., Özdemir, A., ve Yurdakul, E. M. (2010). Türkiye'de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun İşlevi, *Tisk Akademi*, 5(10), 6-36.

European Central Bank
(ECB) https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=139.AME.A.FRA.1.0.0.0.ZUTN&periodSortOrder=ASC , adresinden 18.04.2022 tarihinde alınmıştır.

Görmezöz, G. (2018). *Türkiye'de İşsizlerin İşsizlik Sigortası Ödeneğinden Yararlanamama Nedenlerinin İŞKUR Verileri Üzerinden Analizi*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

Görücü, İ., Aybıyık, N. ve Koç, M. (2012). Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010), *E-Journal of New World Sciences Academy*, 7(2),127-160.

Güneş, Y.D.D.İ. ve Yakar, A.G.S. (2004). Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13 (2).

ILO (2013), Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiencesin Asia and Worldwide,

https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_229985/lang--en/index.htm adresinden 10.03.2022 tarihinde alınmıştır.

ILO, (2021). İLO Gözlem: COVID-19 ve Çalışma Yaşamı, 7.Baskı Güncellenmiş Tahminler ve Analiz, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/briefingnote/wcms_769693.pdf adresinden 10 Nisan 2021 tarihinde alınmıştır.

ILO, (1982). Resolution Concerning Statistics of The Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment, Adopted by The Thirteenth International Conference of Labour Statisticians, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087481.pdf adresinden 15 Kasım 2021 tarihinde alınmıştır.

Işık, N. ve Duman, E. (2012). Reel ve Finansal Göstergeler Açısından 1929 Ekonomik Buhranı ve 2008 Küresel Krizi: Karşılaştırmalı Bir Analiz, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19(2), 239-260.

İncekara, B. (2010). *Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de İşsizlik*, Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

İŞKUR (2002-2022). İstatistik Yıllıkları.

İŞKUR (2002-2022). İşsizlik Sigortası Bültenleri.

İŞKUR, (2021). "İş Kaybı Tazminatı", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminati/> adresinden 13 Mart 2022 tarihinde alınmıştır.

İŞKUR (2002-2022). İşsizlik Sigortası Fonu Bağımsız Denetim Raporları.

İŞKUR, (2021). "İşsizlik Ödeneği", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odeneği/> adresinden 29 Ocak 2022 tarihinde alınmıştır.

İŞKUR, (2021). "Kısa Çalışma Ödeneği", <https://www.iskur.gov.tr/isveren/kisacalisma-odeneği/genel-bilgiler/> adresinden 1 Mart 2022 tarihinde alınmıştır.

İŞKUR, (2021). "Nakdi Ücret Desteği", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/nakdi-ucret-destegi/> adresinden 23 Mart 2022 tarihinde alınmıştır.

İŞKUR, (2021). "Ücret Garanti Fonu", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/ucret-garanti-fonu/> adresinden 11 Mart 2022 tarihinde alınmıştır.

İŞKUR, (2021). "Yarım Çalışma Ödeneği", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/yarim-calisma-odeneği/> adresinden 10 Mart 2022 tarihinde alınmıştır.

Kaptan, R. (2021). *Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamaları ve Sistemin Sürdürülebilirliği*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Yalova Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yalova.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik, T.C. Resmî Gazete, 25419,31.03.2004.

Kumaş, H. ve Karadeniz, O. (2017). Türkiye’de İşsizlik Sigortası Ödeneği’nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri ile Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz, *Sosyoekonomi*, 25(33).195-220.

Kurt, R. (2018). Doğum Sonrası Yarım ve Kısmi Çalışma Hakkı, *Legal Mali Hukuk Dergisi*, 14(159), 705-724.

Küçükbayrak, M. (2012). Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Kapsamı ve İşsizlik ve İstihdam Süresi Açısından Değerlendirilmesi: Uzmanlık Tezi. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı SSKGM.

Limoncuoğlu, S.A. (2006). *Mukayeseli hukuk ve Türk Hukukunda işsizlik sigortası*, Yayınlanmamış doktora tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

MISSOC, Comparative Tables Database
<https://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> adresinden
 12.02.2022 tarihinde alınmıştır.

- Ocak, S. (2017). Doğum/Evlat Edinme Nedeniyle Ücretsiz İzin ve Yarım Çalışma Ödeneği Uygulaması. *İş ve Hayat Dergisi*, (5), 174-227.
- OECD, (2021), OECD İstihdam Görünümü 2021: Covid-19 Krizi ve İyileşmesinde Gezinme, https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2021_5a700c4b-en#page19 adresinden 02.03.2022 tarihinde alınmıştır.
- OECD (2022), Unemployment Rate, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>, adresinden 15.04.2022 tarihinde alınmıştır.
- Ovalı, B. (2014). *Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadelede Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü, Ülke Uygulamaları ve Türkiye İş Kurumu İçin Öneriler*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Öksüz, D. (2007). *İŞKUR'un İşe Yerleştirme Hizmetleri, Özel Sektör Üzerinde Etkisi ve Etkinliğinin Artırılması*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Özdemir, C. (2020). Koronavirüs (Covid-19) Salgını Kapsamında Her Yönüyle Nakdi Ücret Desteği, *Mali Çözüm Dergisi*, 30, 297-306.
- Öztürk, S. ve Saygın, S. (2017). 1973 Petrol Krizinin Ekonomiye Etkileri ve Stagflasyon Olgusu, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 1-12.
- Saraç, C. (2012). İşsizlik sigortası edim koşulları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1), 1-26.
- Sungur, A. (2016). *Sosyal Koruma Ekseninde İşsizlik Sigortası Uygulamalarının İncelenmesi ve Türkiye İçin Öneriler*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Tatar, M. (2006). *Türkiye'de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Adıyaman İli Örneği*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.

- Taş, H.Y (2016). Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Sosyo-Ekonomik Açıdan Karşılaştırılması, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5(11), 26-55.
- Taşçı, F. Ve Yılmaz, Y. (2010). İşsizlik Sigortasının Türkiye’de Durumu: Eleştiriler ve Çözüm Önerileri, *Journal of Social Policy Conferences*, 0 (56).
- T.C. Yasalar (25.08.1999). 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. Ankara: Resmî gazete (23810 sayılı).
- TÜİK, (2021). İşgücü İstatistikleri Mikro Veri Seti 2020 (Yayın No: 4617), Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.
- Türk Dil Kurumu (TDK). (2021). "İşsizlik" <https://sozluk.gov.tr/> adresinden 5 Aralık 2022 tarihinde alınmıştır.
- Uçkan, B. (2007). İşçi Sendikaları ile İşsizlik Sigortası Arasındaki Köprü: Ghent Sistemi, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 3(14), 29-57.
- Uğraş, B. (2014). İş Hukukunda Kısa Çalışma Kavramı ve Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanmanın Koşulları. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 5(1), 49-68.
- Uğur, U. (2011). Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9(2), 95-114.
- Uludağ, E. (2014). *Genç İstihdamını Artırmada Girişimcilik: Çeşitli Ülke Uygulamaları ve İŞKUR’un Rolü*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Yalçın, K. (2000). İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), 169-184.
- Yıldız, K. (2014). İşsizlik Türleri, Her Bir İşsizlik Türünün Toplam İşsizlikteki Payı ve Çeşitli Demografik Parametrelerle İlişkisi, *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (45), 0-0.

Yılmaz, T. (1995). İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri (Yayın No: 2372), Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı (DPT).

Yiğit, Y. (2004). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda İşsizlik Sigortası*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Yiğit, Y. (2005). Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Uygulanma Alanı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanmanın Koşulları, *Çalışma ve Toplum*, 2 (5), 75-102.



EKLER

EK 1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı

Tablo Ek 1.1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı

İller	Başvuru Sayısı	İşsizlik Ödeneği Hak Eden Sayısı
Adana	37.017	15.512
Adıyaman	6.606	2.490
Afyonkarahisar	10.193	4.007
Ağrı	4.893	1.018
Aksaray	5.138	1.834
Amasya	3.897	1.354
Ankara	104.047	45.720
Antalya	64.582	27.730
Ardahan	1.006	314
Artvin	4.327	1.845
Aydın	17.273	6.917
Balıkesir	20.378	6.997
Bartın	2.998	1.205
Batman	8.876	4.009
Bayburt	1.445	350
Bilecik	3.733	1.860
Bingöl	7.297	1.567
Bitlis	6.357	1.072
Bolu	6.140	2.489
Burdur	3.518	1.194
Bursa	67.992	36.511
Çanakkale	8.569	3.519
Çankırı	2.957	922
Çorum	6.897	2.805
Denizli	15.878	8.565
Diyarbakır	28.904	8.342
Düzce	7.888	3.999
Edirne	6.791	3.052
Elâzığ	15.571	3.858
Erzincan	5.104	1.343
Erzurum	11.177	3.025
Eskişehir	14.271	6.174
Gaziantep	34.796	16.383
Giresun	6.676	2.204
Gümüşhane	1.682	564
Hakkâri	7.554	570
Hatay	15.428	6.297
İğdır	2.171	572
Isparta	5.464	2.324
İstanbul	346.146	185.269

Tablo Ek 1.1. (Devam) 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenlerin İller Bazında Dağılımı

İzmir	83.752	39.695
Kahramanmaraş	15.333	6.184
Karabük	3.173	1.248
Karaman	5.597	2.097
Kars	2.950	823
Kastamonu	6.007	2.094
Kayseri	22.354	10.168
Kırıkkale	3.960	1.426
Kırklareli	6.388	3.070
Kırşehir	2.627	1.021
Kilis	1.774	562
Kocaeli	45.096	21.776
Konya	35.200	10.658
Kütahya	7.980	3.426
Malatya	12.751	4.257
Manisa	21.842	10.054
Mardin	10.570	3.377
Mersin	27.817	11.875
Muğla	24.866	9.292
Muş	5.448	1.112
Nevşehir	5.279	1.847
Niğde	4.760	1.691
Ordu	9.594	4.226
Osmaniye	5.380	2.213
Rize	6.422	2.425
Sakarya	17.454	8.342
Samsun	16.860	7.912
Siirt	4.129	1.131
Sinop	3.183	1.075
Sivas	9.946	3.308
Şanlıurfa	15.998	5.305
Şırnak	5.817	1.455
Tekirdağ	25.720	13.742
Tokat	6.954	2.507
Trabzon	12.517	5.392
Tunceli	1.478	389
Uşak	7.221	3.797
Van	15.715	3.589
Yalova	6.016	2.277
Yozgat	6.458	2.060
Zonguldak	7.650	3.004
Toplam	1.471.673	647.684

Kaynak: İŞKUR, 2021 İstatistik Yıllıkları.

EK 2. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı

Tablo Ek 2.1. 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı

Meslekler	İşsizlik Ödeneği Hak Eden Toplamı
Satış Danışmanı / Uzmanı	26.536
Büro Memuru (Genel)	13.222
Ön Muhasebeci	11.668
Garson (Servis Elemanı)	10.398
Şoför-Yük Taşıma	10.324
Aşçı	8.130
Sekreter	7.915
Makineci (Dikiş)	7.753
Konfeksiyon İşçisi	7.582
Güvenlik Görevlisi	7.321
Kasiyer	6.134
Şoför (Yolcu Taşıma)	5.087
Muhasebeci	4.787
Aşçı Yardımcısı	4.548
Reyon Görevlisi	4.214
Turizm ve Otelcilik Elemanı	4.145
Muhasebe Meslek Elemanı	3.941
Elektrikçi (Genel)	3.553
Güvenlik Görevlisi (Silahsız)	3.542
Pazarlamacı	3.054
Fırıncı Ustası-Unlu Mamuller	2.890
Çağrı Merkezi Müşteri Temsilcisi	2.848
Diğer İmalat ve İlgili İşçiler (Elle)	2.815
Çarşı ve Mahalle Bekçisi	2.671
Büro Yönetimi ve Sekreterlik/Büro Yönetimi ve Yönetici Asistanı Meslek Elemanı	2.650
Güvenlik Görevlisi (Silahlı)	2.646
Bilgisayarlı Muhasebe Elemanı	2.455
Ambar/Depo Görevlisi	2.358
Forklift Operatörü	2.292
Mağaza Müdürü	2.138
Kamyon Şoförü	2.101
Satış Temsilcisi / Plasiyer	2.057
Kalite Kontrolcü	1.977
Makam Şoförü	1.948
Gazaltı (Mıg-Mag) Kaynakçısı	1.839
Müşteri Temsilcisi	1.775
Resepsiyon Görevlisi (Ön Büro Elemanı)	1.648
Kamyonet Şoförü	1.597
İnşaat Mühendisi	1.592
Akaryakıt Satış Elemanı (Pompacı)	1.579

Tablo Ek 2.1. (Devam) 2021 Yılında İşsizlik Ödeneğini Hak Edenlerin Meslekler Bazında Dağılımı

Hasta Kabul-Kayıt Görevlisi	1.574
Proses İşçisi	1.553
Sevkiyat Görevlisi	1.527
Ayakkabı İmalatçısı	1.522
Okul Öncesi Öğretmeni	1.513
Makine Mühendisi	1.497
Perakende Satış Elemanı (Gıda)	1.430
Diğer İmalat ve İlgili İşçiler (Makine ile)	1.419
Diğer Büro Memurları	1.390
Bayan Kuaförü	1.368
Çocuk Bakıcısı/Çocuk Bakım Elemanı	1.351
Depo Sevkiyat Sorumlusu	1.336
Kaynakçı (Oksijen ve Elektrik)	1.320
Eczacı Kalfası	1.315
Isıtma ve Sıhhi Tesisatçı	1.245
Tıbbi Dokümantasyon ve Sekreterlik Sağlık Teknikeri	1.238
Market Elemanı	1.228
Madenci (Genel)	1.227
Halkla İlişkiler Görevlisi	1.222
Bahçıvan	1.219
Hemşire	1.191
Tır-Çekici Şoförü	1.181
Dokuma Konfeksiyon Makineci	1.180
Muhasebe Yardımcı Elemanı	1.175
Mağaza Sorumlusu/Şefi	1.134
İnsan Kaynakları Yönetimi Meslek Elemanı	1.118
Elektrik Teknisyeni	1.104
Kasap	1.094
Matematik Öğretmeni-Ortaöğretim	1.086
Plastik Enjeksiyon Üretim Elemanı	1.067
İşletmeci	1.061
Kapıcı	1.020
Mermer İşçisi	1.019
Taksi Şoförü	1.016
Metal Mamuller Montaj İşçisi	1.007
Dokuma Makineleri Operatörü / Dokumacı	1.002
Kalite Kontrolcü-Tekstil	987
Özel Güvenlik ve Koruma Meslek Elemanı	954
İş Makineleri Operatörü	953
Ahşap Mobilya İmalatçısı	948
Müşteri Hizmetleri Görevlisi/Asistanı	945
İplik Eğirme Operatörü (Ring/Vater/Vargel)	944
Mali Müşavir	917
Nitelik Gerektirmeyen Meslekler	179.477
Diğer Meslekler	218.880
Toplam	647.684

Kaynak: İŞKUR, 2021 İstatistik Yıllıkları.