

**TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GELİR VE
GİDERLERİNİN STOKASTİK MODELLENMESİ**

**STOCHASTIC MODELLING OF UNEMPLOYMENT
INSURANCE FUND’S REVENUES AND
EXPENDITURES IN TURKEY**

Betül PEKTAŞ ERDEM

Dr. Öğr. Üyesi MURAT BÜYÜKYAZICI
Tez Danışmanı

Hacettepe Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin
Aktüerya Bilimleri Anabilim Dalı İçin Öngördüğü
YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak hazırlanmıştır.

2020

ÖZET

TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GELİR VE GİDERLERİNİN STOKASTİK MODELLENMESİ

Betül PEKTAŞ ERDEM

Yüksek Lisans, Aktüerya Bilimleri Bölümü

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Murat BÜYÜKYAZICI

Temmuz 2020, 110 sayfa

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin temel sorunlarından biri işsizliktir. İşsizlik sonuçları itibarıyla hem bireyi hem de toplumsal huzuru ve ekonomik dengeleri önemli ölçüde değiştirebilecek bir olgudur. İşsizlik sorununun çözümüne ilişkin aktif ve pasif istihdam politikaları uygulanabilmektedir. İşsizliğin neden olduğu olumsuzlukları en aza indirmek amacıyla uygulanan en önemli sosyal güvenlik politikalarından birisi pasif istihdam politikaları içerisinde yer alan işsizlik sigortasıdır.

Bu çalışmada sosyal devlet olmanın bir gereği olarak 2000 yılından bu yana Türkiye’de fiilen uygulanan işsizlik sigortasının şartları ve uygulama yöntemi incelenmiş ve Türkiye’deki mevcut durum ele alınmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu, temel amacı olan işsizlik ödeneği sağlamanın yanında son yıllarda istihdamın artırılmasını teşvik eden düzenlemelere de önemli ölçüde kaynak desteği sağlamaktadır. Çalışmada, Fonun nakit akış dengesinin mevcut uygulamalar ve mevzuat altında politika değişikliğine gidilmeden ve olası politika değişikliklerinin uygulanması durumlarında uzun vadede nasıl şekillenebileceğine ilişkin tahminlerde bulunulmuştur.

Çalışmanın sonuçlarına göre, istihdam teşviki yüklerinin kanuni süresi içerisinde sonlandırılması ve Fona mevcut uygulamalarına ek olarak harcama programı getirilmemesi durumunda Fon gelir-gider fazlası vermeye devam etmektedir. Asgari ücret desteğinin Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda Fonun mali olarak sürdürülebilir durumda olmayacağı (gelir-gider açığı) görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İşsizlik Sigortası, Türkiye İşsizlik Sigortası Fonu, Stokastik Modelleme, Nakit Akış Analizi

ABSTRACT

STOCHASTIC MODELLING OF UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND'S REVENUES AND EXPENDITURES IN TURKEY

Betül PEKTAŞ ERDEM

Master of Science, Department of Actuarial Sciences

Supervisor: Assist. Prof. Dr. Murat BÜYÜKYAZICI

July 2020, 110 pages

Unemployment is one of the main problem areas of many developed and developing countries. Results of unemployment can affect both the individual and the social peace and economy. Active and passive employment policies can be applied to solve the unemployment problem. One of the most important social security policy option is the unemployment insurance, the most crucial one among the passive employment policies, which aims to minimize the negative effects of unemployment.

In this study, the conditions and applications of unemployment insurance which has been implemented as a requirement of being a social state since 2000 in Turkey are examined and the current situation in Turkey is discussed. Besides providing unemployment benefits as fulfilling its main duty, the Unemployment Insurance Fund also finances employment increasing policies by allocating substantial amounts of funds for these policies in recent years. In the study, estimations are made regarding the development of the fund's cash flow balance in the long term under current practices and different policy options.

The Fund will continue to have revenue-expenditure surplus if the employment incentives will be terminated in its normal legislative deadline and no additional expenditure programs will be defined due to the results of the study. If it is continued to finance the minimum wage support from the Fund, it is seen that the fiscal sustainability of Fund will not be ensured.

Key Words: Unemployment, Unemployment Insurance, Turkey Unemployment Insurance Fund, Stochastic Modeling, Cash Flow Analysis

TEŞEKKÜR

Tez alıŐması aŐamalarında sahip olduğu bilgi ve deneyimlerini paylaŐarak, teze ilişkin değerlendirmelerde bulunan tez danıŐmanım Dr. Öğretim Üyesi Murat BÜYÜKYAZICI'ya

Tez jürisinde yer alan, kıymetli fikirleriyle tezime katkıda bulunan hocalarım Prof. Dr. Serpil CULA, Prof. Dr. Meral SUCU, Doç. Dr. Erdem KIRKBEŐOĐLU ve Dr. Öğretim Üyesi Yasemin GENÇTÜRK'e

Tezde yer alan modellerin oluŐturulmasında ve sonuçlarının değerlendirilmesinde büyük katkılar sağlayan, tez süreci boyunca bilgilerini esirgemeyen Sayın Osman Nuri ERDEM'e

Dua ve destekleriyle her zaman olduğu gibi bu zorlu süreçte yanımda olan aileme

En içten teşekkürlerimi sunarım.

Betül PEKTAŞ ERDEM

Temmuz 2020, Ankara

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT	iii
TEŞEKKÜR	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
ÇİZELGELER.....	x
ŞEKİLLER.....	xi
KISALTMALAR.....	xiii
1. GİRİŞ	1
2. İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE KAPSAMINDA UYGULANAN POLİTİKALAR.....	4
2.1. İşsizlik Kavramı	4
2.2. İşsizlik Türleri.....	5
2.2.1. Sürelerine Göre İşsizlik.....	5
2.2.2. Yapısına Göre İşsizlik.....	5
2.3. İşsizlikle Mücadele Kapsamında Uygulanan Politikalar.....	7
2.3.1. Aktif İstihdam Politikaları.....	7
2.3.2. Pasif İstihdam Politikaları	11
3. İŞSİZLİK SİGORTASI.....	15
3.1. İşsizlik Sigortası Kavramı.....	15
3.2. İşsizlik Sigortasının Gelişimi.....	17
3.2.1. Dünya’da İşsizlik Sigortasının Gelişimi	17
3.2.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi	18
3.3. İşsizlik Sigortasının Amacı.....	20
3.4. İşsizlik Sigortasının Özellikleri.....	21
3.4.1. İşsizlik Riskini Tazmin Etme	21

3.4.2.Zorunlu Olma	22
3.4.3. Prim Ödeme Şartı	22
3.4.4.Devlet Tarafından Uygulanma	22
3.4.5.Yeniden İşe Yerleştirme	23
3.5. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları	23
3.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı	24
3.7. İşsizlik Sigortasının Yararları ve Zararları	25
3.7.1.İşsizlik Sigortasının Yararları.....	26
3.7.2.İşsizlik Sigortasının Zararları	27
3.8. Bazı Ülkelerde İşsizlik Sigortası Uygulamaları.....	27
3.8.1.Almanya.....	28
3.8.2. İngiltere	31
3.8.3. İtalya	33
3.8.4. Avusturya.....	34
3.8.5. Fransa.....	36
3.8.6.Hollanda.....	37
3.8.7. Belçika	38
4. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI.....	40
4.1. İşsizlik Sigortasının Amacı	40
4.2. İşsizlik Sigortası Kapsamında Olanlar.....	41
4.3. İşsizlik Sigortası Kapsam Dışında Olanlar	41
4.4. İşsizlik Sigortasından Sorumlu Kuruluş	42
4.5. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları	42
4.5.1. Sigortalı İşsiz Olmak ve Hizmet Akdinin Sona Erme Halleri.....	43
4.5.2. Belirli Sürede Kuruma Başvuruda Bulunma.....	44
4.5.3. Belirli Bir Süre Sigortalı Olma ve Prim Ödeme.....	45

4.6. İşsizlik Sigortası Kapsamında Sağlanan Hizmetler	46
4.6.1. İşsizlik Ödeneği	46
4.6.2. Sigorta Primlerinin Ödenmesi	53
4.6.3. Yeni İş Bulma	54
4.6.4. Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi	54
4.6.5. Ücret Garanti Fonu	56
4.6.6. Kısa Çalışma Ödeneği.....	57
4.6.7. Yarım Çalışma Ödeneği.....	59
4.6.8. Teşvikler.....	60
4.6.9. Yatırımlara Kaynak Aktarımı.....	64
4.6.10. İş Kaybı Tazminatı.....	65
4.6.11. Esnaf Ahilik Sandığı	66
4.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı	66
4.8. İşsizlik Sigortasının Yönetimi.....	67
4.9. İşsizlik Sigortası Fonu	68
4.9.1. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri ve Giderleri	68
4.9.2. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi ve Saklanması	73
5. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GELİR VE GİDERLERİNİN STOKASTİK MODELLEMESİ VE FONUN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE İLİŞKİN TAHMİNLER.....	78
5.1. Box-Jenkins Yöntemi ile İşsizlik Oranı Tahmini	78
5.2. Senaryoların Oluşturulması	82
5.3. Senaryoların Değerlendirilmesi	86
5.4. Duyarlılık Analizi.....	94
6. SONUÇ VE ÖNERİLER	98
KAYNAKLAR	103
EKLER... ..	109
EK 1 – Box-Jenkins Analiz Sonuçları.....	109

EK 2 - Tez Çalışması Orjinallik Raporu	111
ÖZGEÇMİŞ.....	112

ÇİZELGELER

Çizelge 4.1. 2018 Yılı Mesleki Eğitim Kursları Kursiyer Sayıları	56
Çizelge 4.2. Ücret Garanti Fonundan Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödemeler	57
Çizelge 4.3. Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödemeler	59
Çizelge 4.4. Yarım Çalışma Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödemeler	60
Çizelge 4.5. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri (Bin TL)	70
Çizelge 4.6. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri (Bin TL).....	72
Çizelge 5.1. ADF Birim Kök Testi Sonuçları	80
Çizelge 5.2. Model Sonuçları	80
Çizelge 5.3. Kullanılan Makroekonomik Varsayımlar (2019-2075).....	83
Çizelge 5.4. Senaryoların Olasılık Dağılımı	85

ŞEKİLLER

Şekil 2.1. Ekonomik Büyüme ve İstihdam Artışı (Yüzde)	8
Şekil 4.1. Türkiye’de İşsiz Olma Nedenleri (2018).....	44
Şekil 4.2. İşsizlik Sigortası Ödeneğine Başvuran, Faydalanan Kişi Sayısı ve Yapılan Ödemeler	49
Şekil 4.3. İşsizlik Sigortası Ödeneğine Başvuranların ve Hakkedenlerin Toplam İşsizlere Oranı (Yüzde).....	50
Şekil 4.4. İşsizlik Sigortasından Faydalanabilmek İçin Prim Ödenmesi Gereken Asgari Gün Sayısının İşsizlikten Önceki Sigortalılık Süresine Oranı (Yüzde, 2019).....	51
Şekil 4.5. İşsizlik Ödeneği Miktarının İşsiz Kalmadan Önceki Gelire Oranı (Yüzde, 2019)	52
Şekil 4.6. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirlerinin Dağılımı (Yüzde)	71
Şekil 4.7. İşsizlik Sigortası Fonu Giderlerinin Dağılımı (Yüzde).....	72
Şekil 4.8. İşsizlik Sigortası Fon Varlığının GSYH İçerisindeki Payı (Yüzde)	73
Şekil 4.9. İşsizlik Sigortası Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibarıyla Dağılımı (Yüzde)	76
Şekil 4.10. İşsizlik Sigortası Fon Portföyünün Getirisi ve Yurt İçi-ÜFE (Yüzde).....	76
Şekil 5.1. Gerçekleşen İşsizlik Oranı ve Tahmin Edilen İşsizlik Oranı (Yüzde)	81
Şekil 5.2. Senaryoların Olasılık Dağılımı	85
Şekil 5.3. Fon Varlığı ve Gelir-Gider Farkının GSYH’ya Oranı	91
Şekil 5.4.Fon Gelir ve Giderlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)	94
Şekil 5.5. Yararlanma Oranının Yüzde 1 Puan Arttığı Durumda Fon Varlığı/GSYH ve Gelir-Gider Farkı/GSYH (Yüzde)	95

Şekil 5.6. Net Kayıtlı İstihdam Artış Oranı Varsayımının Tüm Yıllar İçin Yüzde 0,5 Puan Artırıldığı Durumda Fon Varlığı/GSYH ve Gelir-Gider Farkı/GSYH (Yüzde)	96
Şekil 5.7. Reel Ücret Artış Oranının Yüzde 1 Puan Arttığı Durumda Fon Varlığı/GSYH ve Gelir-Gider Farkı/GSYH (Yüzde)	97

KISALTMALAR

ADF	Genişletilmiş (Augmented) Dickey-Fuller
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İSF	İşsizlik Sigortası Fonu
İşKUR	Türkiye İş Kurumu
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
Yİ-ÜFE	Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi

1. GİRİŞ

Küreselleşme ve teknolojik ilerlemeler başta işgücü piyasası olmak üzere ülke ekonomilerini birçok alanda etkilemektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin ortak sorunlarından birisi işsizlik olgusudur. Teknolojideki hızlı değişimle birlikte makine öğrenmesinin yaygınlaşması, bilişim teknolojisindeki ilerleme, yapay zekâ gibi gelişmeler insan gücünün yerini giderek robotların alması tehdidini oluşturmakta ve işgücü piyasalarında iş tanımlarını ve iş yapış biçimlerini değiştirmektedir (Can ve ark., 2017). Bu durum işsizlik sorununu artırma riski taşımaktadır. İşsizlik sorunu bireyin hem kendisini doğrudan etkilemekte hem de içinde bulunduğu toplum üzerinde olumsuz etkilere neden olabilmektedir. Bu sebeple işsizlik sorunuyla mücadele konusunun en etkin şekilde ele alınması oldukça önemlidir.

Ülkelerin temel hedeflerinden biri çalışma çağındaki bireylerine uygun bir iş ve gelir sağlamaktır. Ancak, her türlü çaba ve gayrete rağmen ekonomide işsizlik tam anlamıyla önlenememektedir. Bu durumda ülkeler, işsizliğin azaltılması noktasında istihdam artırıcı birtakım politikalar uygulamaktadır. Aynı zamanda, işsizliğin neden olduğu olumsuz etkileri de en aza indirgeyecek uygulamalara başvurmaktadır. Bu kapsamda en sık başvurulan uygulamalar aktif ve pasif istihdam politikalarıdır (Sungur, 2016).

Aktif istihdam politikaları ile amaçlanan, işsiz bireylerin mevcut durumda ve gelecekte iş piyasası koşullarına uyum sağlamalarını kolaylaştıracak şekilde nitelik ve yeteneklerini geliştirmek ve işe yerleşmelerine yardımcı olan eğitim programları düzenlemektir. Pasif istihdam politikaları ile amaçlanan ise işsiz bireye gelir desteği sağlayarak işsizliğin neden olabileceği sorunları en aza indirgeyecek tedbir ve uygulamalarını sağlamaktır (Sungur, 2016).

Bu çalışmanın konusu olan pasif istihdam politikaları içerisinde yer alan işsizlik sigortası uygulaması kapsamında, işsizlik sonucu oluşan geçici gelir kaybının bir kısmını belirli bir süre telafi etmenin yanı sıra aktif istihdam politikalarının içerisinde değerlendirilen işe yerleştirmeye yönelik politikalar izleme, mesleki eğitimler vererek istihdamı artırmaya yönelik hizmetler de bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulanması noktasında ülkelerin ekonomik, sosyal, toplumsal özelliklerine göre farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar genel olarak, uygulanan program türleri, programın kapsadığı gruplar, işsizlik sigortası fonunun kaynakları, işsizlik ödeneği hak etme şartları, ödenek miktarı ve süresi konularında olmaktadır. Ancak, bu uygulamanın ortak amacı birçok ülkede işsiz kalan bireyin ekonomik gücünü kaybetmemesini sağlamak ve bu şekilde birey ve toplum üzerindeki olumsuz etkileri en aza indirmektir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede işsizlik sigortası uygulaması yirminci yüzyıldan daha erken dönemlerde başlamıştır. Türkiye’de ise 1999 yılında İşsizlik Sigortası Kanunu ile yürürlüğe giren bu sistem fiili olarak 2000 yılından itibaren uygulama alanı bulmuştur. İşsiz kalan bireylere Fon’dan yapılan ilk ödemelere 2002 yılından itibaren başlanmıştır. Zaman içerisinde uygulama alanı ve yönteminde bazı değişiklikler olmuştur. Ülkemizde işsizlik sigortası işçi, işveren ve devlet katkısının olduğu üçlü finansman sisteminin olduğu bir yapıdadır. Bireylerin ücretlerinden belirli bir oranında yapılan kesintiler Fona aktarılmakta ve Fon kaynakları çeşitli şekillerde değerlendirilmektedir. Biriken ve değerlendirilen fonlar, ödenekten yararlanma şartlarını sağlayan işsizlere belirli bir süre işsizlik sigortası ödeneği şeklinde ödenmekte ve diğer giderler için harcanmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonu son yıllarda istihdamın artırılmasını teşvik eden düzenlemelere önemli ölçüde kaynak desteği sağlaması yönüyle de dikkat çekmektedir.

İşsizlik Sigortası Fonu 2019 yılı itibarıyla yaklaşık 130 milyar TL ile önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır. İşçi, işveren ve devletten alınan primler ile diğer gelir kalemlerinin toplamından oluşan gelirin, yaklaşık yüzde 15’i şartları sağlayan işsiz bireylere ödenek olarak verilmektedir (İŞKUR, İşsizlik Sigortası Bültenleri).

İşsizlik Sigortası Fonu’nda biriken bu önemli tutarın, işsizlere ödenek olarak verilmesi ve kayıtlı işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasına yönelik kullanılması temel amaçtır. Pasif istihdam politikalarından biri olan bu uygulamanın istihdamı artırıcı yönde etkisinin olması amacıyla işe yerleştirme ve mesleki eğitim sağlama gibi özellikleri bulunmaktadır. Ancak, zaman zaman uygulanan politikalar sonucu Fonun kaynakları başka alanlarda da (GAP projesi, genel istihdam teşvikleri gibi) kullanılmıştır.

Bu çalışmanın İkinci Bölümünde, işsizlik kavramına, türlerine ve işsizlikle mücadele amacıyla uygulanan politikalara yer verilmiştir. Üçüncü Bölümde tezin ana konusu olan işsizlik sigortası kavramına, gelişimine ve diğer ülkelerde uygulanma biçimine ve şartlarına değinilmiştir. Çalışmanın Dördüncü Bölümünde, İşsizlik Sigortası Fonu'nun Türkiye'deki uygulama yöntemi, amacı, kapsamı, yararlanma şartları, sağlanan yardımlar, finansmanı, yönetimi ve mevcut durumda hangi noktada olduğu incelenmiştir. Ayrıca bu bölümde, işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilen ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, yarım çalışma ödeneği, Fon'dan istihdam ve kalkınma amaçlı uygulanan teşviklere aktarılan uygulamalara da kısaca değinilmiştir. Çalışmanın son bölümü olan Beşinci Bölümde, Fonun nakit akış dengesinin mevcut uygulamalar ve mevzuat altında politika değişikliğine gidilmeden ve politika değişikliklerinin olması durumlarında uzun vadede nasıl şekillenebileceğine ilişkin tahminlerde bulunulmuştur.

2. İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE KAPSAMINDA UYGULANAN POLİTİKALAR

2.1. İşsizlik Kavramı

Uluslararası çalışma standartlarını belirleyen Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tanımına göre işsizlik, referans dönemi içerisinde çalışabilir çağdaki kurumsal olmayan nüfusa dâhil (15 yaş ve üzeri) nüfus içerisinde; herhangi bir iş sahibi olmayan, iş olduğu takdirde işe başlayabilecek durumda olan, iş aramakta olan ve iş bulmak için girişimde bulunanlar olarak tanımlanmaktadır (ILO, 2019).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tanımına göre işsizlik, referans döneminde işi olmayan, son 4 hafta içerisinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış olup iş bulduğu takdirde iki hafta içerisinde iş başı yapacak olanlar olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, 4 hafta içinde başlayabileceği bir iş bulmuş ya da kendi işini kurmuş ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak üzere bekleyenler de işsiz nüfus kapsamında değerlendirilmektedir (TÜİK, 2019). 2014 yılı öncesinde TÜİK'in işsizlik tanımında iş arama kriterinde referans dönemi olarak "son üç ay" alınmaktaydı, ancak Avrupa Birliğine tam uyumun sağlanmasına yönelik yeni düzenlemeler çerçevesinde Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) işsizlik tanımı kapsamında referans dönemi "son dört hafta" olarak revize edilmiştir.

Eurostat'ın işsizlik tanımına göre, referans dönemi içerisinde herhangi bir işte çalışmayan son dört hafta içerisinde aktif olarak iş arayan ve iki hafta içerisinde iş bulduğu takdirde işe başlamaya hazır olan 15 ila 74 yaşları arasındaki bireyler işsiz olarak tanımlanmaktadır (Eurostat, 2019).

İşsizlik olgusu, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede temel politika alanları arasında yer almaktadır. Küreselleşmenin ve teknolojinin hızla arttığı çağımızda işsizlik sorunu da gündemde daha fazla yer almaya başlamıştır. Makine öğrenmesinin yaygınlaşması, bilişim teknolojisindeki ilerleme, yapay zekâ, robotlaşma gibi gelişmeler işgücü piyasası üzerinde hem tehditler hem de fırsatlar oluşturmaktadır. Bu gelişmeler, bazı sektörlerde emek gücüyle

yapılan işlerin yerini robotların alması ve işsizliği arttırması tehdidi taşırken, teknolojik ilerlemenin yeni iş kolları yaratması da beklenmektedir (Can ve ark., 2017). Ancak, işgücü piyasasında emek yoğun bir yapının hakim olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizliğin artması riski daha fazla bulunmaktadır. Ayrıca, genç nüfus oranının yüksek ve nüfus artışının görece hızlı olduğu ülkemizde artan çalışabilir çağıdaki nüfusa karşı yeni istihdam alanlarının oluşturulamaması durumu da işsizlik üzerinde ciddi bir baskı oluşturmaktadır.

Ülkeler için işsizlik sorununa çözüm teşkil edecek politikaların üretilmesi, temel hedefler arasında yer almaktadır. Ekonomik, psikolojik ve sosyal açıdan önemli sonuçları bulunan hem bireye hem topluma çeşitli maliyetler yükleyen işsizlik olgusu önemli bir politika alanıdır. İşsizlikle mücadele noktasında işsizlik sorununun doğru bir şekilde algılanıp yorumlanabilmesi için işsizlik türünün ne olduğunun da bilinmesi oldukça önemlidir. İşsizlik türünün kısa ya da uzun vadeli oluşu, geçici ya da yapısal bir durumdan kaynaklanması da bu konuda atılacak adımlar açısından değerlendirilmesi gereken hususlar arasındadır.

2.2. İşsizlik Türleri

2.2.1. Sürelerine Göre İşsizlik

Kısa Süreli İşsizlik: Reel hayatta tam bilgiye sahip olunmaması ve homojenliğin olmaması gibi sebeplerle gerek işverenlerin gerekse de iş arayanların harekete geçmelerinin zorlaşması nedeniyle oluşan bir işsizlik türüdür (ÇASGEM, 2017).

Uzun Süreli İşsizlik: Bir yıl veya daha fazla süren bir işsizlik durumudur (ÇASGEM, 2017).

2.2.2. Yapısına Göre İşsizlik

Gizli İşsizlik: İşçilerin bir kısmının üretim yapısı değişmediği halde işten çıkması durumunda üretimin çıktısı olarak sabit kalması halinde bu kişiler gizli işsiz olarak tanımlanmaktadır (ÇASGEM, 2017).

Açık İşsizlik: Çalışma isteği ve gücüne sahip, cari ücret düzeyinde çalışmaya razı, iş arama kanallarını aktif bir biçimde kullanan, ancak iş bulamayan kişilerin oluşturduğu işsizlik

türüdür (Zaim, 1997). Resmi olarak yayımlanan işsizlik oranı hesabında da bu tanım kullanılmaktadır. Açık işsizliği nedenlerine göre çeşitli sınıflara ayırmak mümkündür:

- **Mevsimlik İşsizlik:** Belirli bir dönemdeki ihtiyaçların karşılanması için talep edilen ya da işin doğası gereği sadece belirli bir dönemde yapılabilen iş kollarında oluşan bir işsizlik türüdür. Mevsimsel işsizliğin en sık görüldüğü sektörler tarım, inşaat ve turizm sektörleridir (ÇASGEM, 2017).
- **Teknolojik İşsizlik:** Bu işsizlik türü, gelişen teknoloji ile birlikte üretimde emek tasarrufu sağlanması, üretimin yeniden düzenlenmesi, yeni maddelerin ikamesi gibi nedenlerle ortaya çıkmaktadır (İyidiker, 1987). Yeni teknolojilerin kullanılmaya başlandığı sektörlerde üretim ve verimlilik artarken, emek talebi azaldığından işsizlik artar.
- **Friksiyonel (Arızı-Geçici) İşsizlik:** İşgücüne yeni katılıp ilk defa iş arayanların ya da işinden ayrılıp yeni bir iş arayanların iş bulana kadar geçirdiği zamanda oluşan işsizlik türüdür. Eğitimini bitirip işgücü piyasasına yeni katılıp iş arayanlar, daha iyi bir işte çalışmak amacıyla işinden ayrılmış olanlar, işgücü piyasasında var olan açık işler konusundaki bilgi eksikliğinden kaynaklanan eşleşme problemi, emekli olan işgücü yerine yeni bireylerin istihdama dahil edilmesinin zaman alması, özelleştirmeler ve şehir ya da kurum değiştirme sonucu yaşanan işsizlik, işsizlik ödeneği miktarı ve/veya süresinin fazla olması gibi nedenler friksiyonel işsizliğin nedenleri arasında sayılabilir (Aydın, 2012).
- **Yapısal İşsizlik:** İşgücü piyasasında arz edilen beceriler ile talep edilen beceriler arasındaki uyumsuzluk ya da emek arzının ve talep edilen işçilerin aynı alanda olmaması nedeniyle ortaya çıkan bir işsizlik türüdür (Ehrenberg ve Smith, 2000). İşgücünün yapısı, mekânsal farklılıklar, meslek-beceri uyumsuzluğu gibi faktörler bu tür işsizliğe neden olabilirken, bu işsizlik türü kalıcıdır. Kalıcı bir yapıya sahip olduğu için azaltılması oldukça zor bir işsizlik türüdür.

- **Konjonktürel İşsizlik:** Ekonomideki konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan, ekonomik faaliyetlerin aynı düzeyde devam edememesi ve dönemsel olarak dalgalanmaların olması nedeniyle oluşan geçici bir işsizlik türüdür (Eyüpoğlu, 2003).
- **Doğal İşsizlik:** Friksiyonel ve yapısal işsizliğin toplamından oluşan ve enflasyonu artırmayan işsizlik oranı (Non-Accelerating Inflation Rate of Employment-NAIRU) olarak da geçmektedir (Tobin, 1980).

2.3. İşsizlikle Mücadele Kapsamında Uygulanan Politikalar

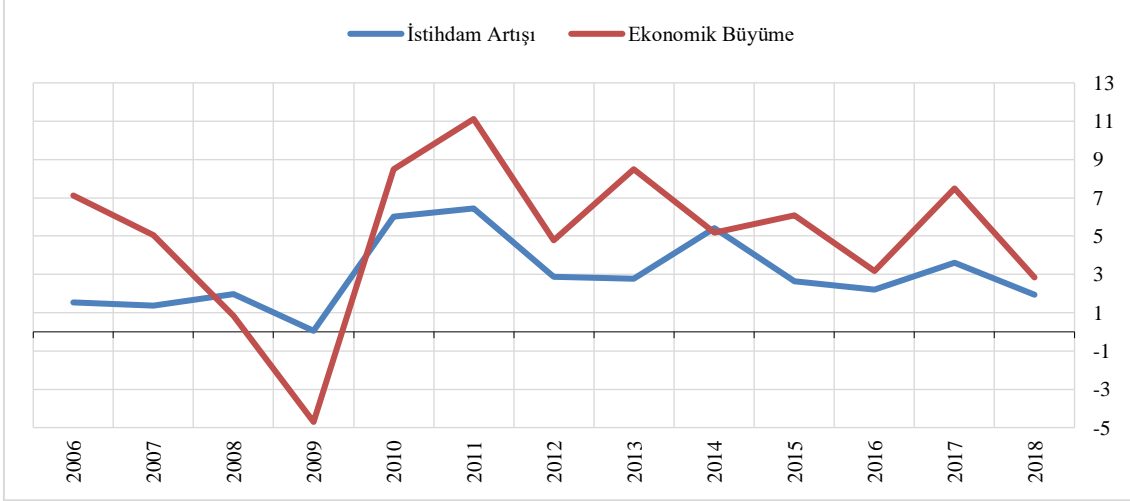
İşsizlikle mücadelede en temel çözüm yolu ülkelerin istihdam kapasitelerini artıracak yatırımların gerçekleşmesi, teknolojik gelişmeleri de kapsayacak yeni iş imkanlarının oluşturulması ve aktif istihdam politikalarının uygulanmasıdır. Temel olan bu çözümlerin yanında ücret dışında geliri olmayan işçilerin işsizlik karşısında maruz kalacağı olumsuz etkilerin giderilmesi için pasif istihdam politikaları uygulamaları da oldukça önemlidir.

Bireysel ve sosyal açıdan birçok negatif yönü bulunan işsizliğin neden olabileceği olumsuz sonuçları azaltmak için Türkiye’de İŞKUR tarafından özellikle istihdam artırıcı ve gelir güvencesi sağlayan çeşitli araçlar oluşturulmuştur (Açık, 2016). Bu araçlar, aktif ve pasif istihdam politikaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Aktif istihdam politikaları işsizliğin nedenlerini engellemeye, işgücü piyasasının etkinliğini artırmaya yönelik iken, pasif istihdam politikaları işsizliğin sonuçlarını hafifletmeye yönelik politikaları içermektedir. İşgücü piyasasında işsizlikle mücadele kapsamında uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları birbirlerinin yerine uygulanabilecek politikalar olmaktan ziyade birbirlerini tamamlayıcı özelliğe sahiptir.

2.3.1. Aktif İstihdam Politikaları

İşsizliğin azaltılması noktasında ülkede gerçekleşen ekonomik büyümenin istihdam oluşturması beklenmektedir. Ancak, uygulamada her zaman ekonomik büyümeye aynı ölçüde eşlik eden istihdam artışı görülemeyebilmektedir. Ülkemizde son yıllarda gözlenen ekonomik büyüme ve istihdam artışlarını gösteren Şekil 2.1’den görüldüğü üzere işsizlik

sadece büyüme kanalı ile istendiği ölçüde azaltılamamaktadır. Bu çerçevede işsizlik sorununun azaltılmasında daha kapsamlı bir mücadele gerekmektedir.



Kaynak: TÜİK

Şekil 2.1. Ekonomik Büyüme ve İstihdam Artışı (Yüzde)

İşsizliğin neden olabileceği olumsuz sonuçları önlemeye yönelik olan pasif istihdam politikaları büyük maddi kaynaklar gerektirmekle birlikte doğru kurgulanmadığı takdirde işsizlere gelir desteği sağlama yönüyle insanları çalışmamaya teşvik etme riski bulunmaktadır. Bu nedenle pasif istihdam politikalarının tek başına uygulanması çok etkin değildir. Bu politikaların etkinliğinin artırılması ve işsizliğin azaltılmasında asıl etkili olması beklenen aktif istihdam politikalarıdır. İşsizliğin nedenlerini önlemeye yönelik uygulamalar içeren ve istihdam edilebilirliği artırmayı amaçlayan aktif istihdam politikaları kapsamında yer alan uygulamalar işsizlik sorununun çözümüne daha kalıcı nitelikte katkılar sağlayabilecektir.

Ülkemizde İŞKUR tarafından yürütülen aktif istihdam politikalarının usul ve esaslarını belirlemek için çıkarılan Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre “Aktif işgücü hizmetleri, istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere yapılan faaliyetler” olarak tanımlanmaktadır. Bu hizmetlerde temel amaç işgücünün niteliğini geliştirmek, işgücünün

yapısal değişimlere karşı uyumunu kolaylaştırmak, dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğini artırmaktır. Ayrıca, bu hizmetler sayesinde, durgunluk dönemlerinde istihdam korunabilirken, büyüme dönemlerinde de nitelikli işgücü talebi sağlanabilmektedir.

İstihdamın artırılması ve bunun sonucunda işsizliğin azaltılmasını amaçlayan aktif istihdam politikalarından başlıcaları ücret ve istihdam sübvansiyonları, girişimcileri desteklemeye yönelik programlar, doğrudan kamu istihdamı uygulamaları, kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri ve mesleki eğitim kursları gibi uygulamalardır (Karabulut, 2007).

2.3.1.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının temel amacı istihdamı artırmaktır. Bu uygulamalar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde önemli bir politika aracıdır ve işgücü talebini artırıcı yönde etki etmesi beklenmektedir. Devlet tarafından sağlanan bu sübvansiyonlar ile işverenlerin işgücü maliyetleri azaltılarak üretimin ve istihdamın artırılması hedeflenmektedir. Bu uygulama kapsamında devletin belirlediği koşullara sahip işsizleri işe alması durumunda işverene vergi indirim, sosyal sigorta prim indirim ve destekleri, doğrudan ücret destekleri gibi sübvansiyonlar sağlanmaktadır. Bu tür sübvansiyonlar daha çok dezavantajlı gruplar (uzun süreli işsizler, engelliler, kadınlar ve gençler) olarak nitelendirilen iş bulması zor olan kesime yönelik yapılmaktadır. Sosyal sigorta prim teşviki ve vergi indirim gibi uygulamalar sayesinde kayıt dışı ekonominin azaltılmasına da katkı sağlanabilmektedir.

İşverenlerin bu sübvansiyonları suiistimal etmesini önlemek amacıyla devlet tarafından işverene çeşitli kısıtlamalar getirilmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, bazı durumlarda bu destekler karşılığında, işverenden sübvansiyon yardımı bittikten sonra bu çalışanların belirli bir süre daha o işletmede çalıştırmaya devam etmesi istenebilmektedir.

2.3.1.2. Girişimcileri Desteklemeye Yönelik Programlar

İşsiz olan bireylerin kendi işlerini kurlmalarına yönelik destekler bu kapsamda değerlendirilmektedir. İşsiz bireylere yönelik düzenlenen eğitim, danışmanlık, iş planlaması, mevzuat açısından kolaylık sağlanması gibi hizmetler bulunmaktadır. Eğitim, danışmanlık

gibi hizmetlerin yanı sıra işi kuran bireye gerek uzun vadede geri ödeme koşuluyla kredi verilmekte gerekse ödeme konusunda bir uygulamanın olmadığı hibe yardımları ve ödenekler, vergi yüklerinin azaltılması ve pazarlama desteği gibi destekler verilebilmektedir. Bu destekler işsiz olan kişinin iş kurmasını kolaylaştırmanın yanında, bu kişilerin başka işsizlere de istihdam olanakları sunmasına katkıda bulunmaktadır.

2.3.1.3. Doğrudan Kamu İstihdamı

Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak bu politikanın esas amacı, iş bulma açısından dezavantajlı nitelikte olan bireylerin kamu yararının gözetildiği, kar amacı gütmeyen işlerde kamu tarafından süreli ya da süresiz bir şekilde istihdam edilmesidir. Bu şekilde istihdam edilen kişiler genellikle temizlik, altyapı düzenlemeleri, tarihi yapıların restorasyonları, kamuya ait yerlerin bakımı ve onarımı gibi işlerde çalıştırılmaktadır. Bu uygulama sayesinde bu kişiler herhangi bir iş üzerinde tecrübe ve çalışma alışkanlığı kazanmaktadır (Dost, 2014).

2.3.1.4. Mesleki Eğitim Programları

Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan yeni üretim teknikleri, ekonomiler arasında artan rekabet ve ilerleyen teknoloji işgücü piyasasının talep koşullarını da etkilemektedir. Bu gelişmeler karşısında rekabet gücünü kaybetmek istemeyen işverenler sürekli değişen ve gelişen koşullara daha çabuk ayak uydurabilecek nitelikli işgücü talep etmektedir. Değişen koşullara uyum sağlanamaması durumunda yapısal işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Mesleki eğitim programları ile uzun süreli işsizlerin, yeni koşullara karşı güncel becerileri olmayanların, daha çok dezavantajlı grupların beceri düzeyleri yükseltilerek istihdam edilebilirliğinin artırılması amacıyla kamu tarafından eğitimler verilmektedir. Bu sayede nitelikleri artan kişilerin işe yerleştirilmesi kolaylaşmakta ve ayrıca işgücü piyasasında gerekli nitelikte eleman bulunamamasından kaynaklanan üretim kayıplarının önlenmesi sağlanmaktadır.

Bu politika kapsamındaki programların kısa, orta ve uzun vadede işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda planlanması programın başarısı açısından oldukça önemlidir.

2.3.1.5. Kamunun Rehberlik ve İŖe YerleŖtirme İŖlemleri

Kamu istihdam kurumları tarafından yürütülen iŖ ve meslek danıŖmanlıđı ile iŖ eŖleŖtirme hizmetleri, iŖsizlere iŖgc piyasası ile ilgili bilgi sağlamayı, iŖ bulma sürecini kolaylaŖtırmayı, iŖsizlik süresini kısaltmayı amaçlamaktadır. İŖverenler açısından da açık pozisyonlarına uygun nitelikte personel temini, yasal mevzuat hakkında bilgilendirme gibi alanlarda hizmetler sağlanır (Dost, 2014).

2.3.1.6. İŖbaŖı Eğitim Programları

İŖbaŖı eğitim programları kapsamında, mesleki deneyimi ya da iŖ tecrübesi olmayan kiŖilere iŖ baŖında iŖin öğretilmesi yoluyla tecrübe kazandırmak ve bu kiŖilerin istihdam edilebilirliklerini artırmak hedeflenmektedir. Ayrıca bu programlar sayesinde iŖverenler de ihtiyaç duydukları iŖgcn kendileri yetiŖtirme imkanına sahip olmaktadır.

2.3.2. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikalarında; bireylerin iŖsiz kalması ya da iŖlerinin durması halinde mağduriyetlerinin önlenmesi, iŖsizliđin toplum üzerinde neden olabileceği olumsuz etkileri en aza indirmek amacıyla iŖsizlere belirli koŖullar altında belirli bir maddi destek sağlanması amaçlanmaktadır. Aynı zamanda iŖsiz kalan bireyin satın alma gücünün devam etmesi kanalıyla da ekonominin canlı tutulması hedeflenmektedir. Pasif istihdam politikalarındaki temel amaç aktif politikalarının aksine istihdamı artırma veya yeni istihdam alanları amaya yönelik tedbirlerden ziyade iŖsizliđin bireyler ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaktır.

Pasif istihdam politikaları kapsamında yer alan uygulamalardan biri olan iŖsiz kalan bireyin belirli bir süre bir gelir elde etmesi, bireyin iŖ arama ve alıŖma çabasını göstermesini engelleyebilme riski taŖımaktadır. Bu nedenle, aktif istihdam politikalarının öncelikle doğru olarak tasarlanıp, etkin ve verimli bir Ŗekilde uygulanması bu riski azaltıcı yönde fayda sağlayacaktır. Pasif istihdam politikaları kapsamında yer alan uygulamalardan baŖlıcalarını aŖađıda sunulmaktadır.

2.3.2.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası genel olarak; çalışma istek, kabiliyet ve yeterliliğinde olmasına rağmen kendi iradesi dışında işsiz kalan bireylere işsiz kaldıkları belirli bir süre boyunca kaybettikleri gelirlerinin bir kısmını tazmin eden, bu süre içinde bireye yeni bir iş bulan, gerekli olan mesleki eğitimi sağlayan ve sigorta tekniği ile uygulanan bir devlet programı olarak tanımlanmaktadır (Ayas, 2015). Bu program ile işsizliğin toplum ve birey üzerinde oluşturacağı olumsuz etkiler en aza indirgenirken, aynı zamanda gelirin ekonomi içerisinde yeniden dağıtılması da sağlanmaktadır.

Bu sistem, ücretli ve kayıtlı olarak çalışan kesimin daha fazla olduğu, işgücü piyasasının iyi bir şekilde işlediği gelişmiş ülkelerde daha iyi bir şekilde uygulanabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin bir kısmında ise işgücü piyasasının etkin bir şekilde işlemediği durumlarda programın uygulanmasında zaman zaman aksaklıklar yaşanabilmektedir. Nüfusunun büyük bölümünün kırsal ve tarımsal alanda çalıştığı, sanayi ve hizmet sektörünün yeterince gelişemediği ülkelerde ücretli çalışma sisteminin yaygın olmaması veya kayıt dışı ekonominin varlığı bu sistemin düzgün bir şekilde işlemediğini engelleyebilmektedir.

Pasif istihdam politikaları içerisinde yer alan Ücret Garanti Fonu (işverenin ücretleri ödemede sıkıntıya düşmesi durumunda çalışanların mağdur edilmemesi için yapılan düzenleme) ve Kısa Çalışma Ödeneği (bireyin çalışma saatlerinin azaltılmasından kaynaklanan durumda işsiz kalacağı süre için alacağı ödenek) işsizlik sigortası fonu kapsamında değerlendirilmektedir. Aynı zamanda bu uygulamanın kapsamında aktif istihdam politikalarına yönelik yeni iş edindirme, mesleki eğitim, araştırma ve danışmanlık gibi hizmetler de yer almaktadır. Çalışmanın temel konusu olan işsizlik sigortası uygulamasının işleyişi, kapsamı, dünyadaki ve Türkiye'deki gelişimi ilerleyen bölümlerde detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

2.3.2.2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı, ücret karşılığı çalışan bireylerin işlerini kaybetmeleri durumunda karşılaştıkları zararı telafi edici uygulamalardan biridir. Bu yardım, işsizlik sigortasında olduğu gibi prime dayalı değildir ve tamamen devlet tarafından finanse edilir.

Bu yardımlar, ihtiyaç sahibi olan ve işsizlik sigortasından faydalanma koşullarını tam olarak yerine getiremeyen ya da yararlanma süresini dolduran işsizlere bir işe yerleştirilene kadar verilebilir. Yardım sürekli de olabilir, muhtaçlık süresince de devam edebilir. İşsizlik yardımı uygulaması ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir. Kimi ülkelerde hiç uygulanmayabilmektedir (Taş, 2016).

İşsizlik yardımından yararlanabilmek için kişinin gelir testine tabi tutularak gerçekten ihtiyaç sahibi olup olmadığı tespit edilmelidir. İşsizlik yardımları devlet tarafından finanse edildiği için vergi gelirleri ile karşılanır. Dolayısıyla işsizliğin olumsuz sonuçları toplumu bu yönüyle de etkiler. Belirli bir çalışma ve prim ödeme süresi gerektirmeyen işsizlik yardımlarından yararlanabilmek için kişinin ilgili Kuruma muhtaç durumda olduğunu kanıtlaması gerekir (Taş, 2016).

2.3.2.3. Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı, belirli koşullar altında işten çıkarılan işçilere, belli bir süre çalışmış olmaları karşılığında ödenen bir tazminattır. Bu kapsamda kıdem tazminatının amacı, hizmet akdinin feshedilmesi sonucu işçinin uğradığı kayıpları belirli bir ölçüde telafi etmek ve işverenin keyfi olarak işçiyi işten çıkarmasının önüne geçmektir. Bu tazminat, işçinin iş sözleşmesinin sona eriş biçimine ve çalışma süresine bağlı olarak belirlenen ücret tutarına göre hesaplanır.

Ülkemizde, 4857 sayılı İş Kanunu'na göre, bir çalışanın kıdem tazminatı alabilmesi için işinin sürekli olması, iş sözleşmesinin belirli sebeplere dayanarak sonlandırılması ve kıdem şartının sağlanmış olması gerekmektedir. Bu tazminat, işçiye işveren tarafından ödenir. İşe başlanan tarihten itibaren geçen her tam yıl için işveren tarafından işçiye 30 günlük ücreti tutarında tazminat ödenir ve hesaplama son ücret üzerinden yapılır. Kıdem tazminatı hesabında, fazla mesai, sosyal yardım (yemek ve eğitim yardımı, işyerinde kullanılması amacıyla verilen iş eşyaları gibi), primler, ücretli izin parası, çalışılan hafta tatili ücreti, belirli sürelerde verilen teşvik ikramiyesi, avans ödemesi gibi devamlılık arz etmeyen ödemeler de dikkate alınır (Nurdoğan, Dur ve Öztürk, 2016).

2.3.2.4. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, işsizlik sigortasından ve işsizlik yardımlarından faydalanamayan bireylere yapılan yardımlar olup genellikle belediyeler, vakıflar ve dernekler tarafından yapılmaktadır. Verilen yardımların miktarı, ilgili kuruluşların mali olanaklarına göre değişmektedir. Geçim sıkıntısı içinde olan ailelere, fiziksel engeli olan ve sağlık problemi bulunan bireylere ve emeklilik koşullarına sahip olmayan yaşlılara sosyal yardımlar verilmektedir. Burada temel amaç, bireyin işgücü piyasasına girmesine katkı sağlamaktan öte yoksul durumda olanlara aynı ve nakdi olmak üzere devlet desteği sağlamaktır (Sungur, 2016).

2.3.2.5. 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 tazminatı ifade etmektedir.*”(İŞKUR: İş Kaybı Tazminatı, 2019). Ayrıca Özelleştirme Fonundan, bu bireylerin mesleklerinde gelişmesine veya meslek edindirilmesine yönelik eğitim harcamaları ile iş bulmalarına yönelik yapılan giderler de karşılanır. Özelleştirilen iş yerleri nedeniyle işini kaybeden ve iş kaybı tazminatı almaya hak kazanan sigortalı işsizler bu tazminattan yararlanır (Sungur, 2016).

3. İŞSİZLİK SİGORTASI

3.1. İşsizlik Sigortası Kavramı

İşsizlik sigortası kavramı birçok şekilde tanımlanabilmektedir. İstihdamı geliştirmeye yönelik uygulanan pasif istihdam politikalarından biri olan işsizlik sigortası, çalışma istek ve yeterliliğinde olduğu halde, kendi isteği ve iradesi dışında işsiz kalan bireylerin uğrayacağı gelir kaybının belirli bir miktarının belirlenen süre içinde karşılanmasını amaçlayan ve prim esasına dayalı bir programdır (Ayas, 2015).

İşsizlik sigortası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanmakta olan bir sosyal güvenlik politikasıdır. Uygulandığı ülkenin sosyal ve ekonomik şartlarına göre değişiklik göstermektedir. Söz konusu sigorta, çalışma isteğinde olduğu halde iradesi dışında işini kaybedenlerin gelir kayıplarını bir miktar telafi etmeyi amaçlayan bir tazmin yöntemidir. Diğer yandan sigorta kapsamında işçinin yeni bir iş bulmasına yönelik birtakım hizmetler de bulunmaktadır (Şahin, 2012).

ILO tanımına göre işsizlik sigortası, isteği dışında işi sonlandırılan çalışanların gelir kaybını belirli bir süre ve kısmen telafi etme amacı taşıyan bir sigortadır (Ayas, 2015).

En genel haliyle 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda yer alan işsizlik sigortası şu şekilde tanımlanmaktadır: “Bir iş yerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortaya işsizlik sigortası denir.” İlgili Kanunu’nun 47. maddesinde bu sigorta bünyesindeki yer alan tüm unsurların detaylı hali şu şekilde yer almaktadır:

Madde 47:

a) Bakanlık: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını,

b) Kurum: İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünü,

c) *İşsizlik sigortası: Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğin-de olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı,*

d) *Sigortalı: Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primi ödeyen kimseyi,*

e) *Sigortalı işsiz: Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimseyi,*

f) *İşsizlik sigortası primi: İşsizlik sigortasının gerektirdiği her türlü ödeme ile hizmet giderlerini karşılamak amacıyla bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre Devlet, işveren ve sigortalı tarafından ödenen primi,*

g) *Fon: İşsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan İşsizlik Sigortası Fonunu,*

h) *İşsizlik ödeneği: Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödemeyi,*

i) *İşveren: Bu Kanunun uygulanmasında 46 ncı maddede belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişileri,*

j) *İşveren vekili: İşveren nam ve hesabına işin yönetimi görevini yapan kimseleri,*

k) *İşyeri: Bu Kanunun uygulanmasında 46 ncı maddede belirtilen sigortalıların işlerini yaptıkları yerleri,*

ifade eder.

Bu Kanunda geçen işveren deyimi işveren vekilini de kapsar. İşveren vekili, bu Kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumludur.

İşin niteliği ve yürütülmesi bakımından işyerine bağlı bulunan yerlerle dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu veya büro gibi diğer eklentiler ve araçlar da işyerinden sayılır.”

3.2. İşsizlik Sigortasının Gelişimi

3.2.1. Dünya’da İşsizlik Sigortasının Gelişimi

İşsizlik sigortası, işsizliğin toplumda neden olduğu ekonomik, politik, sosyal açıdan olumsuz etkilerin azaltılması amacıyla ortaya çıkmıştır. İradesi dışında işsiz kalan kişinin, kendisi, ailesi ve toplum için yaratabileceği ekonomik ve sosyal açıdan olumsuz etkilerin azaltılması işsizlik sigortasının temel amaçlarından biridir. Bu uygulama, isteğe bağlı olarak ilk kez 1893 yılında İsviçre’de belediyeler tarafından uygulanmaya başlamıştır (Şahin, 2014). Her işçi kapsam içinde bulunsa da gönüllülük esasına dayanan bu sistemde zamanla maddi açıdan sıkıntılar çıkmaya başlamıştır. İlerleyen yıllarda sigorta kapsamına dair düzenlemelerle birlikte zorunluluk esası getirilmiştir. Bu uygulamayla belirli bir miktarın altında kazanç elde eden bireyler, işsizlik sigortasına zorunlu olarak katılmıştır. Bu ve benzeri uygulamalar zamanla gelişerek işverenlerin tazmin sandıkları kurması, işçilerden kesilen paralarla işsizlik finansmanı yapılması gibi uygulamalara dönüşmüştür (Tuna, 1995).

Zorunlu nitelikteki ilk işsizlik sigortası uygulaması 1911’de İngiltere’de kurulmuştur. Sistemin işleyişine ilişkin herhangi olumsuz bir algı olmamasına karşın, işleyişin maddi bir sonucunun olması ve bunun ücretin belirli bir oranında kesintiler yoluyla çalışanlardan kesilmesi ilk zamanlar çalışanların sisteme pek sıcak bakmamasına neden olmuştur. Başlangıçta İngiltere, bu sistemin uygulanması noktasında yalnız kalmıştır. 1915’e kadar sadece 6 ülkede başlayan işsizlik sigortası uygulaması İngiltere’nin aksine zorunluluk esasına dayalı olmamıştır. Zamanla işsizlik sorunu ve bunun toplum üzerindeki etkilerinin daha iyi anlaşılması sonucunda daha fazla ülke işsizlik sigortasında mecburiyeti esas alan uygulamaya geçmiştir (Başterzi, 1996).

I. Dünya Savaşı’ndan 1929 Büyük Buhran’a kadar olan dönemde Norveç, İrlanda, İtalya, İspanya, Belçika, Avusturya, Almanya, İzlanda ve Yunanistan işsizlik sigortası

uygulamasına geçen ülkelerdir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra yeni ve bağımsız ülkelerin kurulmasıyla modern anlamda işsizlik sigortasını geliştiren ülke sayısı artmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında işsizlik sigortası uluslararası kuruluşların da ilgilendikleri bir konu haline gelmiştir. 1952 yılında ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi'nde işsizlik 9 temel sosyal riskten biri olarak yer almıştır. ILO'nun koymuş olduğu asgari normlar işsizlik sigortası içinde geçerli olmaktadır. İşsizlik yardımı yapılması gereken durum ilgili sözleşmenin 20. maddesinde “*Yardım yapılacak hal, çalışmaya muktedir ve iş almaya hazır bulunan bir kimsenin, uygun bir iş bulma imkânsızlığı sebebiyle ve milli mevzuatta tarif olunduğu şekilde, kazancın muvakkaten durması halidir.*” şeklinde yer almaktadır. Böylece, işsizliğin kişilerin tembelliğinden ve/veya yetersizliğinden kaynaklandığı görüşü geçerliliğini yitirmiş ve işsizlik sigortası yaygınlaşıp gelişmiştir (Açık, 2016; Sungur, 2016).

İşsizlik sigortası birçok ülkede, işsizlikten doğan gelir kayıplarını telafi etmede sosyal güvenliğin en önemli kolu olarak uygulanmaktadır.

3.2.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi

Türkiye’de işsizlik sigortası uzunca bir sürecin ve çalışmaların ardından kurulmuştur. İlk kez 1952’de Türk-İş Genel Kurulu’nda gündeme gelen işsizlik sigortasının kurulmasına ilişkin çalışmalar, İş ve İşçi Bulma Kurumu (İŞKUR) ve Devlet Planlama Teşkilatı (bugünkü adıyla Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) tarafından 1959 yılından itibaren başlatılmıştır. Bu dönemden itibaren sanayileşmenin artması ve ücret karşılığı çalışanların sayısındaki artış ile kırdan kente göçün de etkisiyle işsizlik ve işsizlik sigortası konuları daha fazla önem taşır hale gelmiştir. O dönemde ILO uzmanları Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının kurulmasına ilişkin incelemelerde ve çalışmalarda bulunmuş ve raporlar hazırlamıştır. Böylece işsizlik sigortasının kurulmasına dair çalışmalar ivme kazanmıştır. Ancak otuza yakın taslak hazırlanmasına rağmen işsizlik sigortası uygulamasına başlanamamıştır (Andaç, 2010; Açık, 2016).

1963 yılında I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayıp VII. Kalkınma Planı’na kadar olan süreçte yer alan işsizlik sigortası konusu aynı zamanda Yıllık Programlarda da genişçe yer

almıştır. İlk Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sürekli işçi niteliğinde bulunanlar için işsizlik sigortası kurulması öngörülürken, sonraki Plan'da işsizlik sigortasının geliştirilmesi gerekliliğinden bahsedilmiş, bu uygulamanın gelişmiş ülkelerdekinden farklı olacağına değinilmiştir. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işsizlik sorununa sıkça vurgu yapılmış ve işsizlik sigortası uygulamasına aşamalı olarak geçileceği ifade edilmiştir. Ancak öncelikle sanayileşerek kalkınma ve bu yolla işsizliği azaltma hedef olarak belirtilmiştir. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kıdem Tazminatı Yasa Tasarısı'nın İşsizlik Sigortası Fonu ile birlikte çıkarılacağı yer alırken, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işsizlik sigortasına dair bir tedbir konulmamıştır. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işsizlik sigortası uygulamasına ilişkin hazırlık çalışmalarına başlanacağı belirtilmiş ve sigortanın kapsamına girecek öncelikli sektörleri belirleme çalışmalarına başlanmıştır (Andaç, 2010; Açık, 2016).

1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise İŞKUR'un yeniden düzenlenerek İş-Kur Kanunu'nun çıkarılması öngörülmüştür. *“İşsiz kalanlara gelir güvencesi temin edecek ve böyle bir güvence olmadan işsiz kalma tehlikesinden kaynaklanan sorunları gidererek işgücü piyasasının daha etkin bir işleyişe kavuşmasını sağlayacak İşsizlik Sigortası Kanunu çıkarılacaktır”* ifadesi yer alarak o zamana kadarki Kalkınma Planları içinde en açık şekilde işsizlik sigortası tanımı yapılmıştır.

İşsizlik sigortasının gelişmesine katkı sağlayan bir diğer düzenleme 1992'de düzenlenen ve konusu işsizlik sigortası olan 8. Çalışma Meclisi'dir. İşçi sendikası temsilcileri, işveren temsilcileri, öğretim üyeleri ve çeşitli Bakanlık temsilcilerinin katılımıyla gerçekleşen 8. Çalışma Meclisi için hazırlanan raporda, işsizliğin ülkemizin kalkınması ve gelişimi açısından temel sorunlardan biri olduğu, bu sorunun ekonomik anlamda getirdiği yükün yanında sosyal yönüyle de toplumu etkilediği belirtilmektedir. Üretim sürecindeki değişikliklerin yanında sanayileşme ve kırdan kente göçün hızlanmasıyla artan bağımlı işgücü sayısı ve yalnızca ücret geliri elde edenlerin sayısının artmasının işsizlikten kaynaklanan sorunları derinleştirdiği ve yaygınlaştırdığından bahsedilmiştir. Bu sorundan kaynaklanan etkinin hafifletilmesi amacıyla çalışma hakkı ve sosyal güvenliğin sağlanması ve yaygınlaştırılması ilkelerinden hareketle işsizlik sigortasının kurulması gerektiği belirtilmiştir. Raporda işsizlik sigortasının işleyişine ilişkin (prim toplama esası, hak ediş şartları, uygulama şekli) detaylar da yer almaktadır (Açık, 2016).

İşsizlik sigortası uygulamasının kurulmasında uzun yıllar mutabakata varılamamasının çeşitli nedenleri bulunduğu belirtilmektedir. Bunlardan bazıları kıdem tazminatının işsizlik sigortasını ikame ettiği, bu sigortanın işgücü maliyetini arttırdığı ve ülkeye büyük yük getireceği yönündeki düşüncelerdir. Ayrıca, işsizlik oranının yüksek olması, işçilerin yeterli vasfa sahip olmaması, sağlıklı verilerin olmaması ve uygulamanın karmaşık olması işsizlik sigortasının kurulmasını geciktiren nedenler olarak gösterilmektedir (Tatoğlu, 2015, Andaç, 2010).

Uzun süren bir süreçte birçok dokümanda yer alan ve hakkında raporlar hazırlanan işsizlik sigortası resmi olarak 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” 25 Ağustos 1999 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. İlgili Kanun ile işsizlik sigortası ülkede zorunlu bir sigorta kolu olarak uygulanmaya başlanmış ve 1 Haziran 2000’den itibaren işçi, işveren ve devletten (başlangıçta her birinden brüt ücretin yüzde 2’si olarak) prim toplanmaya başlanmıştır. Fonda toplanan primlerin işsiz bireylere ödenek olarak dağıtımına ilk kez 1 Mart 2002 tarihinde başlanmıştır. İşsizlik sigortasının denetiminden İŞKUR müfettişleri sorumlu tutulmuştur (ÇASGEM, 2017). İşsizlik sigortası uygulaması, kurulduğu günden günümüze kadar kapsamı, finansmanı, sigortadan yararlanma koşulları, miktarı gibi alanlarda çeşitli gelişim göstermiştir. Mevcut durumda işsizlik sigortasının Türkiye’deki yapısı Dördüncü Bölüm’de detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

3.3. İşsizlik Sigortasının Amacı

İşsizlik sigortasının amacı, “*bir iş yerinde çalışırken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak üzere sigortalı olunan süreye bağlı olarak işsizlik ödeneği vermek, hastalık ve analık primlerini karşılamak, bu dönemde yeni bir işe girebilmelerine yönelik iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme hizmetlerini sağlamaktır*” (İŞKUR, 2000). Özetle, işsiz kalınması durumunda çalışanın ve ailesinin uğrayacağı maddi ve manevi zararı asgari düzeye indirmek amaçlanır. Ülke ekonomisi açısından ise bu ödenek ile bireylerin satın alma güçlerinin belirli bir düzeyde kalması sağlanır, dolayısıyla ülkenin üretim ve istihdam gücünün giderek azalması önlenmiş olur. İşsizlik sigortası amacının bireysel ve toplumsal iki boyutu bulunmaktadır.

Bireysel amaçlar kısaca Şu Şekilde zetlenebilir: İŞsizlik sigortası, gelirini kaybeden sigortalıya işsizlik sürecinde belli bir süre gelir garantisi sağlarken, bu sayede kişilerin tüketimlerini düzenlemekte ve ekonomik refahlarını yükseltmektedir. İŞsizlik sigortası aynı zamanda işsiz kalan bireyin yeniden iş bulması için fırsatlar sunmakta ve sigortalı işsizlerin mesleki becerilerini yitirmelerini önlerken bireylerin niteliklerini artırmak için eğitim hizmetleri sunmaktadır.

Toplumsal amaçlar ise kısaca Şu Şekilde zetlenebilir: İŞsizlik sigortası kişilerin satın alma gücünü korumaktadır. İŞsizlik sigortası kişilerin gelirlerini kısmen de olsa korumakta ve gelirin yeniden dağıtımını sağlamakta, işsizlikten kaynaklanan gelir kaybının neden olabileceği sosyal, ekonomik ve siyasi sorunları azaltmaktadır (ÇASGEM, 2017; Durna, 2013). İŞsizlik riskine karşı bir güvence sağlanması toplumsal barıŐ ve düzenin sağlanması açısından da önemlidir. Ayrıca, bu deneği alabilmek için bireylerin sigortalı olarak çalışmış olma Şartı bulunduğundan ülkeler için ciddi bir kayıp alanı olan kayıt dışı istihdam üzerinde de olumlu etkisinin olması beklenmektedir (Tatoğlu, 2015).

3.4. İŞsizlik Sigortasının zellikleri

Diğer sigorta türlerinden ayrılan işsizlik sigortasının özellikleri arasında işsizlik riskini tazmin etmesi, zorunlu olması, prim deme Şartının bulunması, devletçe kurulmuş ve kontrol ediliyor olması, işsizlik sigortası fonundan yararlananların yeniden işe yerleştirilmesi için çalışmaların yürütülmesi gibi özellikler bulunmaktadır.

3.4.1.İŞsizlik Riskini Tazmin Etme

İŞsizlik sigortası, işsiz kalan kişiye başka bir gelir kaynağından gelir sağlamaması durumunda yasalarla belirlenmiş süre ile sınırlı kalmak koşulu ile işsiz olduğu bu süre zarfında bir gelir güvencesi sağlamaktadır. Bu kapsamda işsizliğin önlenmesinden ziyade işsizliğin meydana getirdiği olumsuz etkileri bir lde hafifletmek, iş buluncaya kadar gelirlerini kısmen karşılamak amaçlanmaktadır (Görücü, Aybıyık ve Koç, 2012).

3.4.2.Zorunlu Olma

İşsizlik sigortası zorunluluk ilkesine dayanmaktadır. Kimi ülkelerde isteğe bağlı da devam etmektedir. Zorunlu olma özelliği işsizlik sigortasını diğer isteğe bağlı özel sigortalardan ve yardım programlarından ayırmaktadır. İşsizlik sigortasının zorunlu olmaması durumunda işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına düşecektir. Zor duruma düşmeden işsizlik sigortasının faydasının anlaşılması güç olduğundan zorunluluk esası getirilmiştir. Bu özellik sayesinde işsizlik sigortasından habersiz olanlar da bu sigortadan yararlanabilmektedir. İşçi çalışmaya başlayınca bu sigortaya otomatik olarak dahil olur. Devlet çalışanları tasarruf yapmaya zorlayarak işsiz kaldıkları dönemlerde zararlarını tazmin eder (Andaç, 2010).

3.4.3. Prim Ödeme Şartı

İşsizlik sigortası, sigortacılık tekniğine dayalı bir sosyal sigorta sistemidir ve işsizlik riskine karşı ödenek sağlamak için önceden prim toplanarak uygulanır. Yapılan ödeme miktarı, olası riskin maddi hasarının küçük bir kısmıdır (Görücü, Aybıyık ve Koç, 2012).

Sigortacılık esasına dayanan işsizlik sigortasında işsiz kalan birey sigortalı çalıştığı dönemlerde ödemiş olduğu primlerin karşılığı olarak bu ödemelerden faydalanır. Sosyal devlet ilkesi gereği ödenecek prime işçinin yanında işveren ve devlet de katkıda bulunabilmektedir.

Aktüeryal hesaplamalar çerçevesinde işçi ve işverenden toplanacak gerekli prim oranları belirlenir. Prim miktarı, işsiz kalınan süre içinde kişinin geçimini sağlayacak asgari düzey olarak belirlenir. Ayrıca, bu miktar bireyin çalışırken de zora girmeyeceği şekilde belirlenir. Prim ödemesi esasına dayandığından işsizlik halinde alınan ödenekler bir haklıdır. Bu nedenle, işsizlik sigortası bu yönüyle sosyal yardım kuruluşlarından ayrılır (Andaç, 2010).

3.4.4.Devlet Tarafından Uygulanma

Başlangıçta sendikalar, yerel yönetimler tarafından uygulanan işsizlik sigortası, daha sonraları devlet tarafından kurulmuş ve yönetilmiştir (Görücü, Aybıyık ve Koç, 2012). Bu

durum, işçi ve işveren arasındaki uyuşmazlıkları çözmeye daha güçlü bir otorite ihtiyacından doğmuştur (Açık, 2016).

3.4.5. Yeniden İşe Yerleştirme

İşsizlik sigortası kapsamında ekonomik yardımın yanı sıra bireylerin iş bulmalarına yardımcı olunması görevi de bulunmaktadır. Sigorta tarafından yapılan yardım geçici bir süredir ve bireylerin yardım süresi bitmeden istihdam edilmeleri gerekir. Yardımın sınırlı olmaması durumunda devletin üzerindeki ekonomik yük artacaktır. İşsizlik sigortası ödemesinin sınırlı süre olması sonucu ödeme süresinin sonunda kişi tekrar işsiz kalabilir ve gelir elde edemeyebilir. Ayrıca uzun süre işsiz kalınması işçinin vasfını yitirmesinin yanında psikolojik ve sosyolojik bunalıma düşmesine, çalışmaya karşı isteksizliğinin artmasına neden olabilmektedir. Bu kapsamda bu uygulamanın en önemli yönlerinden biri işsiz bireyi en kısa sürede tekrar bir işe yerleştirmesidir. Kişinin mevcut durumda işe yerleştirilmesi mümkün değilse meslek edindirme kurslarıyla işsizlik süresinin kısaltılması hedeflenmektedir (Ayas, 2015; Sungur, 2016).

3.5. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları

İşsizlik sigortasından yararlanmak için işsiz olmanın yanında bazı şartların sağlanmış olması gerekmektedir. Bu şartlar aşağıdaki gibidir:

- Kişinin iradesi dışında işsiz kalması ve çalışma azim ve yeterliliğine sahip olması gerekmektedir. Kendi isteğiyle işten ayrılan işçiler, işyeri tüzüğüne aykırı tutum ve davranışlarda bulunan işçiler işsizlik sigortası kapsamında değildir. İşyeri ile ilgili olağan dışı bir durum yaşamadığı müddetçe birtakım aksilikler ve haksızlık ya da mecburiyet nedeniyle işten çıkarılan işçiler kapsam dahilinde değerlendirilir (Andaç, 2010).
- Sigortalının belli bir süre çalışmış olması ve belirlenen prim ödeme gün sayısına sahip olması şartı bulunmaktadır. Çalışılan süre ve prim ödeme gün sayıları sigortalının işsizlik sigortasından ne kadar süre ve ne kadar ödenek alacağını belirlemektedir. Çalışılması gereken süre ile prim ödenmesi gereken gün sayısı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

- İlgili Kuruma belirlenen süre içinde başvuruda bulunulması, bireyin işsiz olduğunu ve iş aramakta olduğunu belgelemesi gerekmektedir.
- Sigortalının başvuru yaptıktan sonra belirlenen bir süre beklemesi gerekmektedir. Buradaki temel amaç, kişinin hemen gelir elde etmesi sonucu rahatlık hissine kapılmasını engellemek ve yeni bir iş bulması konusunda motivasyon sağlamaktır. Ülkeden ülkeye değişen bu sürenin uzun tutulması sigortalının ekonomik anlamda zorlanmasına neden olabileceken, sürenin kısa tutulması ise hem kuruma mali külfet getirecek hem de temel amaçta belirtilen hususlar açısından risk oluşturacaktır (Ayas, 2015).
- İşsizlik sigortasının görevlerinden birisi işsiz olan kişiye yeni bir iş bulmasıdır. Sigortadan faydalanabilmesi için kişinin kurum tarafından önerilen işi kabul etmesi gerekmektedir. Kurum kişinin yaşına, cinsiyetine, daha önce almış olduğu ücrete, çalışma koşullarına ve ikametine uygun olan işi önermelidir (Şahin, 2012).

3.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortasının finansmanında işçi, işveren ve devlet payı olmak üzere ikili ya da üçlü finansman yöntemi uygulanabilmektedir. Tarafların fona katılım oranları ve kimlerin katılacağı ülkeden ülkeye ekonomik, sosyal, mali ve siyasi durumlara göre farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde fona sadece devlet ya da sadece işveren de katkı yapabilmekte, ancak genellikle her üç tarafta finansmana belirli ölçütlerle katkı sağlamaktadır.

İşsizlik sigortası için gereken fonun toplanması genellikle tüm ülkeyi kapsar. Ancak, yerel ya da bölgesel düzeyde de fon toplanabilir. Benzer şekilde fonun toplanması sektörel düzeyde de olabilir (Şahin, 2010).

İkili finansman yönteminde devlet, tahmini güç ve beklenmeyen bir ekonomik kriz durumunda ancak yararlanma koşullarını sağlayan işsizler için sigortaya destek olur. Devlet olağan dışı durumlarda açığı kapatır (Andaç, 2010). Üçlü finansman sisteminde ise işçi ve işveren gibi devlette Fon'a işçinin ücretinin belirli bir oranında katkı yapmaktadır.

- **İşçi Payı:** Sigortacılık tekniğine dayalı işsizlik sigortasında işçinin payı en önemli finansman kaynaklarından biridir. ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı sözleşmesinde işçilerin işsizlik sigortasındaki katılım payı azami yüzde 50 olarak belirlenmiştir. Bu sözleşmeyi kabul eden ülkelerde fon içerisinde işçiye düşen pay yüzde 50'den fazla olamamaktadır.

Genellikle ücret gelirinin belirli bir oranında prim miktarı belirlenir. Bazı durumlarda yüksek ücret gelirinə göre artan oranlı prim alınabilir. Hatta bazı zorunlu sigorta uygulayan ülkelerde belirli bir ücretin altında kalanlar için kısmen prim ödeme uygulaması olabilir ya da tamamen prim ödemekten muaf olabilirler (Durna, 2013).

- **İşveren Payı:** İşsizlik sigortası finansmanında fonun en önemli ikinci kaynağını işverenlerin payı oluşturmaktadır. İşverenler, prim yüklerinin bir kısmını fiyatlar yoluyla tüketiciye bir kısmını da ücret ayarlamaları yoluyla işçilere yansıtabilir. Ancak, bu durum ülkenin ekonomik koşullarına ve işçi haklarının korunma düzeyine göre ülkeden ülkeye değişir (Şahin, 2012).

- **Devlet Payı:** Fonun en önemli üçüncü kaynağı devlettir. Devletin işsizlik sigortası finansmanına katılmasının çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, fona katkı sağlayarak işçi ve işveren üzerindeki prim yükünü azaltır. İkincisi, devletin işsizlik sigortası finansmanına katılması sonucu gelirin yeniden dağıtılması sağlar. Son olarak, sosyal koruma gereği devletin toplumdaki işsizlerin refahlarını artırıcı harcamalarda bulunması gerekir. İşsizlik sigortasına katkı sağladığında devlet harcama yapmak yerine fonda oluşan paralardan işsizlere ödenek sağlamış olur. Bu sayede elde edilen tasarruflar da başka alanlarda kullanılabilir (Şahin, 2012).

3.7. İşsizlik Sigortasının Yararları ve Zararları

İşsizlik nedeniyle ortaya çıkabilecek olumsuz durumları azaltmak amacıyla uygulanan işsizlik sigortasının birtakım yararları ve zararları bulunmaktadır.

3.7.1.İşsizlik Sigortasının Yararları

İşsizlik sigortasının yararları aşağıdaki gibidir (Türcan, 2007; Şahin, 2012; Ayas, 2015):

- İşsiz kalınan sürede sağlanan düzenli gelir sayesinde işsiz kişi ve ailesinin geçimine ve sigortalı işsiz iş aramasına katkı sağlar.
- Sosyal devlet olma ilkesi gereği toplum içinde gelirin adaletli dağıtılmasını sağlar.
- Etkin bir işe yerleştirme uygulaması ile orta ve uzun dönemde işgücü devrindeki verimliliğin artmasını sağlar.
- İşsizlerin satın alma gücünü artırarak, ülke ekonomisindeki toplam talebin olumsuz etkilenmemesine katkıda bulunur.
- İşsizlik sigortasında oluşan önemli miktardaki fonun istihdam artırıcı ve bölgelerarası dengesizliği giderici verimli yatırımlara yönlendirilmesi sonucu ülke kalkınmasına katkı sağlar.
- İşsizlere verilecek olan eğitimle işgücünün niteliği ve verimliliğinin artmasına yardımcı olur.
- Sigortanın işlemesi için kurulacak olan merkez ve teşkilat birimleri sayesinde istihdamın artmasına katkı sağlar.
- Kayıt dışı istihdamın azaltılmasına olumlu katkı sağlar. İşsizlik döneminde kişinin düzenli gelir elde edebilmesi için işçinin prim ödeme isteğini artırır.
- İşgücü piyasasına yönelik veri tabanı oluşturularak, sağlıklı veriler derlenmiş olur, böylece doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi ve işgücü verimliliği artışına katkı sağlar.
- İşsizlik sigortası uygulaması dahilinde bireylere ilişkin tutulacak kayıtlar ülkedeki mesleki altyapı ve niteliğe ilişkin bir bilgi seti sağlar. Bu çerçevede görülen eksiklikler meslek edindirme/geliştirme kursları ile aşılmaya çalışılır. Bu kurslarda yetiştirilen nitelikli işgücü sayesinde üretimde verimlilik artar ve ülke ekonomisine katkı sağlanır.
- Bu sistem sayesinde bireylerin daha disiplinli çalışması sağlanabilir. Nitekim sigorta kapsamındaki ödemelerden yararlanmak isteyen birey, işi isteği dışında bıraktığını kanıtlamak zorundadır. Bu da bireyin çalışma konusunda mecburiyetini ortaya koymaktadır.

- Bu şekilde ekonomik anlamda verim de artacaktır. Ayrıca keyfi olarak iş değişimlerinin önlenmesi ile bireyler daha fazla tecrübe sahibi olacak ve nitelikleri artacaktır.

3.7.2.İşsizlik Sigortasının Zararları

İşsizlik sigortasının zararları aşağıdaki gibidir (Türcan, 2007; Şahin, 2012):

- İşsizlik sigortası, şartları sağlayan bireye yeni iş bulma imkanı sağladığından ilk defa işe girecek olanları ve işsizlik sigortasından yararlanamayan işsizlerin işe girmeleri zorlaşabilir.
- İşsizlik sigortası kişilerin çalışma isteğini azaltıcı yönde etki edebilir ve işsizlik sigortası bu sebeple istismar edilebilir.
- İşçiler işsizlik sigortası için prim ödediklerinden gelirlerinde azalma olacaktır.
- İşverenler işsizlik sigortası primine katkıda buldukları için maliyetleri artmaktadır. Bu da işgücü talebini azaltıcı ve kayıt dışı istihdamı artırıcı etkide bulunabilir.
- İşgücü piyasasında denetim mekanizması düzgün işlemediği takdirde, işçiler hem kayıt dışı çalışıp hem de işsizlik sigortasından gelir elde edebilirler.
- İşsizlik sigortası fonunda gelir-gider dengesi sağlanamazsa fon açıkları, devlet kaynaklarınca karşılanmak zorunda kalacaktır. Bu hem sigortacılık tekniğine ters düşmekte hem de devlet bütçesi üzerinde yük oluşturmaktadır.
- İşsizlik sigortası ödeneklerinde bir tavan ücret uygulaması söz konusu ise kişi işsizlik durumunda gerçek gelir kayıplarını karşılayamayabilecektir.
- İşsizlik sigortasına ayrılan kaynaklar, sadece işsizlik ödemelerine ayrılırsa ödeme yapılan kesimlerde tüketim artacak bu da enflasyonun artmasına neden olacaktır. Bu yüzden fonda biriken kaynakların istihdam ve üretim artırıcı alanlara da yönlendirilmesi önemli bir konudur.

3.8. Bazı Ülkelerde İşsizlik Sigortası Uygulamaları

İşsizlik sigortası uygulamaları; programın içeriği, program dahilindeki gruplar, finansmanı, ödenek hak etme şartları, ödenek süresi ve miktarı gibi konularda ülkeden ülkeye

farklılaşmaktadır. Her ülkenin kendine özgü ekonomik, sosyal, siyasi ve mali şartları işsizlik sigortası sistemini şekillendirmektedir.

İşsizlik sigortası uygulamaları kimi ülkelerde sosyal güvenlik önlemlerinin içerisinde yer alırken, kimi ülkelerde sosyal güvenlik önlemlerinden ayrı bir şekilde istihdam kurumları ile güçlü bir bağ içerisinde kurgulanmaktadır. Endüstrileşmiş ülkelerde işsizlik sigortası uygulaması genellikle zorunludur. Ülkeler arasında işsizlik sigortası ödenek miktarı, ortalama kazancın yüzde 40'ı ile yüzde 75'i arasında değişmektedir. Ancak, ödenek uygulamasında belli bir tavan ücret kullanılması ödenek oranlarını birbirine yaklaştırmaktadır. Bazı durumlarda ödenekler sabit bir miktarda da olabilmektedir. Ayrıca, çalışanların bakmakla yükümlü oldukları çocuk ve kişiler varsa onlar için de ek ödeme yapılabilmektedir. Ülkelerin çoğunluğu yönetsel yüklerden kaçınmak için, kazanılan sigorta hakları için belli bir bekleme süresi getirmektedir. Bu süre genellikle 3 ile 7 gün arasında değişmektedir (Telli, 2008).

Çoğu ülke işsizlik sigortası ödeneğinin süresine sınırlama getirmiştir. Bu süre 8 ila 36 hafta arasında değişmekte fakat bazı durumlarda daha uzun olabilmektedir. Bu süre prim yatırılan süreye de bağlı olarak değişmektedir (SSPTW: Europe, 2018).

İşsizlik sigortası uygulaması Avrupa'da İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya gibi ülkelerde daha erken başlamasıyla diğer işsizlik sigortası uygulamaları için referans oluşturmuştur. İşsizlik sigortası uygulamasında önemli yer teşkil eden bazı ülkelerin sistemlerinin incelenmesi bu noktada faydalı olacaktır.

3.8.1.Almanya

Almanya'da işsizlik sigortası sistemi zorunluluğa dayanmaktadır. Bu uygulama, Alman Sosyal Kanun Kitabı'nın 2 ve 3 nolu Kitabı'nda düzenlenmiştir. İşsizlik parası, 1. ve 2. basamak işsizlik ödemesi/yardımları olarak farklı koşullarda ve miktarlarda verilmektedir (T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

Almanya’da bir stajyer, bir çalışan veya İş Teşvik Kanunu uyarınca zorunlu sigortaya tabi bir kişi olarak işsiz kalanların birinci basamak işsizlik sigortası ödeneğinden faydalanabilmesi için bazı şartları sağlaması gerekmektedir. Bu şartlar (European Commission, 2019):

- Hiçbir işi olmamak ya da bir iş yerine bağlı ya da serbest olarak haftada 15 saatten az çalışıyor olmak
- İşsiz olduğuna dair şahsi bildirimde bulunmak ve İş Kurumu’na işsizlik ödeneği için başvuruda bulunmak
- Bir işte çalışmak için gerekli nitelikte olmak
- Aktif olarak iş aramak (başvurularda bulunmak ve işveren tarafından davet edildiğinde iş görüşmesine gitmek)
- İşsizlik ödeneği alabilmek için gerekli olan hak ediş süresini tamamlamış olmak
- 65 yaşını doldurmamış olmak

İşsizlik ödeneği için işsiz kalan kişinin işini kaybetmeden önceki 24 ay içerisinde en az 12 ay prim ödemiş olması gerekir. İşsiz olan kişi, İş Kurumu tarafından önerilen işleri ancak istisnai durumlarda kabul etmeyebilir aksi takdirde işsizlik ödeneği azaltılabilir ya da kesilebilir (European Commission, 2019).

İşsizlik sigortası fonunun finansmanında işsizlik sigortası prim oranı, gelirin yüzde 3’üdür. Emekli maaşlarında olduğu gibi, bir katkı değerlendirme tavanı vardır. Katkı genellikle çalışan ve işveren tarafından yarı yarıya ödenir (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

İşsizlik ödeneği miktarı, işsizlikten önceki son on iki ayda elde edilen ücrete bağlı olarak belirlenir. İşsiz olan kişinin çocuğu yoksa işsizlik ödeneği miktarı son on iki ayda elde edilen ortalama net gelirin yüzde 60’ı kadardır. Kişinin çocuğu varsa bu oran yüzde 67 olmaktadır. İşsizlik ödeneği süresi ise, kişinin yaşına ve sigortalı olduğu süreye bağlı olarak belirlenir. En fazla 24 ay ödenir (T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

İşçi kendi isteğiyle işini sonlandırmış ya da işveren geçerli bir sebeple işçiyi işten çıkarmışsa; işsiz kişi İş Kurumu tarafından önerilen işi reddetmişse; işsiz kaldığını Kuruma geçerli sürede (iş sözleşmesinin feshine dair yazıyı alınca derhal Kuruma getirmesi gerekir) bildirmemişse İş Kurumu bu şartlarda işsizlik ödeneğinde kesintiler yapılabilir (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

İşsizlik ödeneği alınan süre içerisinde işsizlik sigortası uygulaması kapsamında kişinin hastalık, bakım ve emeklilik primleri de ödenir. Bazı kazalara karşı da kişi sigortalanabilir (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

Bireylerin, işsizlik parası alınan süre içinde haftada belli bir saate kadar çalışma hakları bulunmaktadır (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

Almanya'da işsizlik sigortası ödeneğinden faydalanma şartlarını sağlamayan işsiz kişilerin mağduriyet durumlarını engellemek için ikinci basamak işsizlik yardımı (Hartz IV) yapılmaktadır. Bu işsizlik yardımından faydalanabilmek için aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019):

- 15 yaşından büyük, 65 yaşından küçük olmak
- Sağlık açısından çalışabilir durumdan olmak
- İşsiz ve muhtaç olmak
- İkametgahın Almanya'da olması
- Muafiyet miktarının üzerinde servete sahip olmamak
- Yardım için yazılı başvuru yapmak

İşsizlik yardımı başvurusunda kişi Kuruma finansal varlıklarını (ne kadar tasarrufunun olduğu, bir evinin ya da aracının olup olmadığı gibi) bildirmek zorundadır. Yanlış ve eksik bilgi verilmesi durumunda dolandırıcılıktan dolayı ceza alınması söz konusudur (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

İkinci basamak işsizlik yardımı miktarları, kişinin özel durumuna ve ailedeki fert sayısına göre değişmektedir. 2018 yılındaki rakamlara göre işsizlik yardımı miktarı,

- Tek kişi ya da tek kişilik ailelerde 416 Euro,
- 18 yaş üzerindeki partnerler için 374 Euro,
- 6 yaşına kadar çocuklar için 240 Euro,
- 7-14 yaş arasındaki çocuklar için 296 Euro,
- 15-18 yaş arasındaki çocuklar için 316 Euro,
- 18-25 yaş arasındaki bireyler için 332 Euro olarak belirlenmiştir (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

Ayrıca işsizlik yardımı sağlık ve bakım sigortasını da kapsamaktadır. Bireylerin eğitim ihtiyaçları için gerekli olan yardım da ayrıca sağlanmaktadır (European Commission, 2019; T.C. Berlin Büyükelçiliği, 2019).

3.8.2. İngiltere

İngiltere’de işsizlik sigortası zorunludur. İşsizlik sigortası (katkıya/prime dayalı iş arama ödeneği) ve işsizlik yardımı (gelire dayalı iş arama ödeneği) sistemi birlikte uygulanmaktadır. Belli şartları sağlayan tüm işsizler bu sigortadan yararlanabilir.

Katkıya/prime dayalı ve gelire dayalı olmak üzere iki tür iş arama ödeneği bulunmaktadır. Katkıya dayalı ödenek ulusal sigorta primi koşullarını sağlayanlara ödenirken, gelire dayalı ödenek aile geliri ve sermayesi belirli bir miktarın altında olanlara ödenir.

Katkıya dayalı iş arama ödeneğinden yararlanabilmek için gerekli koşullar aşağıdaki gibidir (Child Poverty Action Group, 2019; OECD, 2017):

- İşsiz olmak
- Tam zamanlı iş arıyor olmak ve çalışmaya hazır olmak (haftada en az 40 saat çalışmaya hazır olmak, ancak engelli ve çocuk bakan bireyler için bu süre azaltılabilir)
- İş arama sözleşmesi yapmak (kaç saatlik bir iş kabul ediliyor, aranan işin türü, seyahat ve ödeme kısıtları gibi şartların olduğu sözleşme)

- 18 yaşından büyük ve emeklilik yaşından küçük olmak (16 ve 17 yaşındakiler için bazı istisnai durumlar mevcuttur.)
- Eğer kişi çalışıyor ise haftada 16 saatten az bir işte çalışıyor olmak
- Tam zamanlı öğrenci olmamak
- İngiltere sınırları içerisinde ikamet etmek
- Gereken primleri ödemek

Katkıya dayalı iş arama ödeneğinde (işsizlik sigortası), iş arayan kişinin son iki vergi yılı içerisinde gerekli sigorta primlerini ödemiş olması gerekmektedir. Katkıların ödendiği son 2 yıldan birinde gerekli olan minimum katkı payının (alt kazanç limiti) 26 katı olması gerekmektedir. Ayrıca, iki yılda alt kazanç limitinin 50 katı kadar katkı yapmak gerekmektedir (OECD, 2017).

2017 yılına göre ödenek miktarı 25 yaş üstü birey için haftalık 73,1 Sterlin, 16-24 yaş arasındaki birey için haftalık 57,9 Sterlin'dir. Ödenekler kişiseldir ve sabittir, bu miktarlar bakmakla yükümlü olunan eşleri veya çocukları kapsamaz, onlardan bağımsızdır (OECD, 2017).

Kişi kendi isteğiyle işten ayrılmış ya da yanlış davranış nedeniyle işten çıkarılmış, teklif edilen işi gerekli bir neden dışında reddetmiş, görüşmeye gitmemiş, önerilen eğitimlere katılmamış ya da bırakmış ise iş arama ödeneği kesilir (OECD, 2017).

İş arama ödeneği, talebin ardından bekleme süresi olarak adlandırılan 7 gün boyunca yapılmaz. Ödenek iş arama süresi boyunca 182 gün (26 hafta) boyunca yapılabilir. Prime dayalı iş arama ödeneği süresi dolduktan sonra iş arayan kişi gelir durumuna göre gelire dayalı iş arama ödeneğinden (işsizlik yardımı) faydalanabilir (OECD, 2017).

Gelire dayalı iş arama ödeneği (işsizlik yardımı), katkıya dayalı değildir, gelir testine dayalıdır ve düşük gelirlilere yapılmaktadır. İşsizlik sigortası için yeterliliği sağlamayan ya da yararlanma süresini dolduran kayıtlı işsizler ve yardıma ihtiyacı olanlara sağlanır. Katkıya dayalı iş arama ödeneği ile ortak koşulları olmakla birlikte bu yardımdan faydalanabilmek

için kişinin gelirin e ilişkin de bazı koşullar bulunmaktadır. Bu koşullar aşağıdaki gibidir (OECD, 2017):

- Kişinin veya eşinin gelir desteği, gelire ilgili istihdam ve destek ödeneği veya emeklilik kredisi almıyor olması
- Gelirin temel yaşam ihtiyaçları için belirlenen miktarın altında kalması
- 16.000 Sterlinden fazla sermayesinin olmaması

Gelire dayalı iş arama ödeneği miktarı kişinin ve varsa eşinin koşullarına göre değişmektedir. Yardım miktarı, elde edilen gelir ve sahip olunan sermayenin miktarına göre de değişmektedir. Temel haftalık ihtiyaca göre miktarlar belirlenir ve kişisel ödeneklerden, primlerden ve konut maliyetlerinden oluşur. Gelire dayalı iş arama ödeneği 7 günlük bekleme süresinden sonra şartlar yerine getirildiği sürece ödenir (OECD, 2017).

3.8.3. İtalya

İtalya'da işsizlik sigortası uygulaması zorunludur. İşsizlik sigortası uygulamasında 2015 yılından itibaren bazı revizyonlar yapılmıştır ve New Social Insurance Provision for Employment (NASpI) ve Dependent Self-Employed Workers (DIS-COLL) olmak üzere iki sistem bulunmaktadır (Eurofound, 2019; European Commission, 2019):

NASpI; çırak, işçi, sanatçı, bağılı bir çalışma ilişkisine sahip bir kooperatif üyesi veya bir kamu idaresinin sabit süreli çalışanlarını kapsamaktadır. Kendi isteği dışında işsiz kalanlar veya belirli süreli iş sözleşmesi bitenler, yeni bir iş için ya da eğitim kursuna başlamaya hazır olduğunu İş Merkezine bildirenler bu uygulamadan yararlanabilir. İşsizlik ödeneğinden faydalanabilmesi için kişinin, istihdamın sona ermesinden önceki 4 yılda 13 hafta sosyal katkıda bulunmuş olması ve istihdamın sona ermesinden önceki 12 ayda en az 30 iş günü çalışmış olması gerekmektedir. İşsizlik ödeneği süresi, işsizlik başlamadan önceki dört yıl içinde sosyal katkı ödenen haftaların yarısı kadardır. Maksimum yararlanma süresi 24 aydır. İşsizlik ödeneği tutarı, ilk 1195 Euro ücretin yüzde 75'i, eğer işçinin çalışırken aldığı ücret bu sınırı aşıyorsa aşan kısmının yüzde 25'i olarak hesaplanır. 2018 yılı itibarıyla maksimum

ödenek 1314 Euro (brüt)'dur. Yardım, dördüncü aydan itibaren her ay yüzde 3 azalır (Eurofound, 2019; European Commission, 2019).

Bir diğer uygulama olan DIS-COLL; atipik bir iş sözleşmesine sahip olanlar ve ayrı bir emeklilik sistemi ile kayıtlı yeni bir serbest meslek sahibi olanlardan istemsizce işini kaybetmiş olanları kapsamaktadır. DIS_COLL hakkına sahip olabilmek için, işten çıkarma tarihinden önceki takvim yılında en az 3 aylık katkı ödenmesi ve işten çıkarma sırasında 1 aylık katkı payı ödenmiş olması gerekmektedir. Ödenek süresi, işsizlik döneminden önceki yılın başından işsizlik döneminin başlangıcına kadar sosyal katkı ödenen haftaların yarısı kadardır. Maksimum süre 6 ayı geçemez. İşsizlik ödeneği tutarı, NASpl uygulaması ile aynıdır (Eurofound, 2019; European Commission, 2019).

İşsizlik ödeneği alabilmek için çalışma ilişkisinin bitiminden sonraki 68 gün içinde ilgili Kuruma elektronik olarak başvurup, bir iş veya bir kurs talebi için 'Acil Durum Uygunluk Beyanı' imzalamak gerekmektedir. Bu iki belge yetkili İş Merkezine sunulmalıdır (Eurofound, 2019; European Commission, 2019).

3.8.4. Avusturya

Avusturya'da işsiz kalan bireylere işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı yapılmaktadır. Bunlardan yararlanabilmek için işsiz olmak ve çalışmaya istekli olmak gerekmektedir.

İşsizlik sigortası uygulaması zorunludur. Kamu çalışanları ile serbest meslek sahipleri kapsam dışındadır. 1 Ocak 2011'den itibaren kendi hesabına çalışanların gönüllü olarak sisteme girebilmelerine imkan sağlanmıştır (European Commission, 2019; Austria, 2019).

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için bazı şartların sağlamış olması gerekmektedir (European Commission, 2019; Austria, 2019) :

- İş bulma kurumuna kayıt yaptırmak
- İşsiz olmak ve çalışmaya uygun, çalışma iradesine sahip olmak

- Gerekli prim ödeme süresini yerine getirmiş olmak (Çalışanın ücretiyle orantılı bir biçimde hesaplanan primlerin yarısını işçi (yüzde 3), yarısını da işveren (yüzde 3) karşılamaktadır. Devlet fonda açık olması durumunda katkıda bulunmaktadır. İşsizlik sigortasından ilk defa yararlanma durumunda son 24 ay içinde 52 hafta işsizlik sigortasına prim ödemiş olmak gerekir. 25 yaşın altındaki kimseler için son 12 ay içinde 26 hafta işsizlik sigortasına prim ödemek yeterlidir.)

İşsizlik parası tutarı, işsiz kalmadan önce elde edilen gelire göre hesaplanmaktadır. Bu tutara aile yardımı ve bazı durumlarda özel ödemeler de eklenebilmektedir. Aile yardımında aile büyüklüğü de dikkate alınmaktadır. İşsizlik parası tutarı işsiz çalışırken elde ettiği günlük net ücretin yüzde 55'i, aile yardımı da eklenmesi durumunda günlük net ücretin yüzde 80'ini kadardır. Günlük oranların asgari ve azami değerleri, marjinal kazanç eşliğinden ve azami değerlendirme tabanından fiilen elde edilir (European Commission, 2019; Austria, 2019).

İşsizlik parası ödeme süresi, sigorta süresine ve yaşa bağlıdır. Ödeme süresi minimum 20 haftadır. Bu süre; çalışma yılına ve yaşına göre 52 haftaya kadar uzatılabilmektedir (European Commission, 2019; Austria, 2019).

İlgili kurum tarafından önerilen iş teklifini ya da eğitimi reddetme durumunda ödenek süresi en az 6 hafta askıya alınır yani işsizlik parası alma süresi azalır. İşsizlik ödeneği başvuru tarihinden itibaren ödenir. Ancak, kişi geçerli bir sebep olmadan işten istifa ettiyse ya da kendi kusuru nedeniyle işten çıkarıldıysa, yardım dört hafta boyunca askıya alınır (European Commission, 2019; Austria, 2019).

İşsizlik süresince ilgili Kurum tarafından hastalık ve emeklilik primi ödenir. Ayrıca, belirli kazalara karşı sigorta yapılır (European Commission, 2019; Austria, 2019).

İşsizlik ödeneği alma süresini tamamladıktan sonra aile geliri temel ihtiyaçları karşılamaya yetmeyen kişiler bu süreçte işsizlik yardımı alabilirler. İşsizlik yardımı en son ödenen işsizlik parası ödeneğinin yüzde 92'si kadardır. İşsizlik ödeneği (aile yardımı olmadan), tek kişi için belirlenen temel referans gelir seviyesinin altında ise bu oran yüzde 95'e yükselir. Ayrıca,

işsiz olan kişinin yaşı ve ailenin durumu ve maddi şartlar işsizlik yardımı miktarını etkilemektedir. Belirli koşullar altında, çeşitli masraflar (örneğin bir hastalık için yapılan masraflar) da dikkate alınır. İşsizlik yardımı tek seferde bir yılı geçmemek koşuluyla sınırsız bir süre için verilir (European Commission, 2019; Austria, 2019).

3.8.5. Fransa

İşsizlik sigortası uygulaması Fransa'da zorunludur. İşsizlik sigortasından faydalanabilmek için kişinin sağlaması gereken şartlar aşağıdaki gibidir (European Commission, 2019):

- Kendi isteği dışında işten çıkarılmış olmak, belirli bir iş sözleşmesinin sona ermesi ya da yasal bir sebepten dolayı istifa etmek
- Aktif olarak iş aramak ve çalışmaya hazır olmak
- İş aradığına dair ilgili Kuruma başvuruda bulunmak
- Emeklilik yaşından küçük olmak
- Uygun iş teklifini reddetmemiş olmak
- İş sözleşmesinin feshinden önce belirli bir süre sigortalı olarak çalışıyor olmak ve prim ödemek (en son 28 ay boyunca en az 88 gün veya en az 53 yaşında çalışanlar için önceki 36 ay)

İşsizlik ödeneği tutarı sabit ve değişken kısımdan oluşmaktadır. Sabit kısım günlük olarak 11,92 Euro olarak belirlenmiştir. Değişken kısım ise günlük olarak çalışırken aldığı günlük ücretin yüzde 40,4'ü kadardır. Bu ikisinin toplamı çalışırken aldığı günlük ücretin yüzde 57'sinden az, yüzde 75'inden fazla olamaz. Yarı-zamanlı çalışanlar için sabit kısım oransal olarak azaltılmaktadır. İşsizlik ödeneği tutarı günlük olarak 29,06 Euro'dan az olamaz (European Commission, 2019):

İşsizlik ödeneği süresi kişinin yaşına ve sigortalı olduğu süreye göre değişir. Sigortalılık süresi, 53 yaşından küçüklerde sözleşmenin bitiminden önce 28 ay; 53 yaş ve üzerinde olanlarda sözleşmenin bitiminden önce 36 ay olmalıdır. Ödenek süresi 88 günden (4 ay) az ya da eğer kişi sözleşmenin bitiminde 53 yaşından küçük ise 730 gün (2 yıl)'den, eğer kişi sözleşmenin bitiminde 53 ile 55 yaşları arasında ise 913 gün den, eğer kişi sözleşmenin

bitiminde 55 yaş ve üstünde ise 1095 gün (3 yıl)'den fazla olamaz (European Commission, 2019).

İşsizlik sigortasının kapsamında sigortalı işçi gelirlerinin yüzde 2.40'ı oranında, işveren ise işçi kazançlarının yüzde 4'ü oranında katkı sağlamaktaydı. 1 Ocak 2019 tarihinden itibaren katkının tamamı işçi tarafından yapılmaktadır. İşsizlik ödeneği alabilmek için 7 günlük bir bekleme süresi uygulanmaktadır (CLEISS).

İşsizlik sigortası ödeneği alma şartlarını sağlamayan ya da alma hakkı bittikten sonra muhtaç durumdaki işsiz olan kişi uygun şartlara sahipse işsizlik yardımı alabilir. İşsizlik yardımından yararlanma miktarı ve süresi kişinin çalışma süresine, aile gelirine ve yaşına göre değişebilmektedir. Yardım 6 ay verilir. Bazı şartlara göre bu süre uzayabilmektedir (European Commission, 2019).

3.8.6.Hollanda

İşsizlik sigortası uygulamasının zorunlu olduğu Hollanda'da işsizlik sigortasından faydalanabilmenin koşulları aşağıdaki gibidir (European Commission, 2019; Expatica, 2019):

- Kendi isteği ve hatası dışında işsiz olmak
- Yasal emeklilik yaşına ulaşmamış olmak
- Haftada en az 5 çalışma saatini kaybetmiş olmak ve ücreti kaybetmiş olmak (haftada en fazla 10 saat çalışanlar için gerekli şart, çalışma saatlerinin en az yarısını kaybetmiş olmaktır)
- Çalışabilir durumda olmak
- Kendisine teklif edilen işi reddetmemiş olmak
- Aktif olarak iş aramak ve ilgili Kurumlara başvuruda bulunmak
- İşsiz kalmadan önceki 36 haftada en az 26 hafta çalışmış olmak (Diğer ülkelerde çalıştığı süreler dikkate alınmaktadır)

Hastalık nedeniyle başka bir yardım alınıyorsa, yasal emeklilik yaşına ulaşıldıysa, Hollanda dışında yaşıyorsa, Hollanda’da yasal olarak kalınmıyorsa ve cezaevinde olma durumu söz konusu ise işsizlik sigortasından faydalanılamaz (European Commission, 2019; Expatica, 2019).

Hollanda da işsizlik ödeneği miktarı ilk iki ay son alınan maaşın yüzde 75’ i (maksimum 209 Euro) oranında bağlanır. Daha sonraki aylarda ise bu oran yüzde 70’e iner. Aile yardımı ise yoktur (European Commission, 2019; Expatica, 2019).

İşsizlik ödeneği alma süresi 2017 yılı itibarıyla iş geçmişi süresine bağlı olarak 3 ay ile 3 yıl arasında değişmektedir. İşsiz kaldıktan sonra 1 hafta içerisinde işsizlik ödeneği için başvuru yapılması gerekir (European Commission, 2019; Expatica, 2019).

Diğer birçok ülkede olduğu gibi işsiz kişi işsizlik sigortası ödeneği alma şartlarını yerine getiremiyorsa ya da işsizlik sigortası ödeneği alma süresini doldurduysa belirli şartlar altında sosyal yardım ödeneği alabilir. İşsizlik yardımı ödeneği tutarı, kişinin ya da ailenin maddi durumuna göre değişir (European Commission, 2019).

3.8.7. Belçika

Belçika’da işsizlik sigortası uygulaması zorunludur. İşsizlik sigortasından faydalanabilmenin çeşitli koşulları bulunmaktadır (European Commission, 2019):

- Yaşa bağlı olarak belirli bir sürede (21 ila 42 ay arasında) en az belli bir gün (312 ile 624 arasında) çalışmış olmak,
- Kendi isteği ve kusuru dışında tam zamanlı işi kaybetmiş olmak,
- Aktif olarak iş aramak ve çalışabilir durumda olmak,
- İlgili Kuruma iş aradığına dair bildirimde bulunmak, teklif edilen uygun bir işi kabul etmek veya sunulan bir eğitim kursuna katılmak için hazırlıklı olmak,
- Yasal emeklilik yaşının altında bulunmak,
- Belçika’da ikamet ediyor olmak

İşsizlik sigortası ödeneği alma süresi prensipte sınırsızdır. Bununla birlikte, ödeneğin miktarı işsizliğin süresine bağlı olarak ve önceki çalışma geçmişini dikkate alarak kademeli olarak azalır. Ödenek miktarları için asgari miktarlar söz konusudur. İşsizlik ödeneği miktarları, son alınan maaşın miktarına (üst limit aylık 2619 Euro), aile durumuna, işsizlikten önceki iş durumunun uzunluğuna bağlı olarak değişmektedir. İlk üç ay son alınan maaşın yüzde 65'i, sonraki üç ay yüzde 60'ı, takip eden altı ayda yüzde 60'ı şeklindedir (European Commission, 2019).

60 yaş ve üstü işsizler, belirli şartlar altında (örneğin 20 yıllık bir çalışma kariyeri gibi), işsizliğin 2. yılına ait bir "kıdem eki" almaya hak kazanabilirler. Kıdem ekinin miktarı aile şartlarına ve başvuranın yaşına bağlıdır (European Commission, 2019).

İşsiz olan birey ve bazı durumlarda yarı zamanlı çalışan kişi, kazancına ilave bir ödenek alabilir. Bu gelir garantisi ödeneği, genel bir gelir elde etmeyi garanti etmeyi amaçlar. Ödenek miktarı aşağıdaki gibidir (European Commission, 2019):

- yarı zamanlı çalışma, zamanın üçte birini geçmiyorsa, en az işsizlik maaşına eşittir;
- yarı zamanlı çalışma, zamanın üçte birini aşarsa, işsizlik maaşınızdan daha yüksektir.

4. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

Türkiye’de işsizlik sigortası oluşturulmasını öngören yasa tasarısı, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ve Plan Bütçe Komisyonu’nda görüşüldükten sonra 25 Ağustos 1999’da TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilerek yasalaşmış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Kanun ile işsizlik sigortası uygulamasının kapsamı belirlenmiş ve kapsam dahilindeki sigortalılara bazı zorunlu mükellefiyetler getirilmiştir. Kanun kapsamındaki sigortalılardan sigorta primi kesilmektedir. 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işçi, işveren ve devletin katılımıyla sigorta fonuna para aktarımı başlatılmıştır. Ayrıca, işsizlik sigortası ve bu bağlamda yürütülen faaliyetleri yerine getiren İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak yerine Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur. Yeni kurum bünyesinde işsizlik sigortası ile ilgili işlerin yürütülmesi için İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı oluşturulmuştur. İşsizlik ödeneği ödemelerine ise 2002 yılının Mart ayından itibaren başlanmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında kimlerin işsizlik sigortasından yararlanabileceği, yararlanma şartları, sağlanan yardımlar ile hangi koşullarda işsizlik sigortası yardımlarının kesileceği konuları ele alınacaktır.

4.1. İşsizlik Sigortasının Amacı

4447 sayılı Kanununun 46. Maddesi’nde işsizlik sigortasının amacı, “*işsizlik sigortasına ilişkin kararları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamak*” olarak belirtilmiştir.

İŞKUR’un İşsizlik Sigortası Bülteni’nde sigortanın amacı, “*bir iş yerinde çalışırken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak üzere sigortalı olunan süre ile ilişkili bir dönem için işsizlik ödeneği vermek, sağlık ve analık sigortası primlerini karşılamak ve bu dönemde yeni bir işe girebilmelerine yönelik iş bulma hizmeti, meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme eğitimi sağlamak*” olarak özetlenmiştir (İŞKUR, 2000).

4.2. İşsizlik Sigortası Kapsamında Olanlar

4447 sayılı Kanunun 48. Maddesine göre Türkiye’de işsizlik sigortası zorunludur. 4447 sayılı Kanunun 46. Maddesi’ne göre İşsizlik Sigortası kapsamında olanlar;

- “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar,
- 4857 sayılı İş Kanununa göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52 nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar¹ ile aynı Kanunun ek 6 ncı maddesi kapsamındaki sigortalılar”

olarak belirlenmiştir. İşsizlik sigortası kapsamında olup, 1 Haziran 2000 tarihinde sigortalı olarak çalışanlar bu tarihten itibaren, bu tarihten sonra işe girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren işsizlik sigortası kapsamında sigortalı olmuştur. 4447 sayılı Kanuna eklenen ek 6 ncı madde ile Esnaf Ahilik Sandığı kurulmuş, buna göre tarım dışında kendi hesabına çalışanlar için de işsizlik sigortasına benzer bir uygulama getirilmiştir. Esnaf Ahilik Sandığına prim ödemeleri 2020 yılında başlayacaktır.

4.3. İşsizlik Sigortası Kapsam Dışında Olanlar

Kapsam dışında olanlar, 4447 sayılı Kanun’da belirtilmiştir:

- “5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar,
- 5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar,

¹ Ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler

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

4.4. İşsizlik Sigortasından Sorumlu Kuruluş

4447 sayılı Kanununun 46. maddesine göre, “İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Güvenlik Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İŞKUR görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla, İŞKUR bünyesinde; İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı sorumludur.”

4.5. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortasından faydalanmanın ilk koşulu sigortalı işsiz niteliği taşımaktadır. 4447 sayılı Kanununun 47. Maddesinin e bendinde yer alan tanıma göre “sigortalı işsiz, bu Kanun kapsamına giren bir iş yerinde bir hizmet akdine dayalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kişi” olarak tanımlanmıştır.

İlgili Madde’ye göre işsizlik sigortasından yararlanma koşulları, “sigortalı işsizin, kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması, hizmet sözleşmesinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması, hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içerisinde en yakın

İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvuru yapması” olarak belirlenmiştir. İşsizlik sigortasından yararlanma koşullarının detayları aşağıda verilmektedir.

4.5.1. Sigortalı İşsiz Olmak ve Hizmet Akdinin Sona Erme Halleri

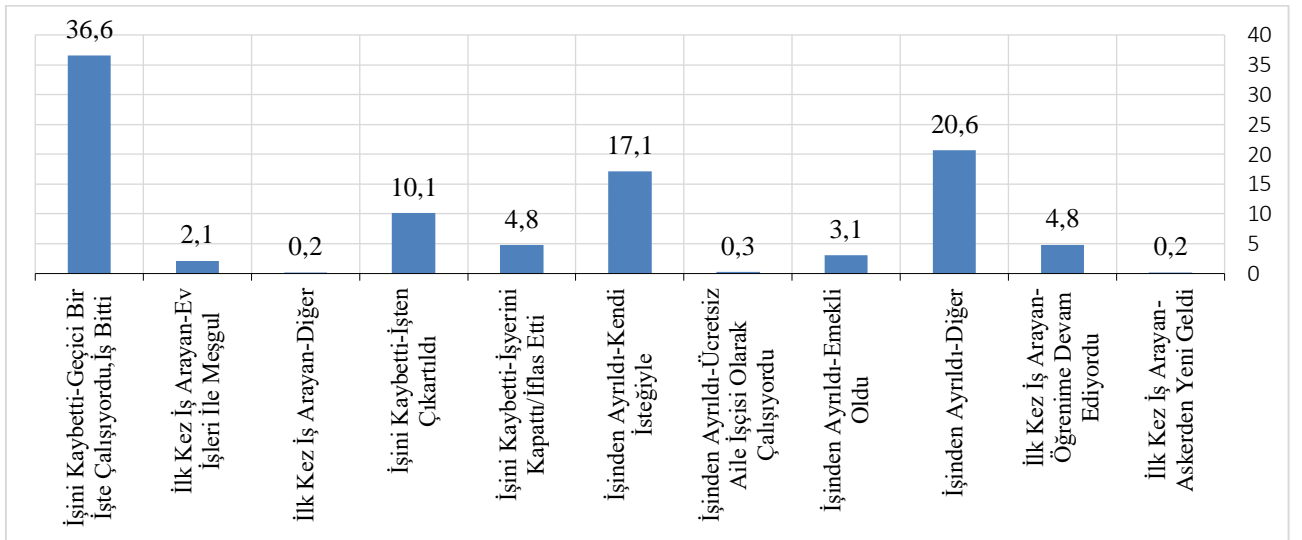
4447 sayılı Kanununun 51. Maddesine göre “*sigortalı sayılanlardan hizmet akitleri aşağıda belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona erenler, Kuruma belirtilen süre içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri ve bu Kanunda yer alan prim ödeme koşullarını sağlamış olmaları kaydıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar*”. Hizmet akitleri ile ilgili koşullar aşağıdaki gibidir:

- *“Hizmet akitlerinin ihbar sürelerine uygun olarak işveren tarafından feshedilmesi,*
- *Hizmet akitlerinin; sağlık sebepleri, işverenin yasada belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları ve işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebeplerle sigortalıların kendileri tarafından feshedilmesi,*
- *Hizmet akdi sağlık sebepleri veya işyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir nedenin ortaya çıkması halinde işveren tarafından feshedilmesi,*
- *Hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle bu süre sonunda işsiz kalınması,*
- *İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olması,*
- *Özelleştirme sonucu hizmet akdinin sona ermesi”*

İlgili Madde’ye göre “*İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için hizmet akdinin başvuru sırasında grev, lokavt veya Kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olması gerekir. Kendi isteği ile işsiz kalanlar, haklı sebeplerle işten çıkarılanlar, uygun bir iş önerisini reddedenler, çalıştığı işyerinden istifa ederek işsiz kalanlar işsizlik sigortasından yararlanmazlar.*”

Sigortalı işsiz kalma nedeni işsizlik sigortası ödeneği alma noktasında oldukça önemli olmaktadır. TÜİK İşgücü İstatistikleri göre 2018 yılı işsiz kalma nedenleri incelendiğinde, işten çıkarıldığı için işsiz kalanların oranı yüzde 10,1 olarak görülmektedir. (Şekil 4.1). İşsizlerin yaklaşık olarak yüzde 7,5’i ilk kez iş aramaktadır (TÜİK İşgücü İstatistikleri). Bu

kesim ödenek almak için gerekli olan prim gün sayısına sahip olamayacağından işsizlik sigortası kapsamına girmemektedir. Kendi isteği ile işten ayrılanlar, ücretsiz aile işçisi iken işten ayrılanlar ile emeklilik nedeni ile işten ayrılanlar; toplam işsizlerin yüzde 20,5'ini oluşturmaktadır ve bu kesimin yasal olarak işsizlik sigortasından faydalanması zaten mümkün değildir (Kumaş ve Karadeniz, 2017). İşsiz kalma nedeni en yüksek olan grup (yüzde 36,6) geçici bir işte çalışırken işini kaybedenlerdir. Bu kesim eğer kayıtlıysa ve prim ödeme gün sayısı şartını sağlarsa ödenek alma hakkından yararlanabilir ancak bu gruptakilerin büyük kısmının kayıt dışı çalışma ihtimalinin daha yüksek olduğu ya da 600 gün prim ödeme ihtimalinin düşük olduğu değerlendirilmektedir. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda işsiz olan kesim içerisinde işsizlik sigortasından faydalananların oranının neden düşük olduğu daha iyi anlaşılmaktadır.



Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Şekil 4.1. Türkiye’de İşsiz Olma Nedenleri (2018)

4.5.2. Belirli Sürede Kuruma Başvuruda Bulunma

4447 sayılı Kanununun 48. Maddesinde yer aldığı üzere “sigortalı işsiz, işsizlik sigortasından sağlanan ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içerisinde Kuruma doğrudan ya da elektronik ortamda başvurması gerekmektedir. Mücbir sebepler dışında, başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülür. Sigortalıların mücbir sebepler nedeniyle başvurusunu geciktirmesi ve bu durumu

ispatlaması halinde başvurusunda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan süreden düşülmeyecektir” (Şahin, 2012).

Mücbir sebepler olarak aşağıdaki hallerden biri olması halinde sigortalı işsizin geç başvurusu halinde hak kaybı söz konusu değildir (24656 sayılı Resmi Gazete, 2002):

- *“Eş, çocuk, anne, baba veya kardeşlerinden birinin vefatı ya da resmi kurum veya kuruluşlardan alınacak doktor raporu ile kanıtlanmak kaydıyla kendisinin veya bu maddede sayılanlardan birinin hastalık hali,*
- *Yangın, yer sarsıntısı, sel baskını gibi doğal afetler,*
- *Herhangi bir nedenle ulaşımın imkansız hale gelmesi,*
- *Kanuni bir ödevin yerine getirilmesi,*
- *Muvazzaf askerlik hizmetinin yerine getirilmesi,*
- *Gözaltına alınma hali,*
- *Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali,*
- *Savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hal gibi durumlar,*
- *Salgın hastalık nedeniyle karantina,*
- *İşe iade dava kararlarının kesinleştiği tarihe kadar geçen süre.”*

4.5.3. Belirli Bir Süre Sigortalı Olma ve Prim Ödeme

4447 sayılı Kanuna göre işsizlik sigortasından faydalanabilmek için işçinin hizmet sözleşmesinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekmektedir.

“Hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 120 gün içinde, hizmet akdi devam etmekle birlikte, hastalık, ücretsiz izin, disiplin cezası, gözaltına alınma, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, kısmi istihdam ile grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulması veya işe ara verilmesi halinde, prim yatırılmayan süreler 120 günün hesabında kesinti sayılmamaktadır” (24656 sayılı Resmi Gazete, 2002).

İşsizlik ödeneği aldığı sürede işe yerleştirilen sigortalının yerleştirildiği işinden de ayrılması durumunda, daha önce hak edilen işsizlik ödeneğinde kalan süresi boyunca ödenek alma

hakkı bulunmaktadır. Ancak, ödenek alma süresinin tamamında ödenek alan kişinin daha sonra yeniden ödeneğe hak kazanması için yararlanma şartlarını yeniden sağlaması gerekmektedir.

4.6. İşsizlik Sigortası Kapsamında Sağlanan Hizmetler

İşsizlik sigortasını almaya hak kazanan işsizlere 4447 sayılı Kanunun 47. Maddesine göre “*Kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde İŞKUR tarafından yapılacak ödemeler ve hizmetler; işsizlik ödeneği, 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek olan sigorta primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi ve aktif işgücü hizmetleri kapsamındaki kurs ve programlardır*”.

4.6.1. İşsizlik Ödeneği

4447 sayılı Kanunda belirtilen haller ile Kanunun 50. Maddesinde belirtilen süre ve miktarda çalışmış olan sigortalı işsizi yapılan parasal ödemeye işsizlik ödeneği denir. İşsizlik ödeneği miktarı ve süresi, Kanunda belirtilen süre ve miktarda çalışmış olmak kaydıyla çalışılan süreye ve çalışmış olduğu dönemde aldığı ücrete göre değişmektedir. İlgili Kanunun 50. Maddesinde belirtildiği üzere işsizlik ödeneği süresi, “*hizmet akdinin sona ermesinden önceki 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;*

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

Ödenek her ayın beşinde aylık olarak işsizin kendisine ödenir. İşsizlik sigortası ödeneğinden azami süre 300 gündür.”

İlgili Kanunun 50. Maddesine göre işsizlik ödeneği miktarı, “*sigortalının son dört aylık prime esas kazancının günlük ortalama brüt tutarının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39. Maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez.*”

4447 sayılı Kanununun 50. Maddesine göre “*işsizlik ödeneği damga vergisi hariç hiçbir vergi ve kesintiye tabi değildir. İşsizlik ödeneği; nafaka borçları dışında haciz edilemez, devir ve temlik edilemez. Sigortalıya yapılan fazla ödemeler sigortalının kusurundan meydana gelmişse yasal faizi ile birlikte geri alınır. Sigortalı, işsizlik ödeneği alırken işe girerse işsizlik ödeneği kesilir, ancak eğer bu Kanunda belirtilen gerekli şartları yerine getirilmeden tekrar işsiz kalırsa daha önce hak etmiş olduğu işsizlik ödeneğinin kalan miktarını alır. Sigortalı, işsizlik ödeneğini alırken tekrar işe girmiş ve ardından tekrar işsiz kalmış ise ve kanunda belirtilen şartları taşıyorsa yeni hak sahipliği doğar ve hak ettiği tüm işsizlik ödeneğini alır.*”

İşsizlik ödeneği bazı durumların gerçekleşmesi halinde kesilebilir. 4447 sayılı Kanununun 52. Maddesine göre sigortalı, işsizlik ödeneği alırken aşağıdaki durumlardan biri gerçekleşmiş ise işsizlik ödeneği kesilir:

- “*İŞKUR tarafından teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddedenler,*
- *İşsizlik ödeneği aldığı süre zarfında gelir getirici herhangi bir işte çalıştığı tespit edilen ya da herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilenler,*
- *İŞKUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden olmaksızın katılmayanlar veya başlayıp da devam etmeyenler,*
- *İŞKUR tarafından yapılan çağrılara haklı bir sebebi olmaksızın cevap vermeyenler ile istenen bilgi ve belgeleri haklı bir sebebi olmaksızın getirmeyenler.*”

Ancak, burada belirtilen şartlar içerisinde yer alanlar sorumluluklarını yerine getirirlerse ödenekleri tekrardan bağlanır. Burada bazı haklı nedenler söz konusu olabilir. Bu durumların oluşması durumunda işsizlik sigortası ödeneği kesilmez. Bu hallerde yapılacak ödemenin süresi, başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresini geçemez. Bazı haklı gerekçeler aşağıdaki gibidir (Açık, 2016):

İşin reddedilmesinde haklı nedenler;

- “Sigortalı işsizlerin işveren tarafından, mesleğine uygun son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi,
- Sigortalı işsizlerin eğitim durumuna, yaşına, cinsiyetine, fizik ve sağlık durumuna uygun olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi,
- Hizmet akdinin çalışma koşulları itibarıyla iş yasalarında belirlenmiş olan hükümlere aykırı koşullar içermesi,
- Sigortalı işsizlerin ikamet ettiği yerin belediye mücavir alanı sınırları dışında bir iş olması,
- Sigortalı işsizlerin, önerilen işyerinden 4857 sayılı Kanununun 24/II maddesinde belirtilen haklı sebeplerle ayrılmış olması.”

İŞKUR tarafından önerilen meslek edindirme kursuna katılmayanlar ya da başlayıp da yarıda bırakanlar için haklı gerekçeler;

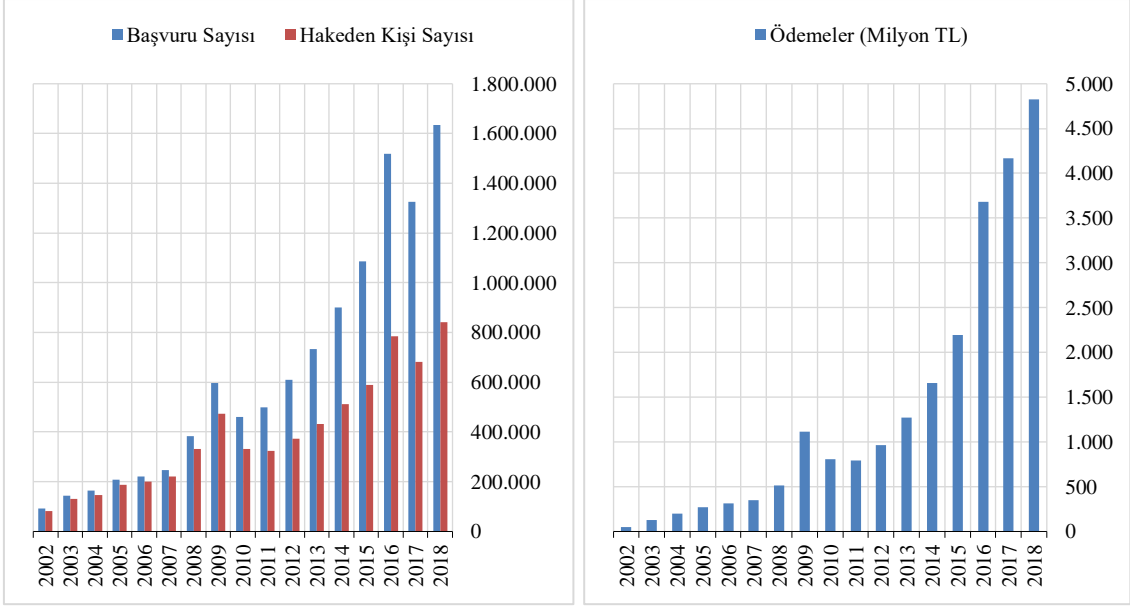
- “Eğitim için önerilen mesleğin sigortalı işsizlerin eğitim düzeyine, yaşına, cinsiyetine fizik ve sağlık durumuna uygun olmaması,
- Sigortalı işsizlerin ikameti ile eğitim yeri arasındaki ulaşım şartlarının uygun olmaması,
- Eğitimin normal çalışma saatleri dışında düzenlenmiş olması.”

İŞKUR’un yaptığı çağrılara cevap vermeyenler için haklı gerekçeler;

- “Sigortalı işsiz tarafından doğru adres verilmiş olmasına rağmen davet mektubunun zamanında sigortalı işsizlere ulaşmaması,
- İŞKUR birim tarafından istenilen belgeleri göndermiş olmasına rağmen sigortalı işsizlerin kusuru olmaksızın belgelerin İŞKUR birimine ulaşmaması.”

4447 sayılı Kanununun 50. Maddesine göre “Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla, hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulur.”

Yıllar itibarıyla işsizlik ödeneğine başvuranlar, ödenek almaya hak kazananlar ve yapılan ödemelere ilişkin bilgiler Şekil 4.2’de yer almaktadır.

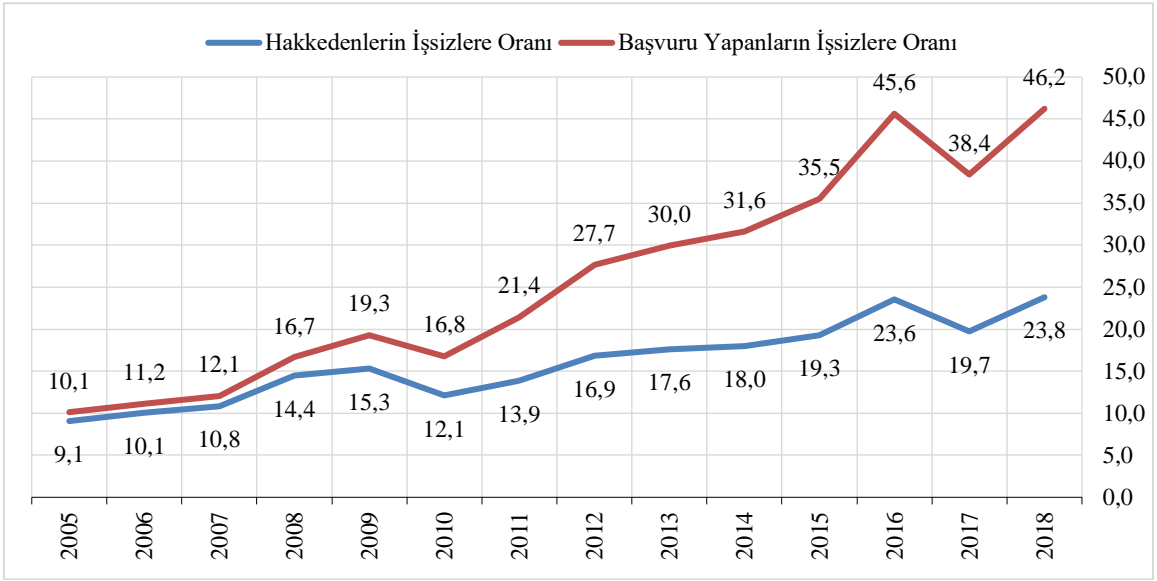


Kaynak: İŞKUR Faaliyet Raporlarından derlenmiştir. Rakamlar güncellemeler çerçevesinde değişiklik gösterebilir.

Şekil 4.2. İşsizlik Sigortası Ödeneğine Başvuran, Faydalanan Kişi Sayısı ve Yapılan Ödemeler

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için kapsamda olmak yeterli olmamakta, gerekli koşulların sağlanması gerekmektedir. Şekil 4.2’den görüldüğü üzere uygulamanın başlandığı ilk yıllarda ödenek almaya hak kazananlar ile toplam başvuru yapanlar arasındaki fark daha az iken son yıllarda başvuru yapanların yaklaşık yarısı ödenek almaya hak kazanmaktadır. Son yıllarda böyle bir fark olmasında İŞKUR faaliyetlerinin bilinirliğinin artmasından dolayı başvuruların sayısındaki artış da etkili olmuş olabilir.

Diğer yandan, Türkiye’deki toplam işsizler içerisinde, işsizlik ödeneğine başvuranların ve işsizlik ödeneği almayı hak edenlerin oranının incelenmesi de bu noktada faydalı olacaktır. Yıllara göre işsizlik ödeneğine başvuranların ve ödenek almaya hak kazananların toplam işsizlere oranı Şekil 4.3’te sunulmaktadır. TÜİK işgücü istatistiklerine göre 2018 yılında 3 milyon 537 bin kişi işsiz kalmıştır. İŞKUR verilerine göre ilgili yılda 1 milyon 635 bin kişi işsizlik ödeneği için başvuruda bulunmuş ve bunların 841.847 kişisi ödenek almaya hak kazanmıştır. Toplanan primler ve diğer gelir kaynakları ve fonun değerlendirilmesi sonucu oldukça önemli bir büyüklüğe ulaşan bu Fona başvuranların ülkedeki toplam işsizlere oranı 2018 yılında yüzde 46,2 iken, Fon’dan ödenek almaya hak edenlerin toplam işsizlere oranı yaklaşık olarak yüzde 24 düzeyindedir.

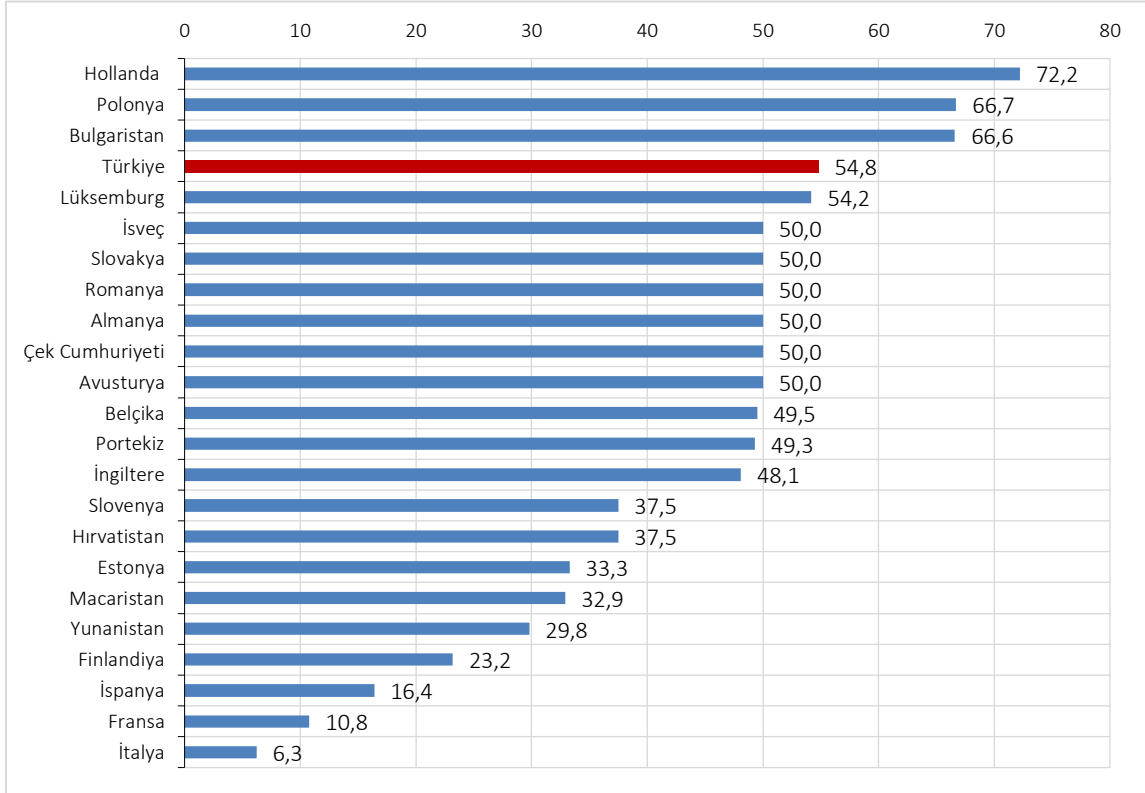


Kaynak: İŞKUR Faaliyet Raporları ve TÜİK

Şekil 4.3. İşsizlik Sigortası Ödeneğine Başvuranların ve Hakkedenlerin Toplam İşsizlere Oranı (Yüzde)

İşsizlik ödeneğinden yararlanan işsizlerin oranının düşük düzeyde kalması bu ödeneği hak etme koşullarını sağlayan kesimin az olmasından kaynaklanmaktadır. Koşullar dünya standartlarına uygun olsa da hak ediş şartlarındaki belirli süre çalışmış olma ve prim ödeme koşulunu sağlamak zor olabilmektedir. Türkiye’de işsizlik ödeneği almaya hak kazanabilmek için son 3 yıl içerisinde 600 gün prim ödeme koşulu sağlanması zor bir koşul olup birçok AB ülkesinde söz konusu sigortadan yararlanmak için gerekli olan asgari prim ödeme süresinden daha fazladır (MISSOC Comparative Table Database (2019), Kumaş ve Karadeniz,2017)). AB ülkelerinde işsizlik sigortasından faydalanabilmek için prim ödenmesi gereken asgari gün sayısının işsiz kalmadan önceki sigortalılık süresine oranı Şekil 4.4’te yer almaktadır. Söz konusu oranın en düşük olduğu ülkeler İtalya (yüzde 6,3) ve Fransa (yüzde 10,8) iken, en yüksek olduğu ülkeler Hollanda (yüzde 72,2) ve Polonya (yüzde 66,7) olarak gözlenmektedir. Türkiye ise yüzde 54,8’lik bu oran ile diğer ülkelerle kıyaslandığında prim ödeme gün sayısının yüksek olduğu ülkelerden biri olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca Türkiye’de son 120 gün içerisinde prim ödeme şartının işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma konusunda çok sayıda işsize engel olma ihtimali olabileceği değerlendirilmektedir. Son 120 günlük sürede bir günlük bir aksama bile bu hakkın kaybedilmesine neden olmaktadır. Bu koşul, devir hızının yüksek olduğu ve işte kalış

süresinin düşük olduğu sektörlerde birçok çalışanın bu şartı sağlamasını zorlaştırmaktadır. Kendi iradesi dışında işsiz kalan ve çalıştığı süre içerisinde primlerini düzgün ödenen bireyler göz önünde bulundurulduğunda ödeneği hak ediş şartlarında yapılacak esnekleştirme çalışmaları bu ödenekten faydalanan kişi sayısında artış sağlayabilir. Ayrıca, ilk kez işe başlamış ancak kendi isteği dışında belirli bir süre sonra işten çıkarılmış kişiler de belli oranlarda bu ödenekten faydalanabilir.



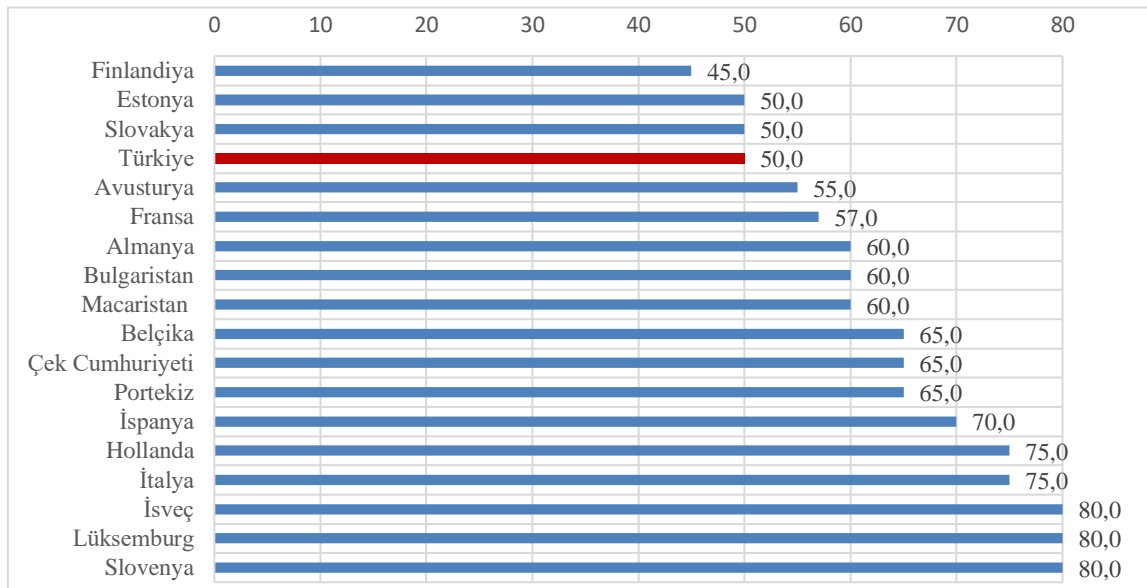
Kaynak: MISSOC Comparative Table Database (2019) kullanılarak elde edilmiştir.

Şekil 4.4. İşsizlik Sigortasından Faydalanabilmek İçin Prim Ödenmesi Gereken Asgari Gün Sayısının İşsizlikten Önceki Sigortalılık Süresine Oranı (Yüzde, 2019)

Ayrıca, işgücü piyasasının yeterince gelişmiş olmaması, işçi ve işveren kesiminde bilgi eksiklikleri gibi durumlar da işsiz kişilerin ödenekten yararlanma oranını düşüren faktörler arasında olabilmektedir. Bu noktada işgücü piyasasında var olan aksaklıkların düzeltilmesi, kayıt dışı istihdamı azaltacak politikaların kararlılıkla sürdürülmesi, İŞKUR faaliyetlerinin bilinirliğinin artırılması faydalı olacaktır.

İşsizlik ödeneği konusunda değinilmesi gereken bir diğer husus ödenek miktarının yeterli olup olmadığı hususudur. Türkiye’de işsizlik ödeneği almaya hak kazanan işsizlere, son dört

aylık prime esas kazancının günlük ortalama brüt tutarının yüzde kırkı ödenek olarak verilmektedir. Diğer ülkelerle karşılaştırma yapabilmek için ödeneğin net gelire göre oranını hesaplamak gerekmektedir. 2019 yılı için asgari brüt ücretin yüzde kırkı olan ödenek, net asgari ücretin yaklaşık yüzde 50'sine denk gelmektedir. Türkiye'de bu oranda bir ödenek miktarı bireyin çalışırken sahip olduğu tüketim kalıbına benzer düzeylerde hayatını idame ettirmesini zor bir hale getirmektedir. İşsizlik durumunda hiç gelir elde edememe durumu ve Fon'un uzun dönemli dengeleri göz önünde bulundurulduğunda bu oranının çok da düşük bir oran olmasa da tekrar gözden geçirilebileceği değerlendirilmektedir. AB ülkesinde işsizlik ödeneği olarak çoğunlukla daha önceki ücretinin yarısından fazlası verilmektedir. Üçüncü Bölümde değinildiği üzere kimi ülkelerde bu oran işsizlik ödeneği aldığı süre boyunca kademeli olarak azalmakta iken, kimi ülkelerde ödenek miktarı sabit bir tutar olarak belirlenmektedir. Ayrıca, ödenek miktarı yaşa ve çalışılan süreye göre de değişebilmektedir. AB ülkelerinde işsizlik ödeneğinin çalışırken elde edilen gelire oranını gösteren Şekil 4.5 aşağıda yer almaktadır. İsveç, Lüksemburg, Slovenya'da bu oran yüzde 80 iken, Fransa'da yüzde 57, Almanya'da yüzde 60, İtalya'da yüzde 75 olarak uygulanmaktadır.



Kaynak: MISSOC Comparative Table Database (2019) kullanılarak elde edilmiştir. İşsizlik ödeneği kademeli olarak düşen oranların geçerli olduğu ülkelerde (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Almanya, Lüksemburg, Slovenya, İspanya, İsveç, Hollanda) başlangıçta verilen oran esas alınmıştır.

Şekil 4.5. İşsizlik Ödeneği Miktarının İşsiz Kalmadan Önceki Gelire Oranı (Yüzde, 2019)

Ödenek miktarının yetersiz olması durumunda bireyler hem ek gelir elde etmek hem de almış oldukları ödenekleri kaybetmemek adına kayıt dışı istihdamda da bulunabilmektedir. Fon dengelerini göz önünde bulundurarak ödenek miktarlarında yapılacak düzenlemeler ve etkin bir denetim mekanizması ile sistemin hem kötüye kullanılması engellenmiş olacak hem de ödeneğin işsiz bireye faydası artacaktır. Aynı zamanda ödenekten yararlanan kişiler ekonomide de belirli bir talebi devam ettirecek bu da ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkiler yaratacaktır. Ayrıca, bireyi işsizliğe yönlendirmemesi açısından ödenek miktarında kademeli olarak azalan bir yapının kurgulanması da alternatif olarak değerlendirilebilecek bir husustur. Belli koşullara bağlı olarak ödenek miktarının yüksek bir düzeyden başlayıp zamanla düşen bir miktara göre ayarlanması hem işsizliğe özendirici olmayı önleyebilir hem de işsizlik sigortası amacına daha fazla hizmet edebilir.

AB ülkelerinde işsizlik ödeneği miktarı belirlenirken ailede çocuk olup olmadığı gibi bazı faktörler göz önünde bulundurulabilmektedir. İşsizlik ödeneği hesabında işsiz bireyin medeni durumu, bakmakla yükümlü olduğu fert sayısı veya çocuk sahipliği gibi kriterlerin dikkate alınması, Fonun temel amacı olan işsizliğin neden olduğu zararların tazmini açısından yararlı olacaktır. Sosyal devlet olmanın gereği olarak işsiz kalan kişinin geçindirmekle yükümlü olduğu tüm aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde işsizlik ödeneği verilmesi önemli bir husustur.

4.6.2. Sigorta Primlerinin Ödenmesi

4447 sayılı Kanunun 48. Maddesinde yer alan işsizlik sigortası yardımlarından diğeri de 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleridir. 5510 sayılı Kanunun 60. Maddesine göre “*işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği alanlar da genel sağlık sigortası kapsamındadır*”. Aynı zamanda ilgili Kanunun Geçici 13. Maddesine göre İŞKUR’dan iş kaybı tazminatı alanların da genel sağlık sigortası kapsamında sayılacağı öngörülmüştür. Kapsamdaki kişilerin primleri İŞKUR tarafından İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılanır. Ayrıca yine bu Kanun’da yer aldığı üzere İŞKUR tarafından verilen meslek geliştirme ve edindirme eğitimine katılanlar için iş ve meslek hastalığı sigorta primleri de İŞKUR tarafından bu Fon’dan karşılanır.

Kanun'da yer aldığı üzere, “*genel sağlık sigortası kapsamında yer alan kişilerin bakmakla yükümlü olduğu kişiler de bağımlı sigortalı olarak genel sağlık sigortası kapsamında yer almakta ve sağlık hizmetleri ile diğer haklardan yararlanabilmektedir.*”

4.6.3. Yeni İş Bulma

İşsizlik sigortası kapsamındaki yardımlarından bir diğeri de aktif istihdam politikalarından biri olan işsiz sigortalıya yeni iş bulma imkanınıdır. İşsizlik sigortası ödeneği alma süresi sınırlı olduğundan, bireyin bu süreyi doldurduktan sonra ekonomik gücü sınırlanacaktır. Bu hem ekonomik dengeyi hem de toplumsal dengeyi tehdit edecek bir risk unsurudur. Bu durumun ortadan kaldırılması için İŞKUR bireylere iş bulmaları konusunda yardımcı olur. Bu sayede iş bulan birey hem fon üzerinde maliyet azaltıcı etkide bulunur hem de fona tekrar katkı sağlayarak fon dengeleri açısından olumlu katkı sağlar.

İŞKUR, sigortalı işsize en son çalıştığı işin maaşına ve çalışma koşullarına uygun bir iş bulması için çalışmalar yapar. İŞKUR'un işsiz kalan sigortalıya önereceği işlerin, kişinin mesleğine uyumlu olması ve en son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına uygun olması gerekir. İşsizlik ödeneğinden yararlanan sigortalıların niteliklerini ve çalışma isteklerini kaybetmeden bir an önce yeni bir işe yerleştirilmesi işsizlik sigortası yükünü de önemli ölçüde azaltacaktır.

İŞKUR'un 2018 yılı faaliyet raporuna göre, 2017 yılında açık iş sayısı 2.691.257 iken bu sayı 2018 yılında 2.393.986 olmuştur. Bu doğrultuda 2017 yılında işe yerleştirilen kişi sayısı toplamda 1.057.249 olurken bu sayı 2018 yılında yüzde 18 oranında artmış ve toplamda 1.247.188'e yükselmiştir. İşe yerleştirilenlerin yüzde 35'i kadındır. Engelli ve eski hükümlülerin toplam içerisinde işe yerleştirilme oranı yüzde 1,2'dir.

4.6.4. Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi

İşsizlik sigortası kapsamında sağlanan yardımlardan bir diğeri aktif işgücü hizmetleri kapsamındaki kurs ve programlardır. Bu kapsamda işsiz kalan sigortalıya işsiz kaldığı dönemde mesleki becerilerini kaybetmemeleri, kendilerini geliştirmeleri ve istihdam edilebilirliklerini artırmak açısından mesleki eğitimler verilmektedir. Ayrıca, mesleki eğitim alanında sağlanan kurslar bireyler için olduğu kadar kurum için de çağın getirdiği yeniliklere uyum sağlama açısından önemlidir.

İŞKUR tarafından organize edilecek kursların yetkili ve sorumluları İl Müdürlükleri ile şube müdürlükleridir. Kurum tarafından belirtilen şartlara sahip eğitim, kurum ve kuruluşlarından hizmet satın alma yoluna gidilerek eğitimler ve kurslar düzenlenebilir. Mesleki eğitim ve kursları verecek kuruluşlar Üniversiteler, Teknik Eğitim Fakülteleri, Meslek Yüksek Okulları, MEB'e bağlı öğretim kurumları, Döner Sermayeli Kuruluşlar, özel kanunla kurulan banka ve kuruluşlar ile bunlara bağlı işyerleri, 1739 ve 625 sayılı kanunlara dayanılarak kurulmuş özel kesim işyerleri, özel eğitim kurumları, eğitim için gerekli mekan ve donanıma sahip dernek, vakıf, işçi, işveren, esnaf meslek kuruluşları ve mesleki birliklerdir (Şahin, 2012). Düzenlenen bu kurslara katılmak zorunludur.

İŞKUR tarafından işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetlerinin yanında işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları, danışmanlık hizmetleri ve işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri de verilmektedir. Sağlanan bu hizmetler İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanır. 4447 sayılı Kanununun 48. Maddesine göre *“Kurum tarafından sağlanan hizmetler için yapılan giderlerin yıllık miktarı, işsizlik sigortası bir önceki yıl prim gelirlerinin yüzde 30'undan fazla olamaz. Cumhurbaşkanı belirlenen bu oranı yüzde 50'ye çıkarmaya yetkilidir.”*

İŞKUR'un 2018 yılı faaliyet raporuna göre, 2018 yılı içerisinde düzenlenen 5648 tane mesleki eğitim kursundan 117.239 kişi yararlanmıştır ve bunların yüzde 73'ü kadınlardan oluşmuştur. Kadınların işgücüne katılımı ve istihdamda yer almaları açısından mesleki eğitim kursları önemli katkılar sağlamaktadır. Aynı zamanda bu kurslardan gençlerde önemli ölçüde yararlanmaktadır. 2018 yılında bu kurslara katılanların yüzde 48'i 15-29 yaş aralığında bulunmaktadır. Eğitim düzeyi açısından değerlendirildiğinde, kurslara katılanların yüzde 56'sı ilköğretim mezunu, yüzde 23'ü ortaöğretim mezunu, yüzde 13'ü ise ön lisans ve üstü eğitim mezunudur. 2018 yılında verilen kursların dağılımı Çizelge 4.1'de yer almaktadır.

Çizelge 4.1. 2018 Yılı Mesleki Eğitim Kursları Kursiyer Sayıları

Mesleki Eğitim Kursları	Erkek	Kadın	Toplam
MEK/Özel Politika	6.928	34.374	41.302
MEK/İstihdam Garantisiz	16.259	23.195	28.529
MEK/İstihdam Garantili	2.753	25.776	39.454
Çalışanların Mesleki Eğitimi	5.072	1.385	6.457
Hükümlü Kursu/Kurum Kaynaklı	807	59	866
Engelli Kursu/Komisyon Kaynaklı	282	220	502
Engelli Kursu/Kurum Kaynaklı	72	57	129
Genel Toplam	32.173	85.066	117.239

Kaynak: İŞKUR

Meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme kursları sigortalı işsizlerin kabiliyetlerini kaybetmelerini engellerken, yeni işlere de uyum sağlamalarını kolaylaştırmaktadır. Bu kapsamda yer alan kursların işgücü piyasası talepleri de göz önünde bulundurularak çeşitlendirilmesi ve yararlanan kişi sayısının artırılması işgücü piyasasının gelişimi açısından oldukça faydalı olacaktır. Ayrıca işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetlerin en kısa zamanda sağlanması, bireyin hem bu süreçte rehavete kapılmasını engelleyecek hem de bireyin gelir kaybı durumunu ortadan kaldırarak Fonun yükünü azaltacaktır.

4.6.5. Ücret Garanti Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek-1. Maddesine göre “sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulur. Bu madde kapsamında yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ödeme yapılır. Bu ödemeler 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78 inci maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşamaz.”

Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde 1’idir. Bu uygulama işçi ve işverene ekstra bir yükümlülük getirmemekte, mevcut ödemeler üzerinden bir aktarım söz konusu olmaktadır.

Yıllar itibarıyla Ücret Garanti Fonu’ndan yararlanan kişi sayısı ve bu kişilere yapılan ödemeler Çizelge 4.2’de verilmiştir.

Çizelge 4.2. Ücret Garanti Fonundan Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödemeler

	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)
2005	1269	3.352.330
2006	1134	1.640.989
2007	2223	3.602.134
2008	827	1.071.806
2009	12371	22.338.534
2010	12905	22.069.000
2011	5807	9.362.000
2012	3210	8.662.000
2013	5671	15.043.000
2014	8196	21.608.959
2015	5547	16.081.304
2016	4591	15.662.707
2017	5809	25.848.107
2018	20865	81.026.950

Kaynak: İŞKUR

4.6.6. Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma süresi, “bir işyerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin bütününde veya bir kısmında geçici olarak en az üçte biri oranında azaltılması veya sürekliliğe dair bir şart olmadan, en az dört hafta süreyle faaliyet durumunun kısmen veya tamamen durdurulması durumudur” (İŞKUR, 2010).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek-1. Maddesine göre “genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir. Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren, kısa çalışma talebini, derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kurum ve kuruluşların da görüşü alınarak Aile, Çalışma ve Sosyal

Hizmetler Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Kısa çalışma halinde İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir. Genel sağlık sigortası primleri ödenmesi hizmetlerine de devam edilir. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi gerekir.

Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanununun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 150'sini geçemez. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 5510 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür.

Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanununun 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

Bu maddede yer alan kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.

İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir.”

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğine göre “kısa çalışma ödeneği, en fazla 3 ay verilebilir ve İŞKUR tarafından karşılanır. İşçinin kısa çalışma ödeneği aldığı süre içinde 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri İşsizlik Sigortası Fonu tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na yatırılır. Bu primler, en alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır ve nafaka dışında haczedilemez, başkasına devir ve temlik edilemez.”

Yıllara göre Kısa Çalışma Ödeneği'nden yararlanan kişi sayısı ve bu kişilere yapılan ödemeler Çizelge 4.3'te yer almaktadır.

Çizelge 4.3. Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödemeler

	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)
2005	21	10.000
2006	217	64.000
2007	40	22.000
2008	650	70.000
2009	190223	162.506.000
2010	27147	39.194.000
2011	5821	4.244.000
2012	2840	3.003.000
2013	978	824.000
2014	66	74.205
2015	115	304.470
2016	791	1.276.589
2017	493	759.961
2018	1393	3.070.784

Kaynak: İŞKUR

4.6.7. Yarım Çalışma Ödeneği

Yarım çalışma, “İş Kanunu kapsamında kullanılan doğum sonrası analık hali izninin bitiminden itibaren çocuğunun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla ve çocuğun hayatta olması kaydıyla kadın işçi ile üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçilere belirli koşullar altında 60 ila 360 gün arasında haftalık çalışma süresinin yarısı kadar verilen ücretsiz izindir. Analık hali izninin bitiminden itibaren haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmiş olan kişilerin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunundaki şartları sağlamaları halinde çalışmadıkları süre için yarım çalışma ödeneği verilmektedir.

Yarım çalışma ödeneğinden yararlanabilmek için,

- İşçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması,
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması,
- Analık hali izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde en yakın İŞKUR birimine doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesi ile başvuruda bulunulması, gerekmektedir.

Mücbir sebepler dışında, başvuruda gecikilen süre doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülür.

Yarım çalışma ödeneği almaya hak kazananlara, ödenek ödenmekle birlikte, ödenek ödenen süreler için asgari ücret üzerinden malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ile genel sağlık sigortası primi işçi ve işveren payları Sosyal Güvenlik Kurumu'na İşsizlik Sigortası Fonundan yatırılmaktadır.

Yarım çalışma süresi, birinci doğumda en fazla 60 gün, ikinci doğumda 120 gün, sonraki doğumlarda ise 180 gündür. Çoğul doğumlarda bu sürelere 30 gün eklenmekte ve çocuğun engelli doğması hâlinde bu süreler 360 gün olarak uygulanmaktadır.

Yarım çalışma ödeneği süresi, birinci doğumda en fazla 30 gün, ikinci doğumda 60 gün, sonraki doğumlarda ise 90 gündür. Çoğul doğumlarda veya engelli doğumlarda bu süre en fazla 180 gün olmaktadır.

Yarım çalışma ödeneğinin günlük miktarı, kişinin çalıştığı işte aldığı ücret ne olursa olsun, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır. Ödenek, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmamaktadır. Ödenek, çalışılan aya ait aylık prim ve hizmet belgesinin ilişkin olduğu aydan sonraki ikinci ay içinde Fondan aylık olarak ödenir.”(İŞKUR:Yarım Çalışma Ödeneği, 2019).

Yıllar itibarıyla Kısa Çalışma Ödeneği'nden yararlanan kişi sayısı ve bu kişilere yapılan ödemeler Çizelge 4.4'te yer almaktadır.

Çizelge 4.4. Yarım Çalışma Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı ve Ödemeler

	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (TL)
2016	4469	2.946.898
2017	8388	17.052.239
2018	8365	18.472.044

Kaynak: İŞKUR

4.6.8. Teşvikler

İstihdamın artırılmasına yönelik 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici maddelerinde zaman zaman düzenlemeler yapılmıştır. İstihdamı korumaya ve artırmaya yönelik istihdam teşviklerinin Fon'dan karşılanması hususlarına ilişkin 2008 yılından bu

yana birçok düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin başlıcaları 4447 Sayılı Kanununun 50. Maddesi ile geçici 7, 9, 10, 19 ve 21. Maddelerinde yapılan düzenlemelerdir.

İşsizlik Sigortası Fon'undan finanse edilen istihdam teşvikleri ile belirli şartları taşıyan işsizleri istihdam eden işverenlere değişen sürelerle ve tutarlarla prim, vergi veya ücret destekleri sağlanmaktadır. İlgili teşvikler aşağıdaki verilmiştir:

4.6.8.1. İlave İstihdam Teşviki

İlave istihdam teşviki uygulaması 4447 sayılı Kanununun geçici 19 ve 21 inci maddeleri kapsamında yer almaktadır. Bu teşvikten yararlanabilmeleri için sigortalılar aşağıdaki şartları sağlamalıdır (İŞKUR: Teşvikler, 2019):

- *“İşe alındıkları aydan önceki üç ayda 10 günden fazla 5510/4-a,b,c kapsamında sigortalılıklarının bulunmaması,*
- *İŞKUR'a kayıtlı işsiz olması,*
- *1/1/2018 ila 31/12/2020 tarihleri arasında özel sektör işverenlerince istihdam edilmeleri”*

İşyeri yönünden aranılan şartlar aşağıdaki gibidir:

- *“Özel sektör işverenine ait olması,*
- *Sigortalının işe giriş tarihinden önceki takvim yılına ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen aylık prim ve hizmet belgelerindeki veya muhtasar prim hizmet beyannamelerindeki ortalamaya ilave olarak çalıştırılması,*
- *Aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içinde SGK'ya verilmesi,*
- *Tahakkuk eden sigorta primlerinin yasal süresi içinde ödenmesi,*
- *Yasal ödeme süresi geçmiş sigorta primi, işsizlik sigortası primi, idari para cezası ile bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarının bulunmaması,*
- *Çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği veya bildirdiği sigortalıları fiilen çalıştırmadığı yönünde herhangi bir tespitin bulunmaması”*

Destek tutarı, sektöre göre farklılaşabilmektedir. Destek süresi ise 12 aydır. Ancak, *“istihdam edilen sigortalının, 18 yaşından büyük 25 yaşından küçük erkek, 18 yaşından*

büyük kadın veya Kuruma kayıtlı engelli olması durumunda destek 18 ay süreyle uygulanmaktadır”(İŞKUR: Teşvikler, 2019).

4.6.8.2. İlave İstihdam Ücret Teşviki

Bu teşvik 2019 yılından itibaren, 4447 sayılı Kanunun geçici 19 maddesi kapsamında uygulanmaktadır. Bu teşvikten yararlanabilmeleri için sigortalıların sağlaması gereken koşullar aşağıdaki gibidir (İŞKUR: Teşvikler, 2019):

- *“İşe alındıkları aydan önceki üç ayda 10 günden fazla 5510/4-a,b,c kapsamında sigortalılıklarının bulunmaması,*
- *İŞKUR’a kayıtlı işsiz olması,*
- *1/2/2019 ila 30/4/2019 tarihleri arasında özel sektör işverenlerince istihdam edilmeleri”*

İşyeri yönünden aranılan şartlar aşağıdaki gibidir:

- *“Özel sektör işverenine ait olması,*
- *Sigortalının 2018 yılı Ocak ila Aralık ayları dönemine ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen aylık prim ve hizmet belgelerindeki veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerindeki en az sigortalı bildirim yapılan aydaki/dönemdeki sigortalı sayısına ilave olarak çalıştırılması,*
- *Aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içinde SGK'ya verilmesi,*
- *Tahakkuk eden sigorta primlerinin yasal süresi içinde ödenmesi,*
- *Yasal ödeme süresi geçmiş sigorta primi, işsizlik sigortası primi, idari para cezası ile bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarının bulunmaması,*
- *Çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği veya bildirdiği sigortalıları fiilen çalıştırmadığı yönünde herhangi bir tespit bulunmaması”*

Teşvik kapsamında, işe alınan sigortalılar için işverenlere 3 aylık süre ile aylık net asgari ücret düzeyinde destek sağlanmaktadır. Bu uygulama ile 3 aylık destek süresinin akabinde sigortalının 6 ay boyunca işyerinde istihdamda kalması hedeflenmektedir (İŞKUR:Teşvikler, 2019).

4.6.8.3. Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki

Fon'un giderleri içerisinde olan ve 6111 Sayılı Kanun ile istihdamın artırılması için yapılan düzenleme ile genç ve kadın istihdamının artırılması hedeflenmektedir. "2020 yılı sonuna kadar işsiz olan kişileri istihdam eden özel sektör işverenlerin prime esas kazanç üst sınırına kadarki sosyal güvenlik primi işveren payları İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır" (İŞKUR: Teşvikler, 2019).

Kişinin bu teşvikten faydalanabilmesi için gerekli olan şartlar aşağıdaki gibidir:

- "Kişinin son 6 aydır işsiz olması
- Kişinin istihdam edildiği tarihten önceki son 6 ayın ortalama sigortalı çalışan sayısına ilave olarak istihdam edilmesi
- Özel sektör işvereni olması"

Bu teşvikten faydalanma süresi 6 ay ile 54 ay arasında değişmektedir. Kayıtlılığın artırılması hususunda kişinin İŞKUR'a kayıtlı olması durumunda destek süresine 6 ay eklenilmesi söz konusudur.

4.6.8.4. İşsizlik Ödeneği Alanlara Yönelik Teşvik

"İşsizlik ödeneği alanların; işe alındığı tarihten önceki son altı aylık dönemde, prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak işe alınması durumunda kişinin kalan işsizlik ödeneği süresince asgari ücret üzerinden hesaplanan sosyal güvenlik priminin yüzde 1'lik kısmı hariç olmak üzere tamamı İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.

Bu teşvik kapsamında işverene destek sağlanan süre, kişinin başlangıçta işsizlik ödeneği için belirlenen toplam hak sahipliği süresinden düşülür. İşçinin, işten ayrıldığı işyerinde tekrar işe başlaması halinde bu teşvik hükümlerinden yararlanılamaz." (İŞKUR: Teşvikler, 2019).

4.6.8.5. Asgari Ücret Desteği

5510 sayılı Kanununun geçici 78 inci maddesi kapsamında uygulanmaktadır. 2018 ve 2019 yılında destek sağlanmış ve bu süre 2020 yılına da uzatılmıştır.

İşverenlerin özel sektör işyeri işvereni ya da 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde belirtilen kamu idareleri dışında kalan diğer kamu işyeri işvereni olması gerekmektedir. Sigortalıların ise “5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları(MYÖ) hükümleri uygulanan sigortalılar” olması gerekmektedir (İŞKUR: Teşvikler, 2019).

“2018 yılı Ocak ile Kasım aylarında/dönemlerinde uzun vadeli sigorta kollarından bildirim yapılan 5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalı sayısı ortalaması; 500’ün altında olan işyerleri için günlük 5 TL, 500 ve üzerinde olan işyerlerinde ise 3,36 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar kadar asgari ücret desteği verilmektedir.” (İŞKUR: Teşvikler, 2019).

4.6.9. Yatırımlara Kaynak Aktarımı

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 53. Maddesinde İşsizlik Sigortası Fonunun bütçe kapsamı dışında olduğu, gelirlerinden hiçbir şekilde kesinti yapılamayacağı ve Genel Bütçeye gelir olarak kaydedilemeyeceği belirtilmektedir. İlgili Kanuna 15.05.2008, 11.08.2009 tarihlerinde eklenen ve değiştirilen geçici 6. Maddede (Ek: 15/5/2008-5763/19 md.) “a) 2008 yılına münhasır olmak üzere, Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 YTL’lik kısım Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla münhasıran ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2008 yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir. (Ek cümleler: 11/8/2009-5921/2 md.) 2009 yılına münhasır olmak üzere, Fonun nema gelirlerinden dörtte ucu, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2009 yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.

b) (Değişik: 11/8/2009-5921/2 md.) Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte ucu, 2011-2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli

cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer alır. İlgili yıl bütçeleri hazırlanırken Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için ilgili idare bütçelerine bu gelir tahmini karşılığı kadar ödenek öngörülür. Bu gelirler, Fon tarafından tahsil edilen ayı izleyen ayın 15'ine kadar Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve yılı genel bütçesinin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir.

c) Bu madde kapsamında aktarılacak kaynakla gerçekleştirilecek yatırımlardan elde edilecek getiriler ile varlık satışlarından elde edilecek gelirlerin Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek oranı, kullanılan kaynak tutarını asmamak kaydıyla Fona aktarılır. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı tarafından müştereken belirlenir.” metinleri eklenmiştir.

İlgili düzenlemelerden de anlaşıldığı üzere İşsizlik Sigortasının kuruluş aşamasında Fon'dan genel bütçeye gelir kaydedilemeyeceği belirtilmiş ancak 2008 yılından sonra yapılan düzenlemelerle bu kuralın ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Bu noktada Fon'un kuruluş amacı dışında kullanılması hususunda Fon'un nakit akış dengesinin sürdürülebilirliği göz önünde bulundurulmalıdır.

4.6.10. İş Kaybı Tazminatı

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Geçici 1. Maddesine göre, “4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21. Maddesinde öngörülen iş kaybı tazminatı ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenir. İş kaybı tazminatı için yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçer.

İş kaybı tazminatını alma süresi içerisinde Kurumca bir işe yerleştirilemeyen veya kendisine bir iş bulunamayanlara bu Kanunda belirtilen esas ve usuller dahilinde işsizlik ödeneği verilir. Ancak iş kaybı tazminatı ödenen süreler işsizlik ödeneği ödenecek toplam süreden mahsup edilir.”

4.6.11. Esnaf Ahilik Sandığı

08.03.2017 tarihinde yayımlanan 6824 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa “Esnaf Ahilik Sandığı” eklenmiştir. Düzenleme ile amaçlanan “*kendi nam ve hesabına çalışanların işlerini kaybetmeleri halinde uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerinin*” önlenmesidir (İŞKUR, 2018 Faaliyet Raporu).

7061 sayılı Kanun ile Esnaf Ahilik Sandığının yürürlük tarihi 01.01.2020 olarak belirlenmiştir. Uygulama kapsamında primler 01.01.2020 tarihinden itibaren toplanmaya başlanacaktır.

4.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

Türkiye’de uygulanan işsizlik sigortası sisteminde sigortalı, işveren ve devletin katkı payı ödediği üçlü finansman sistemi geçerlidir. İşsizlik sigortası fonunda herhangi bir açık bulunması durumunda mevcut eksilik devlet tarafından kapatılır. Bu sistemde Türkiye’de 2002 yılından önce sigortalı yüzde 2, işveren yüzde 3 ve devlet yüzde 2 oranında katkı sağlıyordu. Daha sonra yapılan düzenlemelerle bu oranlar birer puan düşürülmüştür. Prim miktarı, 5510 sayılı Kanununun 80 ve 82. Maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından yüzde 1 sigortalı, yüzde 2 işveren ve yüzde 1 devlet payı olarak belirlenmiştir. 5510 sayılı Kanunda Ek Madde 6’ya göre işsizlik sigortası kapsamında olan kısmi süreli çalışanlar, işsizlik sigortasına tabi olmak isterlerse işçi ve işveren hisselerini (yüzde 1 işçi, yüzde 2 işveren) kendileri ödemektedir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 49. Maddesine göre;

- *“İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin prim yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamazlar.*
- *Herhangi bir nedenle işçinin sigortalılık durumunun sona ermesi halinde, o ana kadar işçiden ve işverenden kesilen işsizlik sigortası primleri ile Devlet payı iade edilmez.*
- *İşsizlik sigortasına işverenlerce ödenen primler kazancın tespitinde gider olarak kabul edilir, sigortalılarca ödenen primler de gerçek ücretin hesaplanmasında gelir vergisi matrahından indirilir.”*

İlgili madde ile işverenlerin işsizlik sigortasına katkılarını işçilerden tahsil etmeleri (işçi maaşlarında indirim gitmeleri gibi) engellenmiştir. Aynı zamanda işverenlerin işçi payı ile kendi ödemeleri gereken primleri ödememeleri durumunda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre gecikme zammı ödemek zorunda kalmaları primlerin ödenmesi noktasında mecburiyet oluşturmaktadır. İşçi ve işveren için prim ödenmemesi noktasında caydırıcı maddeler Kanunda bulunurken, devlet katkısının ödenmemesi durumuyla ilgili herhangi bir cezai yaptırımdan bahsedilmemektedir (Ayas, 2015).

Türkiye’de mevcut durumda işgücü maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı sigortalının prime esas kazancının yüzde 2’si olan işveren katılım payı işveren için yüksek olabilmekte, bu durum kimi zaman kayıt dışı istihdamın tercih edilmesine neden olabilmektedir. İşsizlik sigortası finansmanında işveren payının azaltılması işveren yükünü azaltacaktır. Ayrıca, bu uygulama hem ilave istihdama pozitif katkı sağlayabilecek hem de kayıt dışı istihdamın azalmasına yardımcı olacaktır. Bu çerçevede önerilebilecek bir diğer uygulama yükümlülüklerini düzenli bir şekilde yerine getiren işverenlere ilave teşvikler verilmesi olabilir. Benzer durum, ücretlerinden belirli bir oranda vergi ve sosyal güvenlik primi kesilen işçiler üzerinde de yük oluşturabilmektedir. Bu kesinti işçinin satın alma gücünü azaltıcı yönde olup toplam talebi de etkileyebilmektedir. Ancak, sigortacılık esasına dayalı işsizlik sigortası uygulamasında işçinin katkıda bulunması en tabii beklenen durumdur. Burada işçilerden alınan katkı payının makul düzeylerde tutulması Fon dengeleri açısından da faydalı olacaktır.

4.8. İşsizlik Sigortasının Yönetimi

Türkiye’de işsizlik sigortası İŞKUR tarafından yönetilmektedir. 4447 sayılı Kanununun 46. Maddesine göre “İŞKUR, işsizlik sigortası kapsamında verilecek hizmetleri ve işlemleri yapmakla yükümlüdür. Kurum bünyesinde bu fonun yönetimi için İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı bulunmaktadır. İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığının görevleri; İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili

işlemleri yapmak ve bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmektir.”

Bu Kanunun 49. Maddesine göre *“işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile gecikme zammının Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur. Sosyal Güvenlik Kurumu bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme cezası, gecikme zammını ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın onbeşine kadar ilgili kalemleri Fona aktarır. Kurum, Sosyal Güvenlik Kurumunun ay itibarıyla Fona intikal ettirdiği işçi ve işveren paylarını dikkate alarak devlet payını Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’ndan talep eder. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı talep edilen miktarı talep tarihini izleyen onbeş gün içinde Fona aktarır.”*

4.9. İşsizlik Sigortası Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 53. Maddesine göre İşsizlik Sigortası Fonu (İŞF), *“Kanunda belirtilen görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek, Kanunda öngörülen ödemelerde bulunmak üzere kurulmuştur. İŞF, Kurum Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletilip yönetilmektedir”* (İŞKUR).

İŞKUR Genel Kurul Raporuna (2015) göre *“İŞF, serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve fonun nakit akış durumu dikkate alınarak profesyonel bir anlayışla yönetilmektedir. Yönetim Kurulu, her hafta toplanarak ekonomik durum ve piyasadaki gelişmeler, yatırım araçlarının muhtemel getirileri gibi konuları göz önünde bulundurarak, İŞF portföyünün hangi yatırım araçlarında (mevduat, hazine ihalelerinden tahvil-bono alınması gibi) değerlendirileceğine karar vermektedir. İŞF bütçe kapsamı dışında olup, genel denetimi Sayıştay tarafından yapılmakta, gelir ve giderleri üçer aylık dönemler halinde Yeminli Mali Müşavirlere denetlettilererek denetim raporlarının sonuçları ilan edilmektedir”*.

4.9.1. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri ve Giderleri

4447 sayılı Kanunun 53. Maddesine göre İşsizlik Sigortası Fonu gelir kaynakları aşağıdaki gibidir:

- “İşçi, işveren ve devlet tarafından ödenen işsizlik sigortası primleri,
- Söz konusu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,
- Fon ’nun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılar,
- İlgili Kanun gereğinde sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı, faizler,
- Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlar”

İlgili Madde’ye göre “Bu fon bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden vergi kesintileri hariç hiç bir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez.”

4447 sayılı Kanununun 53. Maddesine göre fonun gider kalemleri ise;

- “Sigortalı işsizlere verilen ödenekler,
- 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri,
- 48. Maddenin yedinci fıkrasında sayılan hizmetlere ilişkin giderler (sigortalı işsizler ile kuruma kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri ile işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmalarına ait giderler),
- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralaması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alımı giderleri,
- Geçici 6.ncı ve Geçici 7.nci maddeler kapsamındaki giderler (Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarında kullanmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek vermek; genç ve kadın istihdamı teşvikinde (18 yaşında büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlar) işveren sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna beş yıl süre ve belirlenen oranlarda aktarılması),
- 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 giderler,
- Ek 5 inci madde kapsamındaki doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ödemeleri ve prim giderleri,

- 4857 sayılı İş Kanunu gereği, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından yüzde 1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu miktarı,
- Kurum tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında Kuruma kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik düzenlenecek İşbaşı Eğitim Programı giderleri”

İşsizlik Sigortası Fon’unun gelir ve giderlerinde mevcut durumun ele alınması önemli bilgiler sağlayacaktır. İşsizlik Sigortası Fonu’na ait gelirler Çizelge 4.5’te yer almaktadır. Gelir kalemlerinin toplam gelirler içerisindeki dağılımı yıllar içerisinde değişse de, fon gelirlerinin büyük kısmının faiz gelirlerinden, işçi ve işverenden toplanan primler ile devlet katkılarını içeren toplam prim gelirlerinden oluştuğu görülmektedir. İşsizlik sigortası primlerinin toplanmaya başlandığı Haziran 2000’den 2001 yılı sonuna kadar geçen dönemde gelirler içinde işçi ve işveren primleri en önemli gelir kalemini olmuştur. Faiz gelirleri, 2002 yılından sonraki 8 yıllık süreçte fon gelirlerinin en büyük kalemini oluşturmuştur. 2010 yılından itibaren toplanan primler ile devlet katkısının toplamı faiz gelirlerini aşmıştır.

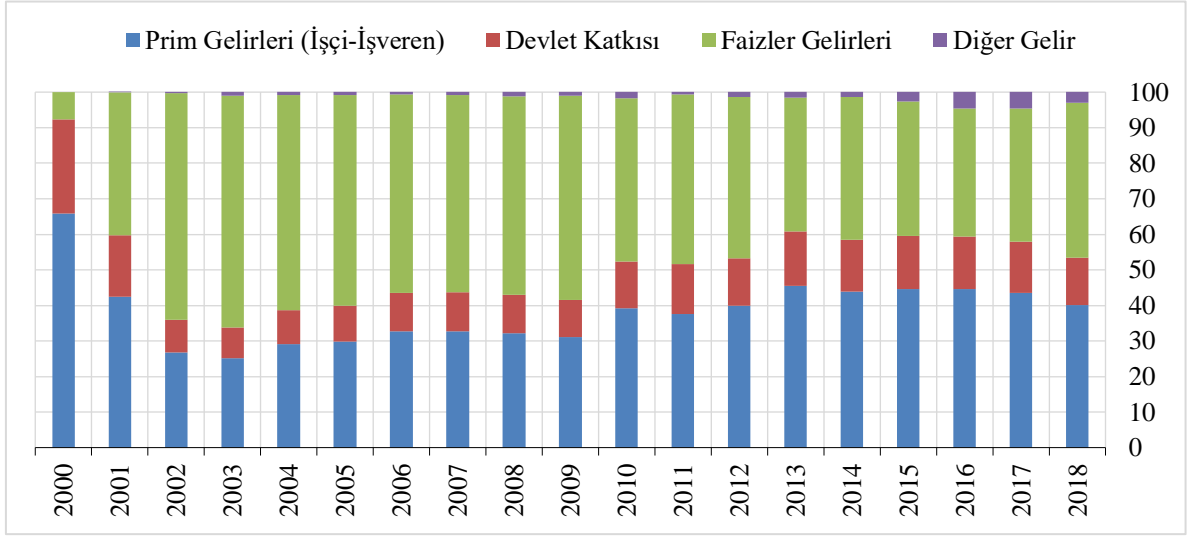
Çizelge 4.5. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri (Bin TL)

	Toplam Gelir	İşçi ve İşverenden Alınan Primler	Devlet Katkısı	Faiz Gelirleri	Diğer Gelirler
2000	361.977	238.569	95.413	27.995	0
2001	1.849.870	784.473	320.000	745.131	265
2002	2.827.095	756.439	260.000	1.801.477	9.180
2003	4.108.460	1.035.206	350.000	2.683.984	39.270
2004	4.620.210	1.348.170	440.234	2.796.196	35.610
2005	5.032.603	1.504.992	503.090	2.979.717	44.804
2006	6.076.919	1.987.757	657.397	3.389.285	42.479
2007	7.390.096	2.413.168	813.907	4.100.119	62.902
2008	9.587.211	3.089.917	1.022.167	5.367.158	107.969
2009	9.712.801	3.015.808	1.018.575	5.578.610	99.808
2010	8.990.975	3.528.869	1.176.290	4.128.490	157.326
2011	10.185.185	3.820.848	1.430.647	4.870.847	62.844
2012	11.591.909	4.629.221	1.543.074	5.267.473	152.141
2013	12.734.320	5.804.429	1.934.810	4.800.116	194.966
2014	15.307.714	6.712.594	2.237.711	6.158.140	199.268
2015	18.273.110	8.158.465	2.719.488	6.907.904	487.252
2016	22.273.480	9.930.192	3.310.064	8.025.350	1.007.875
2017	26.862.171	11.666.289	3.895.068	10.046.217	1.254.597
2018	34.628.458	13.877.888	4.625.963	15.108.288	1.016.320

Kaynak: İŞKUR

Not: Rakamlar güncellemelerden dolayı değişiklik gösterebilir.

Şekil 4.6’da İşsizlik Sigortası Fonuna gelir sağlayan kalemlerin yıllara göre oransal dağılımı yer almaktadır. 2000-2001 yılları ve son yıllar dışında fonun en büyük gelir kaynağını faiz gelirleri oluşturmaktadır. Faiz gelirlerinin ardından Fon gelirlerine en fazla katkıyı işçi ve işverenden toplanan primler sağlamaktadır. Devlet katkıları ise üçüncü sırada yer almaktadır. Diğer gelirlerin toplam gelirler içindeki payı ortalama yüzde 1 civarında gerçekleşmiştir.



Kaynak: İŞKUR

Şekil 4.6. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirlerinin Dağılımı (Yüzde)

İşsizlik Sigortası Fonu’na ait giderler ve giderlerin dağılımı sırasıyla Çizelge 4.6 ve Şekil 4.7’de yer almaktadır. Fonun kurulduğu ilk yıllardan 2008 küresel kriz yılına kadar Fon’un giderlerinin çok büyük bir kısmı Fon’un temel amacını oluşturan işsizlik sigortası ödeneklerinden meydana gelmiştir. Küresel kriz yılından itibaren diğer giderler kaleminin içerisinde yer alan kalkınma amaçlı yapılan altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere 2008-2012 yılları arasında Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara ve 2013-2018 yılları arasında da istihdam teşviklerine önemli ölçüde kaynak aktarılmıştır. Ayrıca, 2008 yılı sonrasındaki dönemde Fon kapsamında istihdamın artırılmasına yönelik hizmetleri de kapsayan aktif işgücü programlarına da önemli ölçüde pay ayrılmıştır. 2018 yılında Fon’un toplam giderlerinden yalnızca yüzde 19,5’ini işsizlik sigortası ödemeleri oluşturmaktadır. İlgili yılda Fon’un giderlerinin yüzde 20,7’sini aktif işgücü programları çerçevesinde sağlanan hizmetlere harcanan giderler oluştururken; toplam giderlerin büyük kısmı diğer

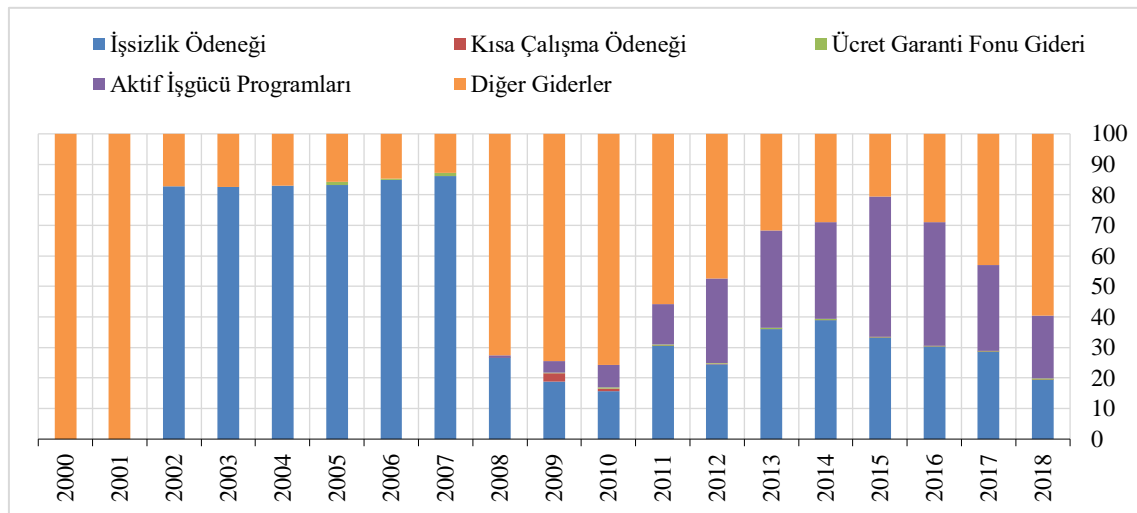
gider kalemlerinden oluşmaktadır. Bu kapsamda da istihdam teşviklerine ayrılan pay temel gider kalemi olmaktadır.

Çizelge 4.6. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri (Bin TL)

	Toplam Gider	İşsizlik Ödeneği	Kısa Çalışma Ödeneği	Ücret Garanti Fonu	Aktif İşgücü Programı	Diğer Giderler
2000	3	0	0	0	0	3
2001	395	0	0	0	0	395
2002	56.601	46.814	0	0	0	9.786
2003	152.506	125.978	0	0	0	26.527
2004	240.897	199.890	0	0	0	41.007
2005	324.482	269.987	0	3.283	0	51.212
2006	373.378	316.989	0	1.711	0	54.678
2007	408.028	351.907	0	3.583	0	52.539
2008	1.939.992	516.514	0	1.073	14.121	1.408.285
2009	5.969.981	1.118.392	163.123	22.354	221.597	4.444.515
2010	5.147.380	810.509	42.094	22.098	377.636	3.895.043
2011	2.602.802	794.003	4.260	9.389	345.897	1.449.254
2012	3.950.740	969.721	3.012	8.667	1.096.394	1.872.945
2013	3.545.117	1.276.981	826	15.056	1.132.360	1.119.894
2014	4.266.257	1.662.697	74	21.934	1.344.967	1.236.586
2015	6.592.110	2.199.365	305	16.130	3.026.461	1.349.850
2016	12.145.158	3.692.584	1.280	15.705	4.912.229	3.523.360
2017	13.344.062	3.834.140	760	25.848	3.757.605	5.725.708
2018	23.705.145	4.616.179	671	81.027	4.901.541	14.105.727

Kaynak: İŞKUR

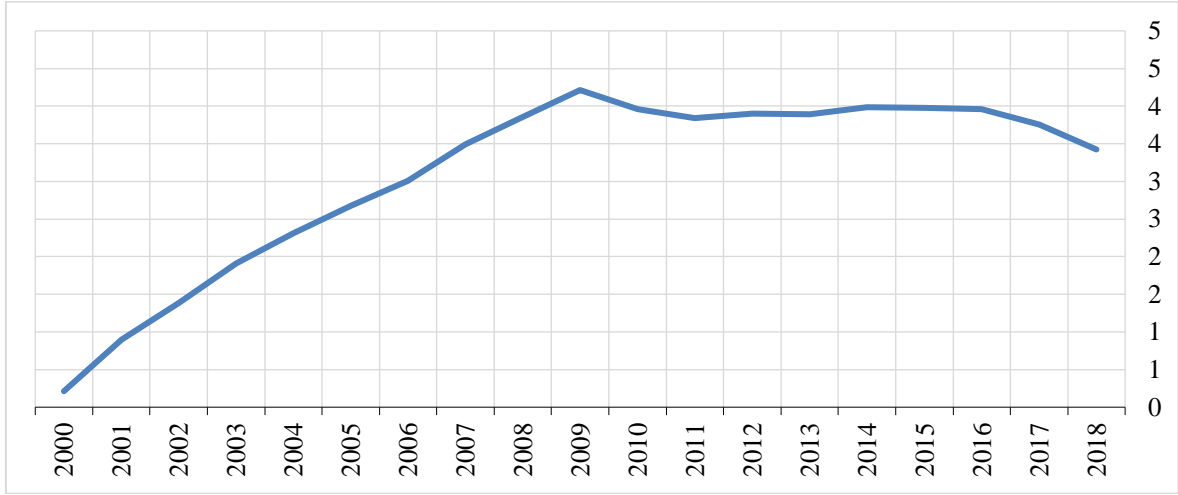
Not: Rakamlar güncellemelerden dolayı değişiklik gösterebilir.



Kaynak: İŞKUR

Şekil 4.7. İşsizlik Sigortası Fonu Giderlerinin Dağılımı (Yüzde)

Fon varlığı yıllar içerisinde önemli ölçüde artarak 2018 yılı sonu itibarıyla 127,6 milyar TL'ye ulaşmıştır. 2019 yılı Nisan ayı itibarıyla ise fon büyüklüğü 130,2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Fonun ilk kurulduğu yıllarda fon varlığının GSYH'a oranı yüzde 0,2 iken, zaman içinde fonun büyüklüğü artarak yaklaşık olarak GSYH'nın yüzde 3,5'ine ulaşmıştır (Şekil 4.8). Fon mevcut durumda zarar etmemektedir ancak farklı kanunlarla eklenen yeni harcama kalemlerinin fon varlığını sınırlandırdığı göz ardı edilmemelidir.



Kaynak: İŞKUR

Şekil 4.8.İşsizlik Sigortası Fon Varlığının GSYH İçerisindeki Payı (Yüzde)

2018 yılında toplam prim geliri (devlet katkısı hariç) miktarı yapılan işsizlik ödemelerinin 3 katıdır. Toplanan primler ile işsizlik ödenekleri arasında bu kadar fark olması Fonun esas amacı açısından değerlendirilme yapılması gerektiğini göstermektedir.

4.9.2. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi ve Saklanması

Fon kaynakları, İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te belirtilen hususlar çerçevesinde değerlendirilir. Madde 5'e göre fonun değerlendirilmesine ilişkin genel esaslar aşağıdaki gibidir:

- "Fon kaynaklarının ilgili mevzuat çerçevesinde piyasa şartlarında değerlendirilmesi esastır.
- Fon kaynakları, riskin dağıtılması esası ve Fonun aktüeryal dengeleri dikkate alınmak suretiyle yönetilir. Bu çerçevede, piyasa koşulları, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve Fonun nakit akış durumu dikkate alınır.

- *Fon portföyünde yer alan varlıklar, Fon giderlerini karşılamak amacıyla, yatırımların vadesi ve getiri durumları dikkate alınarak mümkün olan en az getiri kaybı ile nakde dönüştürülür. Portföye alınan varlıklar alım fiyatları ile kayda geçirilir. Yabancı para cinsinden varlıkların alım fiyatı, satın alma günündeki yabancı para cinsinden değerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi tarafından ilan edilen gösterge niteliğindeki döviz alış kuru ile çarpılması suretiyle bulunur. Mevduat, ters repo ve Devlet borçlanma senetlerinde, anaparaya günlük olarak faiz tahakkuk ettirilir. Ödünç verilen kıymetler portföydeymiş gibi değerlendirilmeye devam eder. Ödünç gelirleri tahsil edildiği anda portföye dahil edilir.”*

Yatırım araçları olarak aşağıdaki araçlar kullanılabilir:

- **“Devlet iç borçlanma senetleri:** *Fon kaynakları Hazine Müsteşarlığının iç ve dış borçlanma programı çerçevesinde, ihale, halka arz, doğrudan satış ve benzeri yöntemlerle ihraç edilen Devlet borçlanma senetlerine yatırılabilir. Fon, ihale yöntemiyle ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerini, rekabetçi olmayan teklif yoluyla ihraçta oluşan ortalama faizden alır. Ayrıca Fon, Devlet iç borçlanma senetlerinin alım satımını, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası hariç bankalar aracılığıyla Borsa İstanbul Anonim Şirketi borçlanma araçları piyasasından da yapabilir. Fon, dış borçlanma programı çerçevesinde ihraç edilen Devlet tahvillerinin alım ve satımını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası hariç bankalar aracılığıyla yapabilir.*
- **Ters repo işlemleri:** *Fon, ters repo işlemlerini doğrudan veya Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası hariç bankalar aracılığıyla Borsa İstanbul Anonim Şirketi nezdinde yapabilir.*
- **Mevduat:** *Fon kaynaklarının bankalar nezdinde açtırılacak Türk Lirası ve döviz mevduat hesaplarında değerlendirilmesinde, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası hariç kamu haznedarlığı uygulaması kapsamında belirlenen kamu sermayeli bankalardan faiz oranlarına ilişkin teklifler alınır ve mevduatın söz konusu bankalardan hangisinde değerlendirileceğine karar verilir.”*

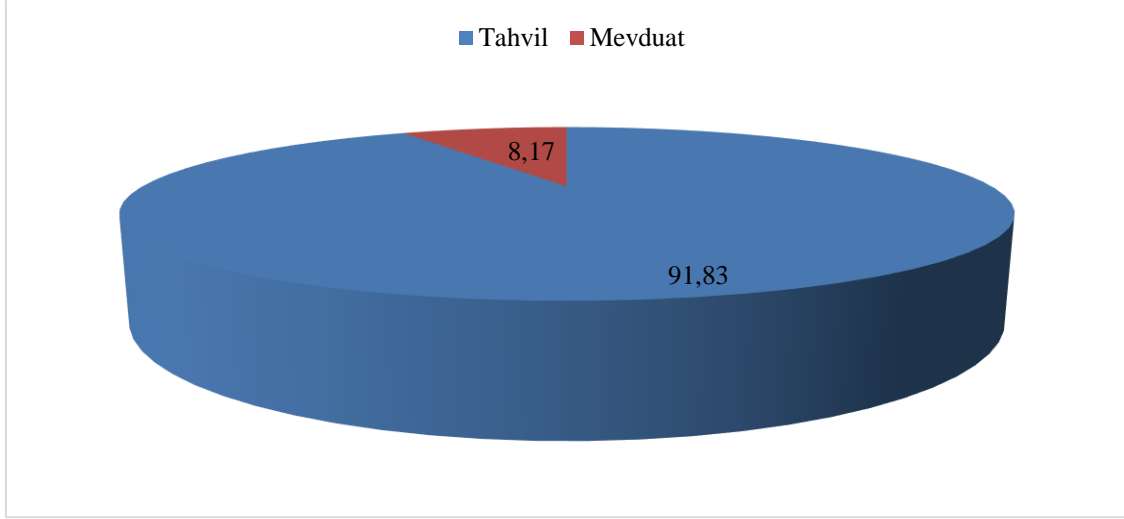
Fon portföyüne ilişkin diğer işlemler:

- “**Repo işlemleri:** Fon, repo işlemlerini Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası hariç doğrudan bankalarla veya bankalar aracılığıyla Borsa İstanbul Anonim Şirketi nezdinde yapabilir.
- **Ödünç menkul kıymet işlemleri:** Fon, portföyündeki Devlet iç borçlanma senetlerini bankalara veya bankalar aracılığı ile ödünç piyasasında gelir elde etmek amacı ile ödünç verebilir. Menkul kıymetler, İstanbul Takas ve Saklama Bankası Anonim Şirketi veya portföy saklama hizmeti verme konusunda Sermaye Piyasası Kurulunca yetki verilmiş olan kuruluşlar nezdinde saklanır.”

Portföy sınırları;

- “Tek bir banka nezdinde tutulacak Türk Lirası ve döviz mevduat tutarı, Fonun portföy değerinin % 10'unu geçemez.
- Portföydeki Devlet iç borçlanma senetlerinin en fazla %25'i ödünç verilebilir. Ödünç verme işlemi en fazla doksan işgünü süresi ile yapılabilir. Fon portföyünden ödünç verme işlemi, ödünç verilen kıymetlerin nominal tutarı ile ödünç işleminden elde edilecek gelirler toplamının en az %100'ü tutarında nakit veya Devlet iç borçlanma senetlerinin teminat olarak Fon adına saklayıcıda bloke edilmesi şartıyla yapılabilir. Teminatın piyasa değerinin, ödünç verilen kıymetlerin nominal tutarı ile ödünç işleminden elde edilecek gelirler toplamının %100'ünün altına düşmesi halinde teminatın %100'e tamamlanması sağlanır.”

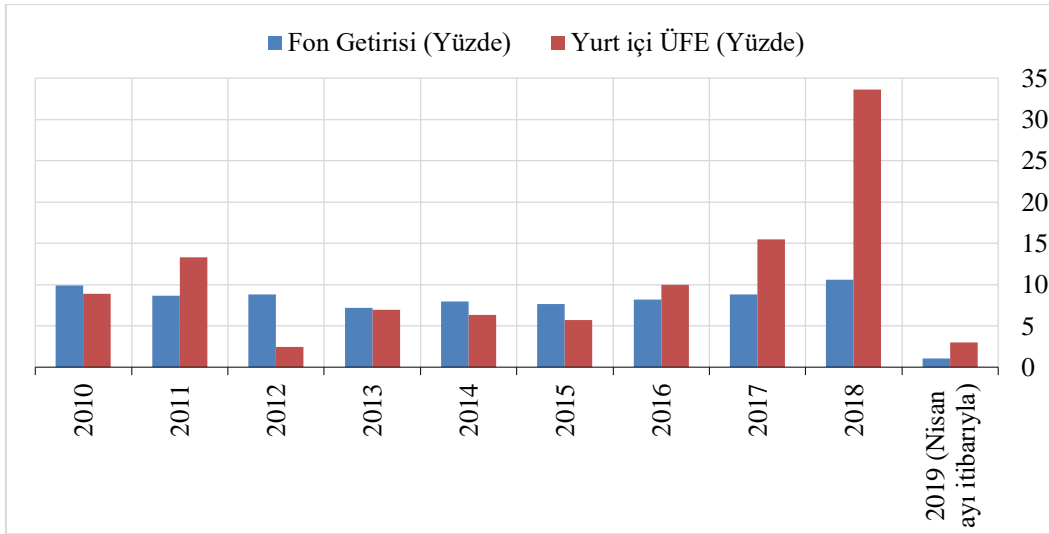
Fonun değerlendirildiği araçlar incelendiğinde, 2019 Nisan dönemi itibarıyla Fonun maddi ve mali varlığının yüzde 91,83'ü tahvil ve yüzde 8,17'si mevduattan oluşmaktadır (Şekil 4.9). Fon'un büyük kısmının tahvilde değerlendirilmesi sonucu kamunun bu sayede düşük faizle borçlanmasına imkan sağlaması ve Fon'un asıl amacı dışında kamu finansmanı için kullanıldığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır.



Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Bülteni

Şekil 4.9. İşsizlik Sigortası Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibarıyla Dağılımı (Yüzde)

Fonun 2018 yılındaki getirisi yüzde 10,57 olmuştur. İlgili yılda Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) değişimi yüzde 33,64 olarak gerçekleşmiştir. Son veriler çerçevesinde 2019 Nisan döneminde Fonun getirisi yüzde 1,04 olurken, Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE)'ndeki değişim yüzde 2,98 olarak gerçekleşmiştir. Fon getirisi ve Yİ-ÜFE'deki değişim yıllar itibarıyla Şekil 4.10'da yer almaktadır. Görüldüğü üzere, 2016 yılından itibaren Fon'un getirisinin enflasyonun altında kalması dikkat çekmektedir. Fon'un kullanım alanlarının yanında değerlendirildiği araçlarında gözden geçirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.



Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Bültenleri, TÜİK

Şekil 4.10. İşsizlik Sigortası Fon Portföyünün Getirisi ve Yurt İçi-ÜFE (Yüzde)

İşsizlik sigortası fonunun program giderlerini finanse etmekte yetersiz kalması durumunda ülkeler fonların sürdürülebilirliğine ilişkin tahminlerde bulunmaktadır. Programın uygulanması ve veri yapısı her ülkede farklı olduğu için yapılan tahminlerde kullanılan değişkenler (ücret artışı, istihdam artışı, yararlanma oranı varsayım değişkenleri gibi) ve tahmin modeli (deterministik modeller ve ekonometrik modeller) de ülkeden ülkeye değişmektedir. Örnek olarak, Washington eyalet işsizlik sigortası programının farklı modeller çerçevesinde ve programın uygulanmasında politika değişiklikleri hesaba katılarak gelir, harcama ve fon dengeleri için farklı senaryolara göre projeksiyonlar yapılmıştır (Vroman, 2006). ABD'nin Tennessee eyaleti için de olası politika değişikliklerinin etkilerinin incelenebildiği, fonun sürdürülebilirliğine yönelik tahminlerde bulunmaya yarayan projeksiyon modelleri kullanılmaktadır (Mandy, 1989). Güney Kore'de de ülkenin sosyal yardım sistemindeki bileşenlerinin ayrı ayrı uzun dönemli dengelerine yönelik modeller bulunmaktadır (Korea Institute for Health and Social Affairs, 2014).

Çalışmanın bir sonraki bölümünde Türkiye'de Fon'un gelir ve giderlerinin uzun dönemde izlemesi muhtemel patikalar tahmin edilerek Fon varlığının ve gelir-gider dengesinin durumu incelenecektir.

5. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GELİR VE GİDERLERİNİN STOKASTİK MODELLEMESİ VE FONUN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE İLİŞKİN TAHMİNLER

Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonunun mevcut durumu Dördüncü Bölüm’de detaylı bir şekilde sunulmuştur. Çalışmanın bu bölümünde Fon’un gelir ve giderlerinin uzun dönemde izlemesi muhtemel patikalar tahmin edilerek Fon varlığının sürdürülebilirliği irdelenecektir.

5.1. Box-Jenkins Yöntemi ile İşsizlik Oranı Tahmini

Türkiye’de işsizlik oranına ilişkin tahminlerde bulunabilmek için TÜİK tarafından yayınlanan 2005Q1-2019Q4 dönemine ait mevsimsel düzeltilmiş çeyreklik işsizlik oranları verileri kullanılmıştır. İşsizlik oranı tahmini için Stata programı kullanılmıştır. Tek değişkenli zaman serilerinin geleceğe ilişkin tahminlerinin yapılmasında kullanılan Box-Jenkins yöntemi ile çeyreklik işsizlik oranları tahmini yapılmıştır. Bu yöntem kısa dönemli tahminlerde sıklıkla kullanılmaktadır (Dobre ve Alexandura:2008, Dritsakis:2018).

Box-Jenkins Yöntemi

Serinin geçmiş değerleri ile hata terimlerinin geçmiş değerlerinin kullanılması ile serinin geleceğe dönük tahmininin yapılmasında en çok tercih edilen yöntemlerden biri Box-Jenkins yöntemidir. Bu yöntem, otoregresif entegre hareketli ortalama (ARIMA) modelleri sınıfındaki zaman serisi modellerini tanımlamak ve tahmin etmek için bir dizi prosedürü içermektedir.

AR(p), p. mertebeden otoregresif süreci, MA(q) q. mertebeden hareketli ortalama süreci, ARMA(p,q) ise otoregresif hareketli ortalama süreci ifade eder. AR(p), MA(q) ve ARMA(p,q) süreçlerinin denklemleri sırasıyla aşağıdaki gibidir (Gujarati, 2004):

$$\begin{aligned} Y_t &= \delta + \alpha_1 Y_{t-1} + \alpha_2 Y_{t-2} + \dots + \alpha_p Y_{t-p} + \varepsilon_t \\ Y_t &= \mu + \varepsilon_t + \beta_1 \varepsilon_{t-1} + \beta_2 \varepsilon_{t-2} + \dots + \beta_q \varepsilon_{t-q} \\ Y_t &= \delta + \alpha_1 Y_{t-1} + \dots + \alpha_p Y_{t-p} + \varepsilon_t + \beta_1 \varepsilon_{t-1} + \dots + \beta_q \varepsilon_{t-q} \end{aligned}$$

AR(p), MA(q) ve ARMA(p,q) süreçleri durağan² serilere uygulanabilmektedir. Serinin durağan olup olmadığı birim kök testi yapılarak bulunmaktadır. En yaygın kullanılan birim kök testlerinden birisi Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) testidir. Bu testte kullanılan denklemler aşağıda verilmektedir (Gujarati, 2004):

$$\begin{aligned}\Delta Y_t &= \delta Y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \alpha_i \Delta Y_{t-i} + u_t \\ \Delta Y_t &= \beta_1 + \delta Y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \alpha_i \Delta Y_{t-i} + u_t \\ \Delta Y_t &= \beta_1 + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \alpha_i \Delta Y_{t-i} + u_t\end{aligned}$$

Durağan olmayan serilerde, serinin d. farkının alınmasıyla durağan hale getirilmesinin ardından ARIMA(p,d,q) süreci kullanılır. Box-Jenkins yönteminde de p,d,q değerlerinin belirlenmesi yoluyla uygun ARIMA(p,d,q) modeli bulunur. Box-Jenkins yöntemi dört aşamadan oluşur (Gujarati, 2004):

- Belirleme: Otokorelasyon (ACF) ve kısmi otokorelasyon (PACF) fonksiyonu kullanılarak elde edilen Şekillerden yola çıkarak uygun p, d ve q değerleri belirlenir.
- Tahmin: Belirlenen p, d, q değerlerini kullanarak uygun modelin otoregresif (AR(p)) ve hareketli ortalamalı terimlerin (MA(q)) katsayıları tahmin edilir.
- Kontrol (Diagnostic Check): Seçilen modelin katsayıları elde edildikten sonra bu modelden elde edilen kalıntıların beyaz gürültü olup olmadığı incelenir. Elde edilen sonuca göre modelin kullanılıp kullanılmayacağına karar verilir.
- Tahmin: Kontrollerden geçen model parametreleri kullanılarak serinin geleceğe ilişkin değerleri tahmin edilir.

İşsizlik Oranı Tahmini

Box-Jenkins yönteminin ilk aşamasında serinin durağan olup olmadığı incelenmiştir. Bu amaçla Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) birim kök testi kullanılmıştır. İşsizlik oranı için yapılan ADF birim kök testi sonuçlarına göre bu serinin düzeyde durağan olmadığı, birinci farkı alındığında durağan olduğu sonucu elde edilmiştir (Çizelge 5.1).

² Durağanlık, bir zaman serisinin ortalamasının ve varyansının zaman içerisinde değişmemesini, iki dönem arasında hesaplanan kovaryansın ise sadece bu iki dönem arasındaki uzaklığa bağlı olmasını ifade etmektedir (Gujarati, 2004).

Çizelge 5.1. ADF Birim Kök Testi Sonuçları

	ADF Test İstatistiği	Kritik Değer		
		%1	%5	%10
u	-1,010	-3,567	-2,923	-2,596
Δu	-4,000*	-3,569	-2,924	-2,597

*%1 anlamlılık düzeyinde durağanlığı ifade etmektedir.

Yöntemin ikinci aşamasında uygun modelin seçimi için serilerin ACF ve PACF Şekillerine bakılarak AR ve MA'nın derecesi belirlenmiştir. İlgili Şekiller Ek 1'de yer almaktadır. Korelogram Şekillerinden elde edilen bilgiler çerçevesinde istatistiki olarak anlamlı ve otokorelasyon sorunu içermeyen modeller arasından Akaike (AIC) değeri en küçük olan model seçilmiş ve model denklemi ve sonuçları Çizelge 5.2'de sunulmuştur.

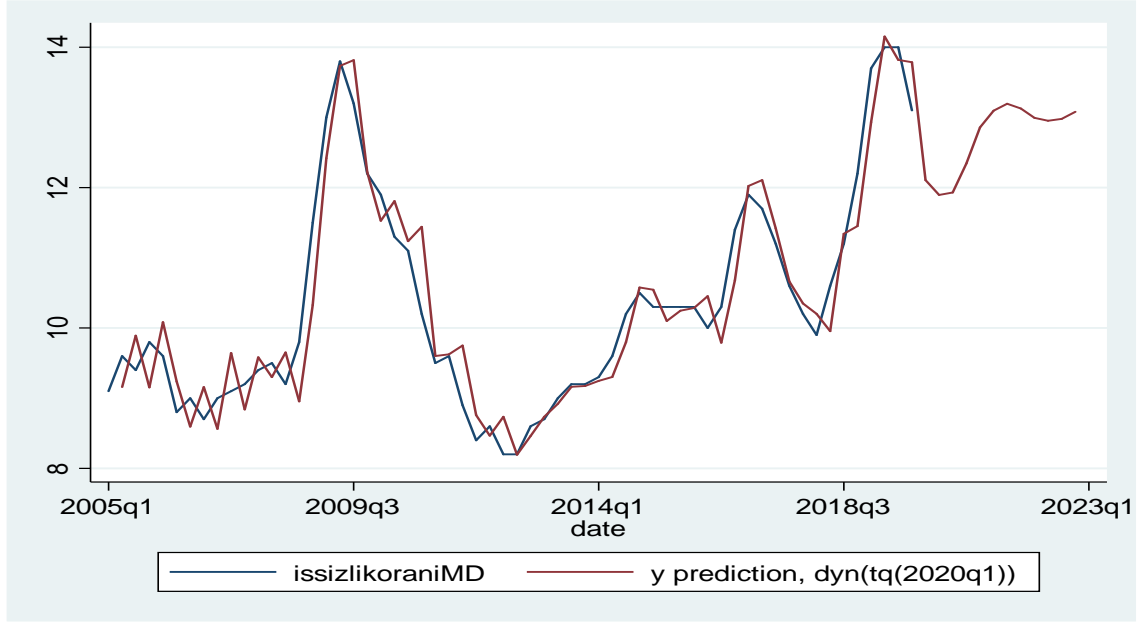
Çizelge 5.2. Model Sonuçları

Değişken	Katsayı	Standart Hata	Prob	F İstatistiği (Prob)
AR(1)	0 .1713856	0 .215707	0.427	42.82 (0.000)
AR(4)	-0 .3747995	0 .1493952	0.012	
MA(1)	0 .5053594	0 .1642959	0.002	
sabit	0.0588326	0.0803451	0.464	

*Bu modelden elde edilen kalıntılar arasında otokorelasyon olup olmadığını sınamak için ACF ve PACF Şekilleri incelenmiş ve otokorelasyon sorunu olmadığı görülmüştür. İlgili Şekiller Ek 1'de yer almaktadır.

Elde edilen modelin tahmin için uygun olduğu sonucuna varıldıktan sonra işsizlik oranı çeyreklik bazda 12 dönem için tahmin edilmiştir. Box-Jenkins yöntemi kısa dönemli tahminlerde daha başarılı bir yöntemdir.

Kurulan modelden elde edilen tahmin değerleri ile gerçekleşme değerlerinin birbirine oldukça yakın olduğu gözlenmektedir (Şekil 5.1). Tahmin dönemi için işsizlik oranının yüzde 13'e yakın olduğu görülmektedir.



Şekil 5.1. Gerçekleşen İşsizlik Oranı ve Tahmin Edilen İşsizlik Oranı (Yüzde)

Veri setinde özellikle 2016 yılı sonrasında konjonktürel olarak yüksek işsizlik oranlarının görüldüğü dönemler bulunmaktadır. Bu durum, kendisinin önceki değerlerini baz alarak tahmin yapan ARIMA modelinin tahmin yıllarını daha yüksek öngörmesine neden olmaktadır. Uzun vadede işsizlik oranının ülkenin doğal işsizlik oranına yakınsamasını beklemek daha makul olabilir. Doğal işsizlik oranı için ülkenin geçmişteki uzun dönemli işsizlik oranı üzerinden değerlendirme yapmak mümkündür. 2005-2019 yıllarında işsizlik oranı ortalama yüzde 10,3 düzeyinde gerçekleşmiştir. Doğal işsizlik oranı üzerine yapılan ekonometrik analizler içeren çalışmalarda da yüzde 10'a yakın oranlar elde edilmiştir. Temurlenk ve Başar (2012) çalışmasında, doğal işsizlik oranı 2000-2007 çeyreklik dönem verileri ile yapılan analizde yüzde 9,5 olarak hesaplanmıştır. Şanlı (2018) çalışmasında 1980-2016 yıllarında Türkiye için doğal işsizlik oranı yüzde 9,14 olarak hesaplanmıştır.

Çalışmanın temel amacı Fon'un uzun vadeli finansal yapısının incelenmesi olmakla birlikte, gelecek dönemde işsizlik oranının seyrine ilişkin öngörüler, işsizlik ödeneğinden yararlanma düzeyine ilişkin varsayımlara ışık tutmaktadır.

Mevcut durumda işsizlik ödeneğinden yararlananların, adına işsizlik primi ödenen çalışanlara oranı olan ödenekten yararlanma oranı; düzey olarak ülkenin genel işsizlik oranından daha düşük düzeyde bulunmaktadır. Çok uzun dönemde, kayıt dışılığın azalmasıyla ödenekten yararlanma oranının ülkenin genel işsizlik oranına yakınsayacağı

düşünülmektedir. Buna göre, yukarıda belirtilen Box-Jenkins yöntemiyle yapılan işsizlik oranı tahminleri ve doğal işsizlik oranının birlikte değerlendirilmesiyle ödenekten yararlanma oranında üst sınırın hangi düzeye yakınsayabileceğine ilişkin çıkarım yapılmasının mümkün olacağı değerlendirilmektedir.

Bu bölümde Box-Jenkins yöntemiyle yapılan ve ülkemiz için kısa vadede yüzde 13 düzeyinde bir işsizlik oranının uzun vadeli ortalamalardan yüksek olduğu görülmektedir. Uzun vadede işsizlik oranı tahmini için doğal işsizlik oranının seçilmesinin daha uygun olmasına dayanarak ve bir miktar kayıt dışılığın gelecekte de olacağı düşünülerek, işsizlik ödeneğinden yararlanma oranı için yapılan varsayım aralığında yüzde 8 oranı üst sınır olarak alınmıştır. Bir sonraki bölümde, Fonun uzun vadeli finansal yapısının tahmini için üretilen senaryolarda işsizlik ödeneğinden yararlanma oranına ilişkin varsayımlar detaylı olarak anlatılacaktır.

5.2. Senaryoların Oluşturulması

Öncelikle, mevcut uygulamalar ve mevzuat altında politika değişikliğine gidilmeden Fonun uzun dönemli mali yapısı incelenecek, Fon varlığının izleyeceği patikanın varsayılan stokastik parametre üzerinden olasılık dağılımı ortaya çıkarılarak belirli bir güven aralığında gelecek projeksiyonu ortaya konulacaktır.

Ardından, olası politika değişikliklerine göre Fon varlığı projeksiyonu yapılacak, politika değişikliklerinin Fonun mali yapısı üzerindeki uzun dönemli etkileri ortaya konulacaktır.

Bu kapsamda, mevcut mevzuat ve uygulamalarda değişikliğe gidilmeksizin baz senaryo grubunda Fonun gelir ve giderleri üzerinde etkili olabilecek parametrelerin uzun dönemli tahminine (2020-2075) ilişkin varsayımlar aşağıda verilmektedir (Çizelge 5.3).

- Fon için işçi-işveren ve devletten alınan prim oranının yüzde 4 olarak devam edeceği varsayılmıştır.

- Net kayıtlı istihdam³ artışının 2018 yılındaki yüzde 5 düzeyinden kademeli şekilde azalarak 2055 yılı itibarıyla yüzde sıfır düzeyine ulaşacağı varsayılmıştır.
- Reel ücret artışı ve reel faiz oranı, tüm yıllarda yüzde 1 olarak alınmıştır.
- Projeksiyonda enflasyon tahmini olarak 2019-2022 yılları için Yeni Ekonomi Programındaki tahminler kullanılmıştır. İlerleyen yıllarda ise 2041 yılından itibaren yüzde 3 olacak şekilde doğrusal olarak azaltılmıştır.
- Reel büyüme oranı tahmini, 2019-2022 yılları için Yeni Ekonomi Programındaki tahminleri içermekte, sonraki yıllarda yüzde 5 oranından 2055 yılı itibarıyla yüzde 1,5 olacak şekilde doğrusal olarak azaltılmıştır.
- İşsizlik ödeneği alanların net kayıtlı istihdama (adına işsizlik sigortası primi ödenen özel sektör işçileri) oranı (işsizlik ödeneğinden yararlanma oranı) yüzde 3,6 düzeyinden kademeli olarak artırılarak 2030 yılı itibarıyla stokastik parametre çerçevesinde belirlenen bir (ortalama değer yüzde 6) orana yükseltilmekte, bu yıldan sonra bu oran sabit alınmaktadır.
- Fondan karşılanan asgari ücret desteği uzatılmamış, genç-kadın teşviki ile ilave istihdam teşvikleri de kanuni süreleri sonunda sonlandırılmıştır.

Çizelge 5.3. Kullanılan Makroekonomik Varsayımlar (2019-2075)

	2019	2020	2021	2022	2023-2040	2041-2054	2055-2075
Reel Büyüme	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0-3,0	3,0-1,5	1,5
Enflasyon	14,1	8,7	7,2	5,4	5,0-3,0	3,0	3,0
Reel Faiz Oranı	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Reel Ücret Artışı	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Net Kayıtlı İstihdam Artışı	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0-2,0	2,0-0,0	0,0

³ Çalışmada kullanılan net kayıtlı istihdam, adına işsizlik sigortası primi ödenen özel sektör işçilerini kapsamaktadır.

Fon gelir ve giderlerinin tahmininde kullanılan formüller aşağıda verilmektedir.⁴

$\text{PrimGelirleri}_t = \text{PrimGelirleri}_{t-1} * (1 + \text{NetKayıtlıİstihdamArtışı}_t) * (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) * (1 + \text{Enflasyon}_t)$
$\text{FaizGeliri}_t = \text{FonVarlığı}_{t-1} * (\text{ReelFaizArtışı}_t + \text{Enflasyon}_t)$
$\text{DiğerGelirler}_t = \text{DiğerGelirler}_{t-1} * (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) * (1 + \text{Enflasyon}_t)$
$\text{ToplamGelirler}_t = \text{PrimGelirleri}_t + \text{FaizGeliri}_t + \text{DiğerGelirler}_t$
$\text{İşsizlikSigortasıÖdemeleri}_t = \text{İşsizlikSigortasıÖdemeleri}_{t-1} * (1 + \text{AylıkAlanlarınArtışOranı}_t) * (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) * (1 + \text{Enflasyon}_t)^5$
Aylık Alanlar = Net Kayıtlı İstihdam * Ödenekten Yararlanma Oranı
$\text{AktifİşgücüProgramıÖdemeleri}_t = \text{PrimGelirleri}_{t-1} * 0,3$
$\text{İşbaşıEğitimProgramıÖdemeleri}_t = \text{İşbaşıEğitimProgramıÖdemeleri}_{t-1} * (1 + \text{NetKayıtlıİstihdamArtışı}_t) * (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) * (1 + \text{Enflasyon}_t)$
$\text{İstihdamTeşvikiÖdemeleri}_t = \text{İstihdamTeşvikiÖdemeleri}_{t-1} * (1 + \text{NetKayıtlıİstihdamArtışı}_t) * (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) * (1 + \text{Enflasyon}_t)$
$\text{DiğerGiderler}_t = \text{DiğerGiderler}_{t-1} * (1 + \text{NetKayıtlıİstihdamArtışı}_t) * (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) * (1 + \text{Enflasyon}_t)$
$\text{ToplamGiderler}_t = \text{İşsizlikSigortasıÖdemeleri}_t + \text{AktifİşgücüProgramıÖdemeleri}_t + \text{İşbaşıEğitimProgramıÖdemeleri}_t + \text{İstihdamTeşvikiÖdemeleri}_t + \text{DiğerGiderler}_t$
$\text{Gelir-Gider Farkı}_t = \text{ToplamGelirler}_t - \text{ToplamGiderler}_t$
$\text{Fon Varlığı}_t = \text{Fon Varlığı}_{t-1} + \text{Gelir-Gider Farkı}_t$

Stokastik parametre olarak yalnızca işsizlik ödeneği alanların net kayıtlı istihdama oranı (ödenekten yararlanma oranı) alınmıştır. Bu oran için olasılık dağılımı, üretilen 25 adet senaryonun her birine verilen olasılık ağırlıklarıyla oluşturulmaktadır. Ödenek alacakların oranının, 2030 yılında ulaşacağı değer olarak ortalama yüzde 6 ve standart sapması 0,6 olacak şekilde normal dağılıma uyduğu varsayılmış, oluşturulan 25 adet senaryoya yukarıda belirtilen normal dağılım parametrelerine uygun olacak şekilde olasılık değerleri atanmıştır.

Ortalaması yüzde 6, standart sapması yüzde 0,6 olan normal dağılıma uygun olacak şekilde, 25 adet senaryoya olasılık değerleri atanmasında aşağıdaki yol izlenmiştir:

i senaryo numarası, x_i ödenek alanların oranı (yararlanma oranı) olmak üzere $f(i) = x_i$ doğrusal dönüşümü tanımlanmıştır. Bu dönüşüme göre senaryo ağırlıkları aşağıdaki formüle göre hesaplanmıştır:

⁴ Prim gelirleri ve giderlerine ilişkin başlangıç değerleri 2018 yılı olup bu değerler 4. bölümde Çizelge 4.5 ve Çizelge 4.6'da yer almaktadır. 2019 yılı İSF harcamaları açısından işsizlik ödeneği giderlerinin olağanüstü arttığı istisnai bir yıl olduğu için başlangıç yılı 2018 olarak alınmıştır.

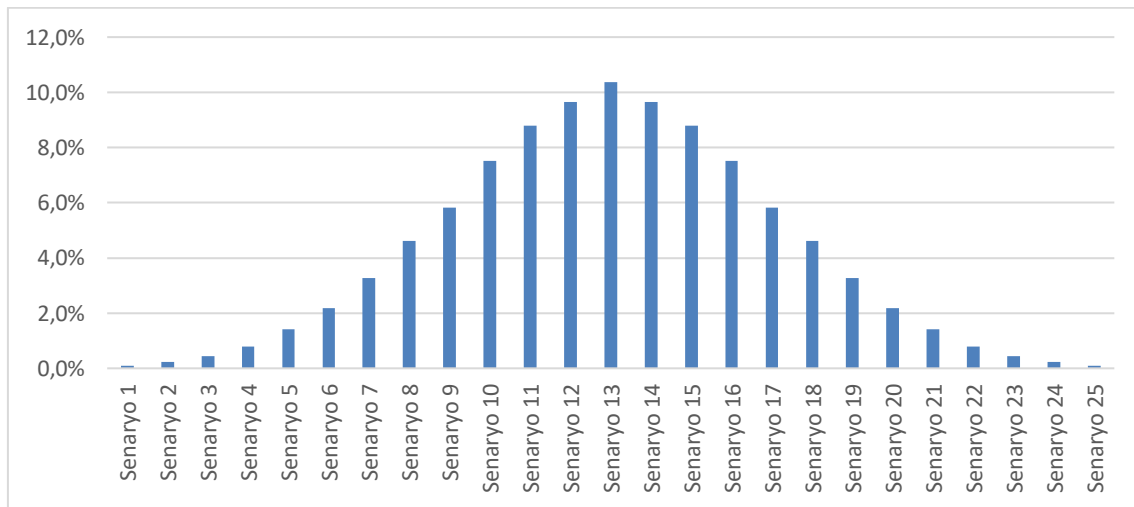
⁵ Aylık alanlar, net kayıtlı istihdam ile yararlanma oranının (stokastik parametre) çarpımından elde edilmektedir. Aylık alanların artış oranı da buna göre hesaplanmaktadır.

$$P(x_i) = Z \left(\frac{f(i + 0,5) - \mu}{\sigma} \right) - Z \left(\frac{f(i - 0,5) - \mu}{\sigma} \right)$$

Bu formülle özetle, 25 adet senaryoya kesikli olarak olasılık değerleri atanması için Z tablosundaki ilgili aralıklar içerisinde kalan olasılık ağırlıkları kullanılmıştır. Olasılık atanması sonucunda, söz konusu 25 senaryonun olasılık değerleri Çizelge 5.4'te ve olasılık dağılımı Şekil 5.2'de verilmiştir.

Çizelge 5.4. Senaryoların Olasılık Dağılımı

	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 3	Senaryo 4	Senaryo 5
2030 yılındaki ödenek alanların oranı	4,00	4,17	4,33	4,50	4,67
Olasılık değeri	0,10%	0,23%	0,44%	0,79%	1,42%
	Senaryo 6	Senaryo 7	Senaryo 8	Senaryo 9	Senaryo 10
2030 yılındaki ödenek alanların oranı	4,83	5,00	5,17	5,33	5,50
Olasılık değeri	2,19%	3,28%	4,61%	5,82%	7,51%
	Senaryo 11	Senaryo 12	Senaryo 13	Senaryo 14	Senaryo 15
2030 yılındaki ödenek alanların oranı	5,67	5,83	6,00	6,17	6,33
Olasılık değeri	8,78%	9,65%	10,36%	9,65%	8,78%
	Senaryo 16	Senaryo 17	Senaryo 18	Senaryo 19	Senaryo 20
2030 yılındaki ödenek alanların oranı	6,50	6,67	6,83	7,00	7,17
Olasılık değeri	7,51%	5,82%	4,61%	3,28%	2,19%
	Senaryo 21	Senaryo 22	Senaryo 23	Senaryo 24	Senaryo 25
2030 yılındaki ödenek alanların oranı	7,33	7,50	7,67	7,83	8,00
Olasılık değeri	1,42%	0,79%	0,44%	0,23%	0,10%



Şekil 5.2. Senaryoların Olasılık Dağılımı

Her bir senaryo için Fon'un gelir-gider dengeleri ve Fon varlığının GSYH⁶ içerisindeki oranının gelişimi tahmin edilmiştir. Bunun sonucunda, +/- 1 standart sapma aralığında (belirtilen aralığın olasılık değeri yaklaşık yüzde 70) tahmin edilen kestirim değişkenlerinin (Gelir-Gider/GSYH ve Fon varlığı/GSYH) gelişimi incelenmiştir.

Politika değişikliklerinin Fon'un gelir-gider dengeleri ve Fon varlığı üzerindeki etkileri de ayrıca incelenmiştir. Devlet, istihdamı korumaya ve artırmaya yönelik asgari ücret desteği, genç-kadın istihdamı teşvikleri, işbaşı eğitim programı gibi birçok politika uygulamaktır. Analiz kapsamında politika seçenekleri belirlenirken Fon'un mali dengeleri üzerinde en fazla etkili olması beklenen seçenekler belirlenmiştir.

- Olası politika değişikliklerinden ilki, 2020 yılından itibaren asgari ücret desteğinin devam etmesi varsayımdır.
- Politika değişikliklerinden diğeri, mevcut durumda yararlanma penceresi 2023 yılında sona eren genç ve kadın istihdamı teşvikinin ilgili yıldan itibaren devam etmesi varsayımdır.
- Politika değişikliklerinden bir diğeri, Fondan yapılan işbaşı eğitim programı harcamalarının yarısının aktif işgücü programı harcama tavanının içine alınması, bu yapılırken de toplum yararına programlara ayrılan payın azaltılması varsayımdır. Böylece Fon giderlerinde işbaşı eğitim programı harcamalarının yarısı kadar tasarruf yapılmakta, ama bu işbaşı eğitim programı harcamaları azaltılarak değil de toplum yararına program ödemeleri azaltılarak yapılmaktadır.
- Politika değişikliklerinde incelenen son durum, işsizlik sigortası prim oranlarında yapılacak 1 puanlık düşüş varsayımdır.

5.3. Senaryoların Değerlendirilmesi

Mevcut uygulamalar ve mevzuat altında politika değişikliğine gidilmeden Fonun uzun dönemli mali yapısı incelendiği baz senaryo grubuna ek olarak bir önceki bölümde belirtilen politika seçenekleri altında senaryo grupları oluşturulmuş ve bunların sonucunda belirtilen güven aralıklarında Fonun mali durumuna Şekil 5.3'de yer verilmiştir.

⁶ Nominal GSYH'yı bulmak için kullanılan enflasyon varsayımı ile Fon gelir ve gider tahminlerinde kullanılan enflasyon varsayımları aynıdır.

Baz senaryo grubu sonuçlarına göre, Fondan karşılanan istihdam teşviki ödemelerinin sona ermesinin ardından Fon varlığının GSYH'ya oranı artmaya başlamakta, senaryoların ortalamasında projeksiyon dönemi sonunda (2075) yaklaşık yüzde 3,8 düzeyine ulaşmaktadır. Yaklaşık yüzde 70 güven aralığı içerisinde (+/- σ) Fon varlığının GSYH'ya oranı yüzde 2,6-5,0 aralığında kalmaktadır. Gelir-gider farkının GSYH'ya oranı senaryoların ortalamasında projeksiyon dönemi sonunda yüzde 0,19 düzeyine ulaşmakta, belirtilen güven aralığında yüzde 0,1-0,27 bandında kalmaktadır. Buna göre, Fonun üzerindeki istihdam teşviki yüklerinin kanuni süresi içerisinde sonlandırılması ve **Fona mevcut uygulamalarına ek olarak harcama programı getirilmemesi durumunda Fon mali olarak sürdürülebilir olmakta, gelir-gider fazlası vermeye devam etmektedir.**

İncelenen politika değişikliği senaryo gruplarından ilkinde, asgari ücret desteğinin Fondan karşılanmaya devam edeceği ve asgari ücret desteği ödemelerinin prim gelirleri nispetinde arttığı varsayılmaktadır. Bu durumda, Fon varlığının GSYH'ya oranı hızla tükenmeye devam etmekte, 2030'lu yıllarda Fon tükenmektedir. Projeksiyon dönemi sonunda da, GSYH'nın yaklaşık yüzde 0,2'si düzeyinde açık (gelir-gider farkı) verilmektedir. **Asgari ücret desteğinin Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda Fonun mali olarak sürdürülebilir durumda olmayacağı net olarak söylenebilmektedir.**

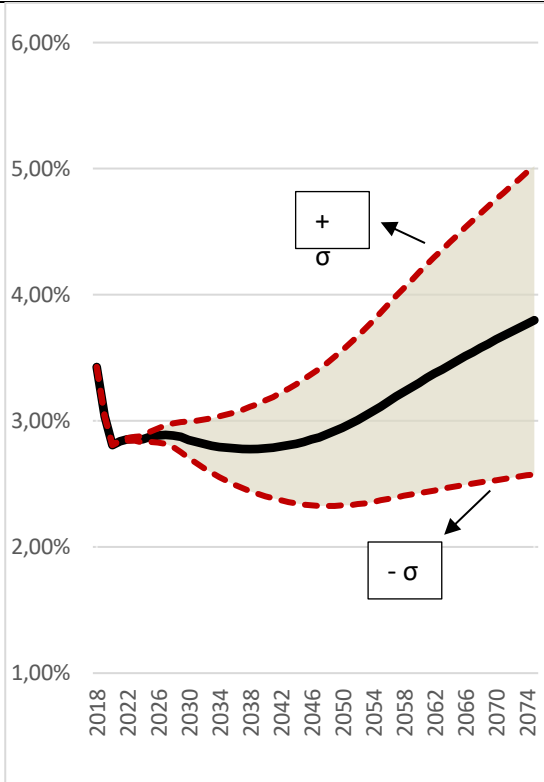
Bir diğer politika senaryosunda, mevcut durumda yararlanma penceresi 2023 yılında sona eren **genç ve kadın istihdam teşvikinin bu tarihten sonra da Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda, Fon mali dengeleri bir miktar bozulmakta ancak sürdürülebilir olmaya devam etmektedir.** Buna göre, Fon varlığı GSYH'ya oran olarak projeksiyon dönemi sonunda senaryo grubu ortalamasında yüzde 2,4 düzeyinde gerçekleşmekte (yüzde 70 olasılıkla yüzde 1,2-3,6 aralığında), Fon milli gelirin yüzde 0,1'i oranında fazla vermeye devam etmektedir.

Fon üzerinde önemli bir mali yük oluşturan işbaşı eğitim programı harcamaları konusunda, toplum yararına program harcamalarından tasarruf edilmesi yoluyla işbaşı eğitim programı harcamalarının yarısının azaltılması yönünde oluşturulan senaryo grubunda, Fon mali dengelerinde bir miktar iyileşme yaşanmaktadır. Buna göre, baz senaryo grubuna kıyasla senaryo ortalamalarında Fon varlığı bakımından projeksiyon dönemi sonunda milli gelire oran olarak yüzde 1,2 puan iyileşme sağlanarak yüzde 5,0 düzeyine ulaşılmaktadır (yüzde

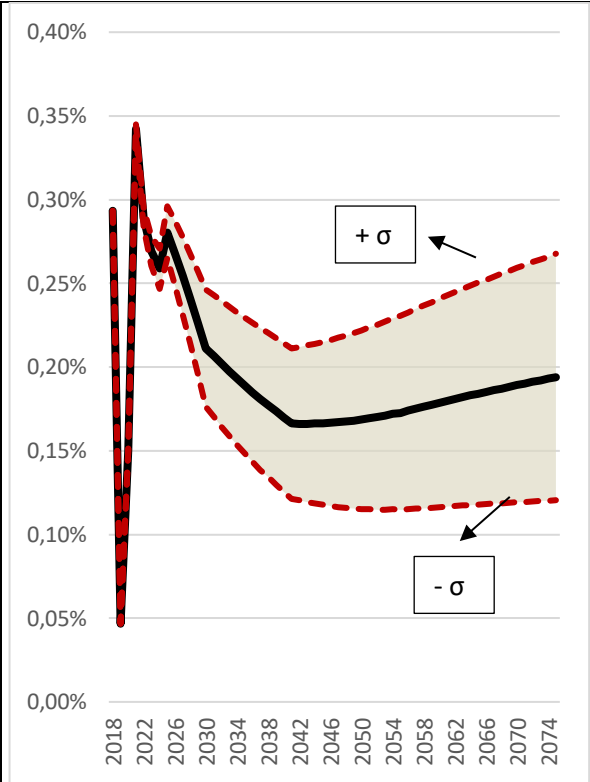
70 olasılıkla yüzde 3,8-6,2 aralığında). Gelir-gider farkı bakımından iyileşme baz senaryoya göre yüzde 0,07 puan artarak 0,27 düzeyine ulaşmaktadır.

Mevcut durumda, Fona getirilen ilave harcama programlarına rağmen istihdam teşviki niteliğindeki ödemelerin yasal süresi içinde sona ermesi durumunda Fonun mali olarak sürdürülebilir olmasından hareketle, Fonun prim oranlarında ne ölçüde azaltma yapılabileceği tartışılan bir husus olmaktadır. Bunun için, Fonun prim gelirlerine ilişkin olarak prim oranının 2021 yılından itibaren yüzde 4 yerine 1 puan azaltılarak yüzde 3 olarak uygulanmasıyla oluşturulan politika senaryosu grubunda Fon parametreleri incelenmiştir. Buna göre, prim oranının 1 puan azaltılmasıyla Fonun senaryo ortalamalarında 2060 yılı itibarıyla tükeneyeceği, mali olarak sürdürülebilir olma özelliğini kaybettiği görülmektedir. Gelir-gider farkı bakımından, projeksiyon dönemi sonunda senaryo ortalamalarında yüzde -0,04 oranına ulaşılmakta, açık verilmektedir. **Teşvik ödemeleri yasal süresi içerisinde sonlansa ve Fona ilave mali yük getirilmese dahi, mali olarak 2075'e kadar sürdürülebilir kalması durumunda Fondan azaltılabilecek prim oranının maksimum 0,8 puan düzeyinde olduğu tahmin edilmektedir. Fonun tükenmeyerek milli gelire oranla belli bir aralıkta kalması ve daha yüksek oranda prim oranı azaltımı yapılabilmesi için mevcut harcama programlarında tasarruf sağlanacak tedbirlerin alınması gerekecektir.**

Baz Senaryo Grubu (Hiçbir politika değişikliğinin olmadığı, teşvik ödemelerinin yasal süresinde sona erdiği durum)

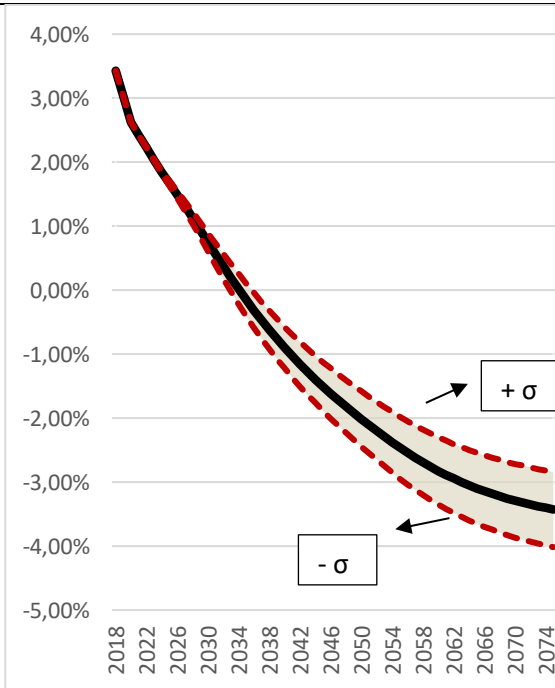


a. Fon Varlığının GSYH'ya Oranı

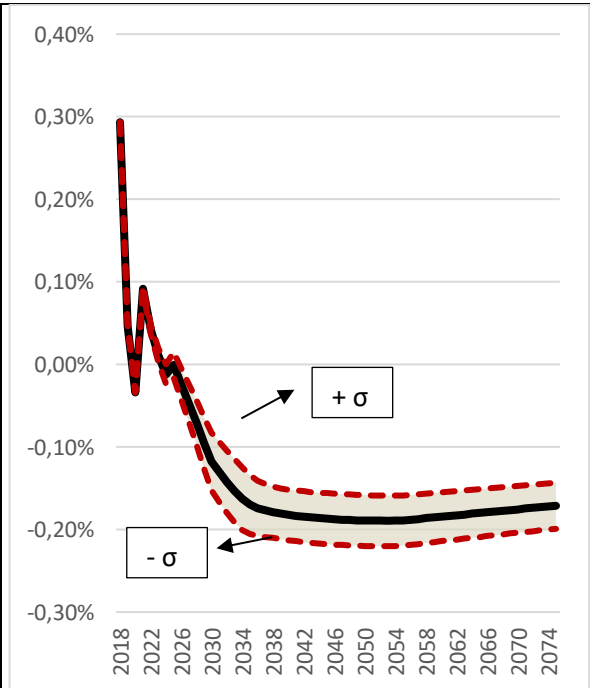


b. Fon Gelir ve Gider Farkının GSYH'ya Oranı

Asgari Ücret Desteğinin Fondan Karşılanmaya Devam Ettiği Durum

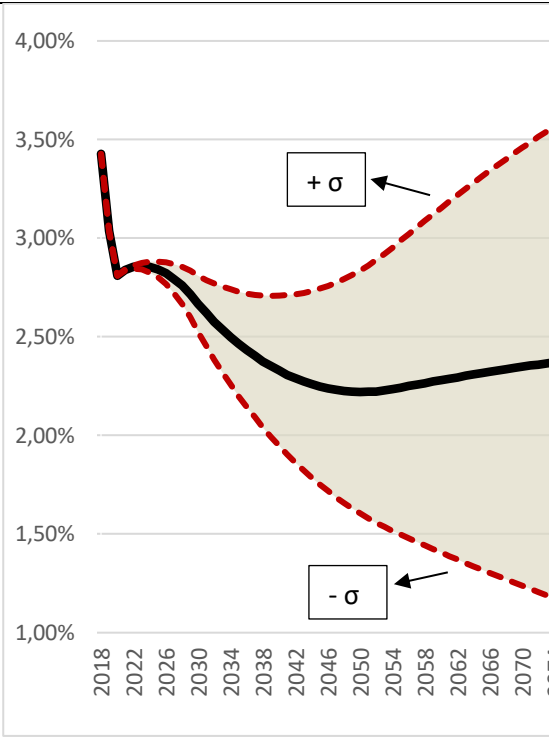


a. Fon Varlığının GSYH'ya Oranı

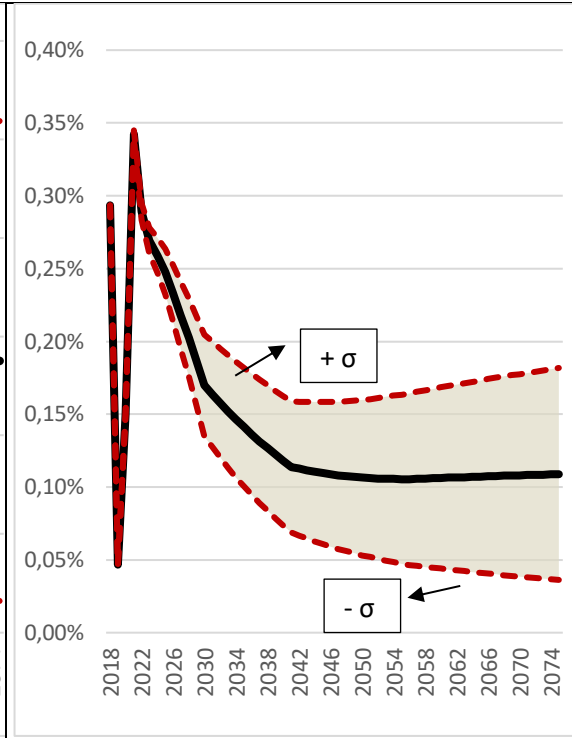


b. Fon Gelir ve Gider Farkının GSYH'ya Oranı

Genç-Kadın İstihdamı Teşvikinin Fon Karşılanmaya Devam Ettiği Durum

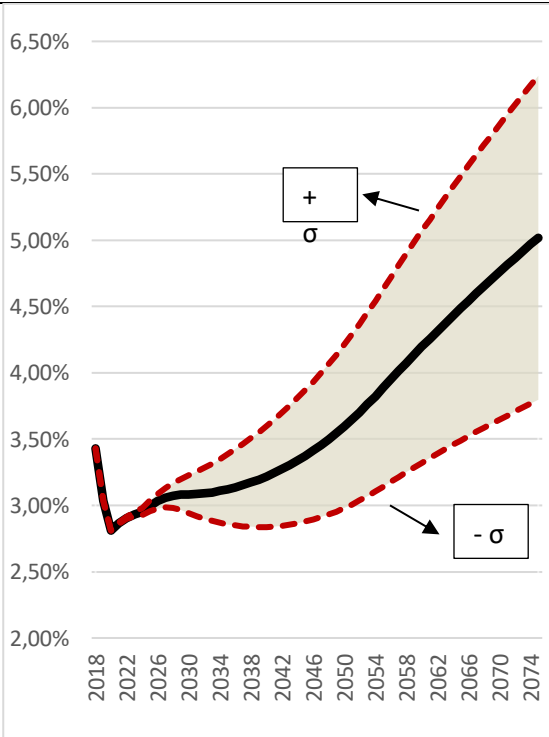


a. Fon Varlığının GSYH'ya Oranı

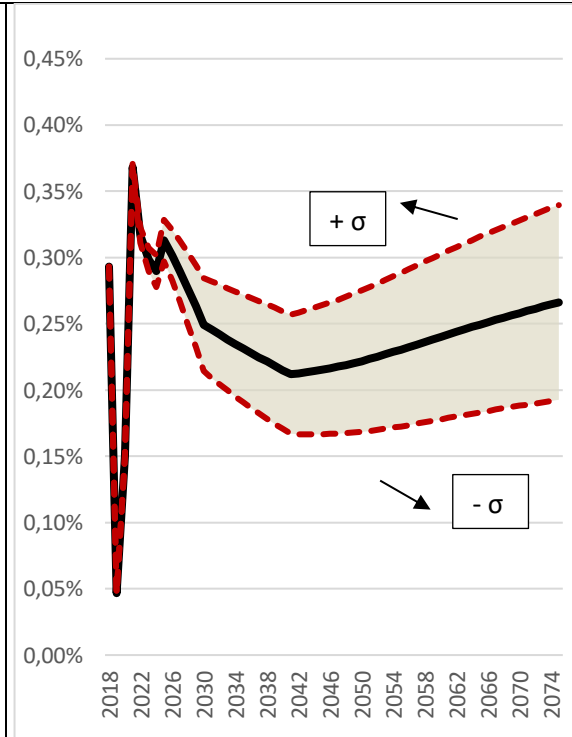


b. Fon Gelir ve Gider Farkının GSYH'ya Oranı

İşbaşı Eğitim Harcamalarının Yarısının Azaltıldığı (Toplum Yararına Program harcamaları azaltılarak) Durum

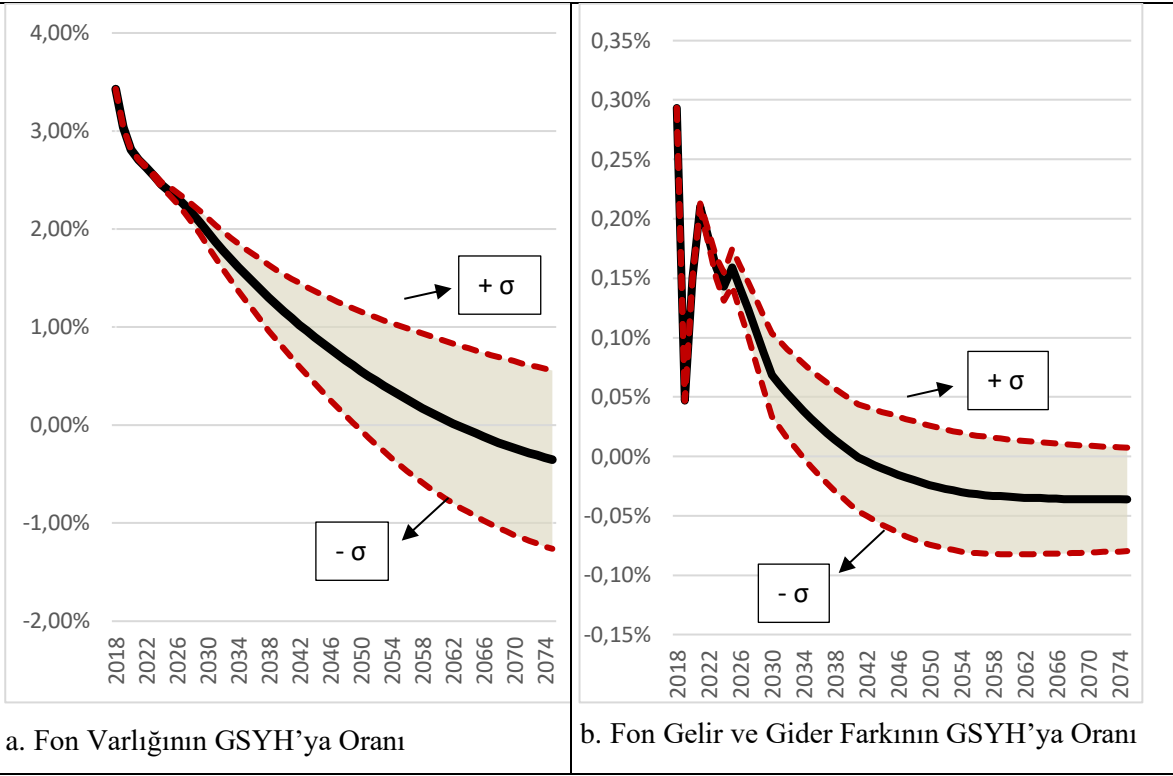


a. Fon Varlığının GSYH'ya Oranı



b. Fon Gelir ve Gider Farkının GSYH'ya Oranı

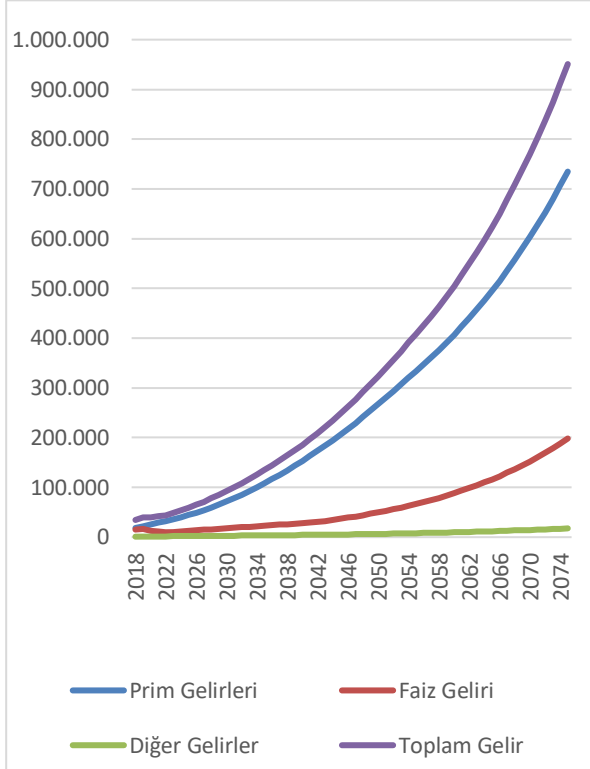
Prim Oranının 1 Puan Düşürüldüğü Durum



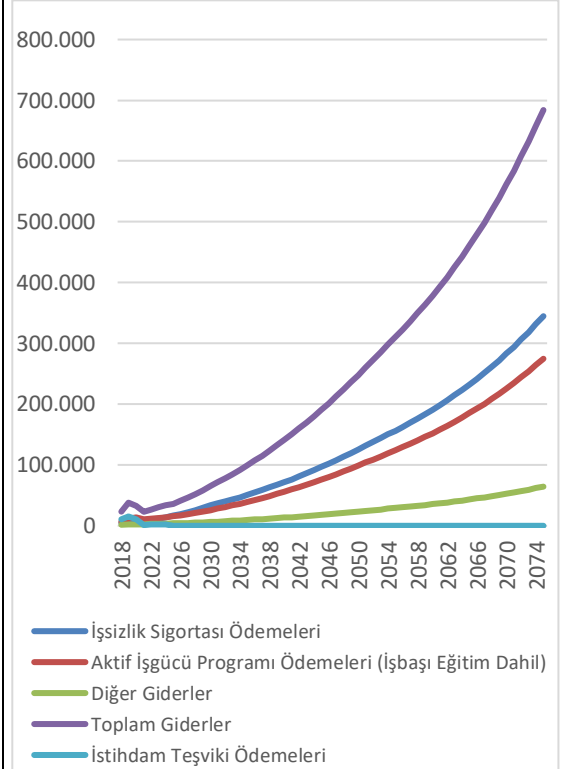
Şekil 5.3. Fon Varlığı ve Gelir-Gider Farkının GSYH'ya Oranı

Baz senaryo grubu ve politika seçeneklerine göre Fon gelir ve giderleri tahminleri Şekil 5.4'te yer almaktadır.

Baz Senaryo Grubu (Hiçbir politika değişikliğinin olmadığı, teşvik ödemelerinin yasal süresinde sona erdiği durum)

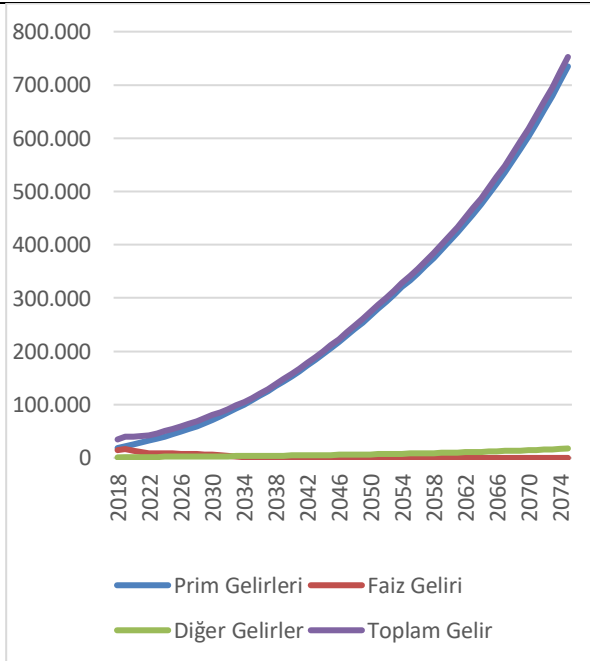


a. Fon Gelirlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

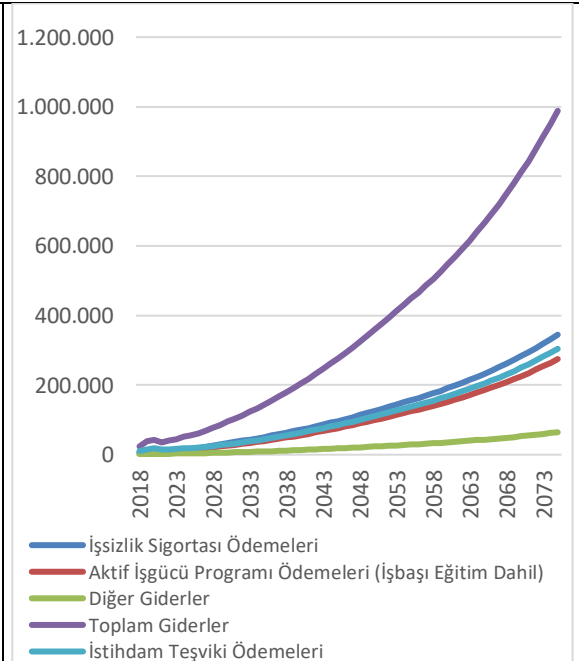


b. Fon Giderlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

Asgari Ücret Desteğinin Fondan Karşılanmaya Devam Ettiği Durum

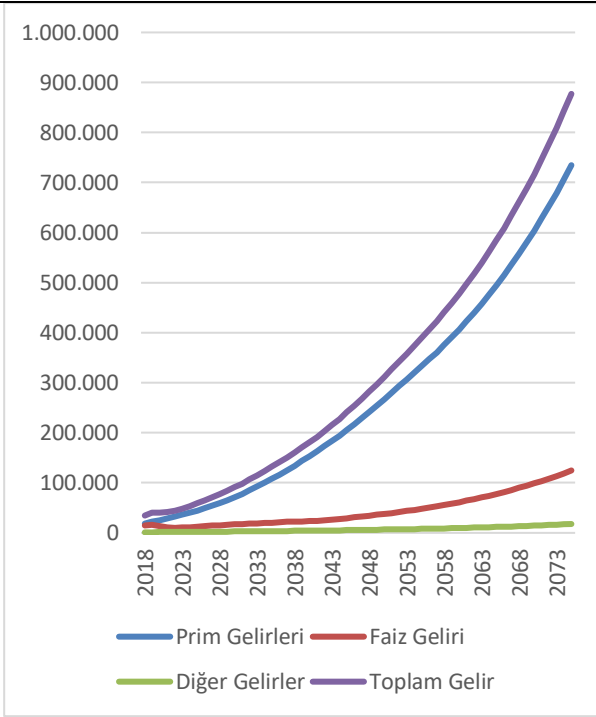


a. Fon Gelirlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

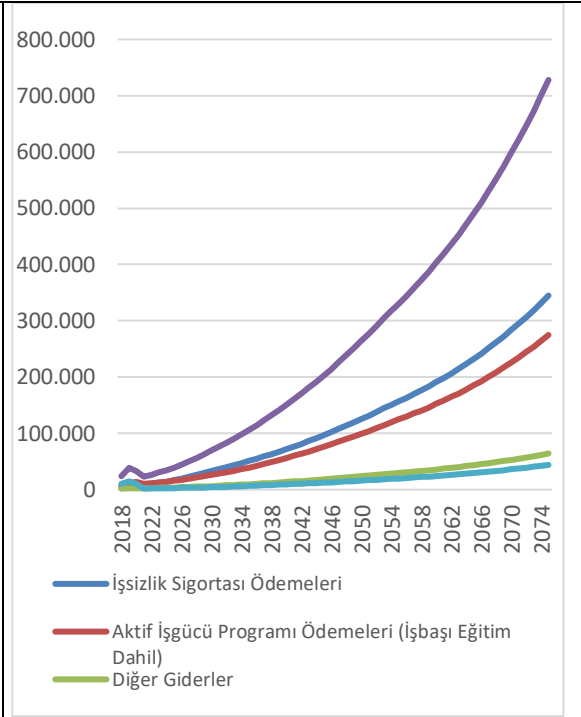


b. Fon Giderlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

Genç-Kadın İstihdamı Teşvikinin Fondan Karşılanmaya Devam Ettiği Durum

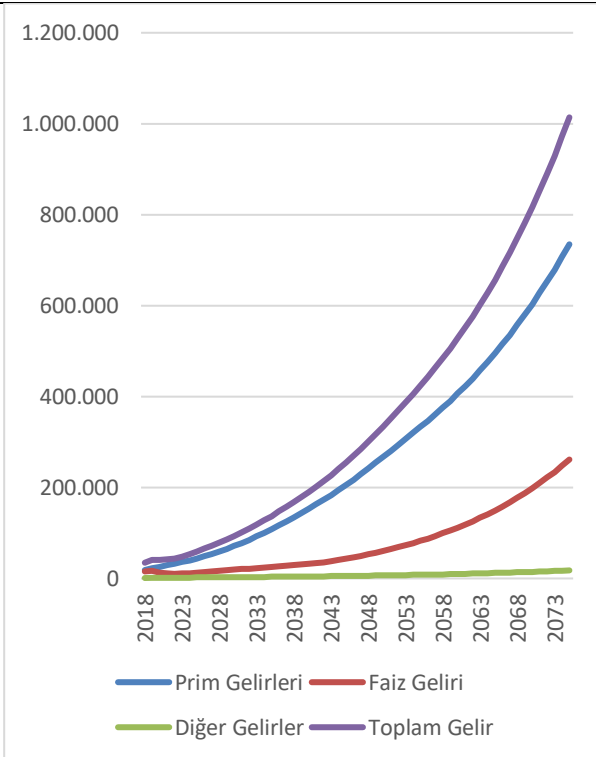


a. Fon Gelirlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

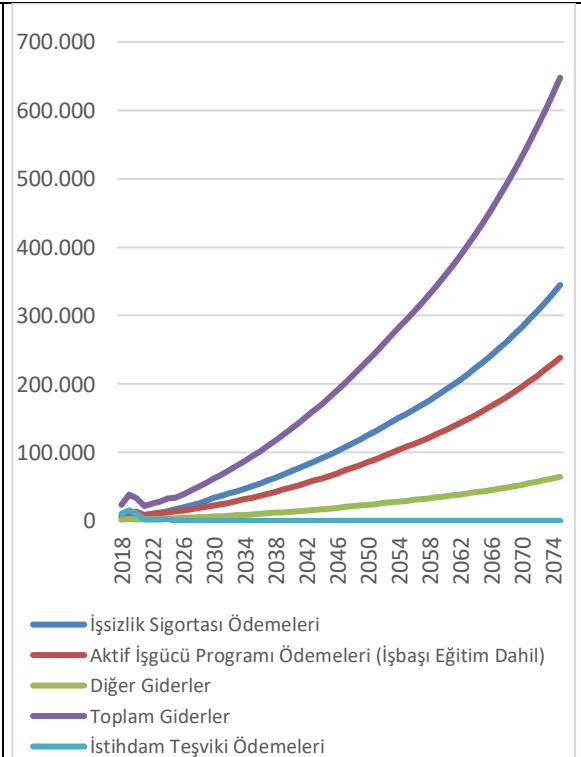


b. Fon Giderlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

İşbaşı Eğitim Harcamalarının Yarısını Azaltıldığı (Toplum Yararına Program harcamaları azaltılarak) Durum

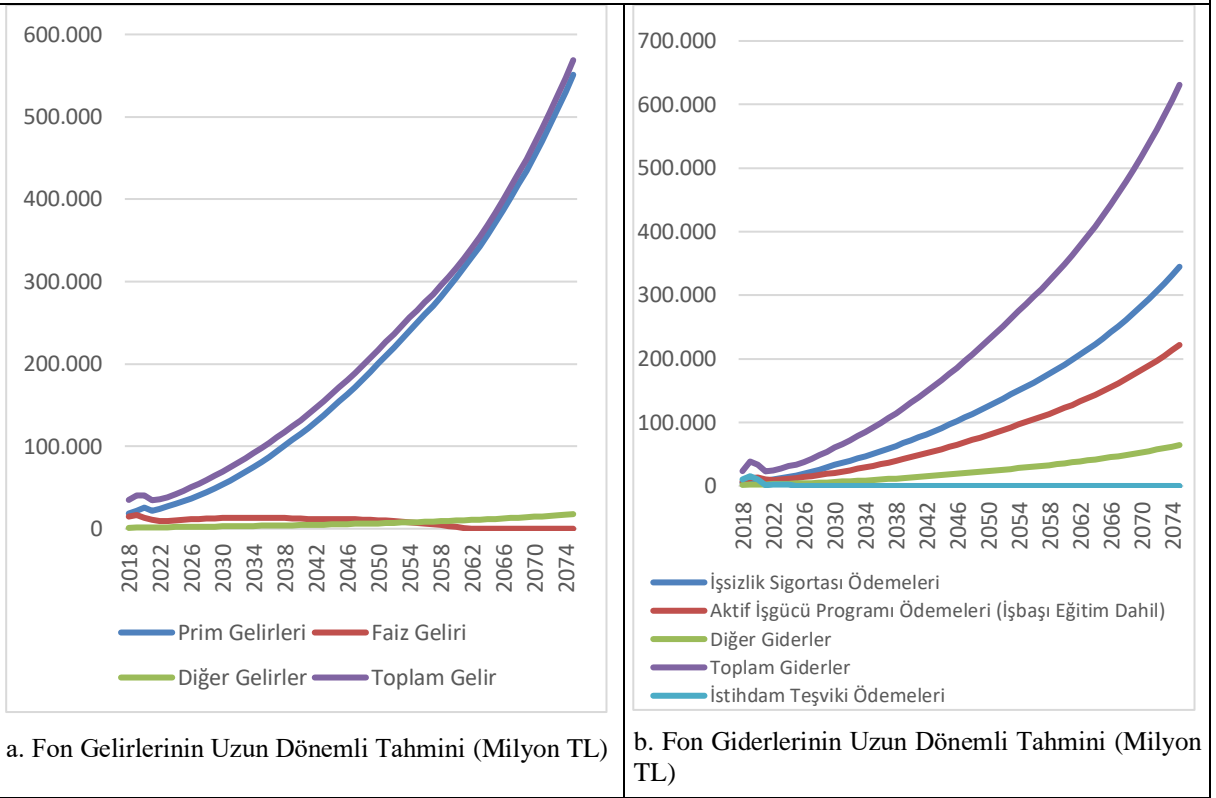


a. Fon Gelirlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)



b. Fon Giderlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

Prim Oranının 1 Puan Düşürüldüğü Durum



Şekil 5.4.Fon Gelir ve Giderlerinin Uzun Dönemli Tahmini (Milyon TL)

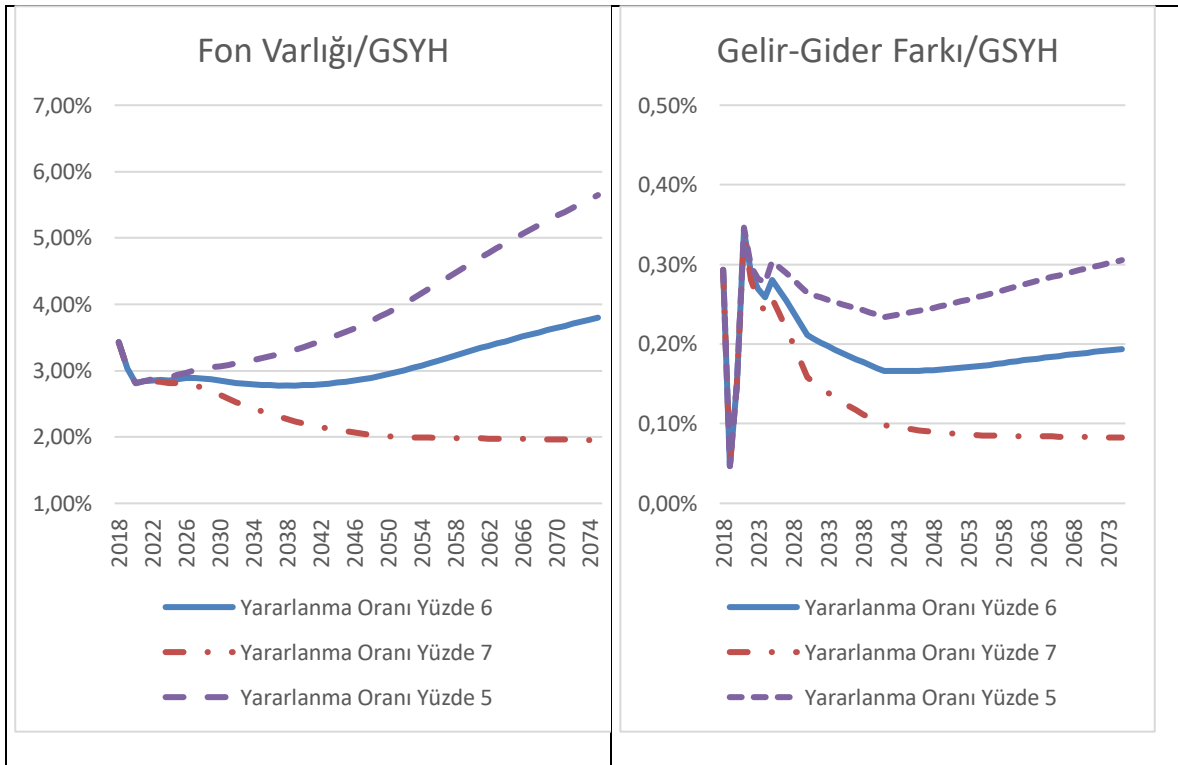
5.4. Duyarlılık Analizi

Analizler için belirlenen bazı varsayım değişikliklerinin, kestirim değişkenleri (Fon varlığı/GSYH ve Gelir-Gider/GSYH) üzerindeki etkilerinin incelenmesi, duyarlılığının gözlenmesi açısından önemlidir. Sonuçların belli bir değişkene göre duyarlılığının analiz edilebilmesi için, diğer varsayılan değişkenlerin sabit tutulması gerekmektedir. Bu bölümde duyarlılığı incelenecek varsayım değişkenleri tek tek değiştirilmekte ve kestirim değişkenlerine etkileri ayrı ayrı değerlendirilmektedir.

Bu bölümde ödenekten yararlananların oranı, net kayıtlı istihdam artış oranı ve reel ücret artış oranındaki marjinal değişimlerin kestirim değişkenlerine olan etkileri incelenmiştir.

Ödenekten Yararlanma Oranının Yüzde 6 Düzeyinden Yüzde 1 Puan Arttırılması/ Azaltılması: 2030 yılında ulaşılan yararlanma oranının artırıldığı durumda işsizlik sigortası ödemeleri artmakta bu da gelir-gider farkının ve Fon varlığının GSYH'ya oranının azalmasına neden olmaktadır. Ödenekten yararlanma oranının yüzde 6 olduğu durumda

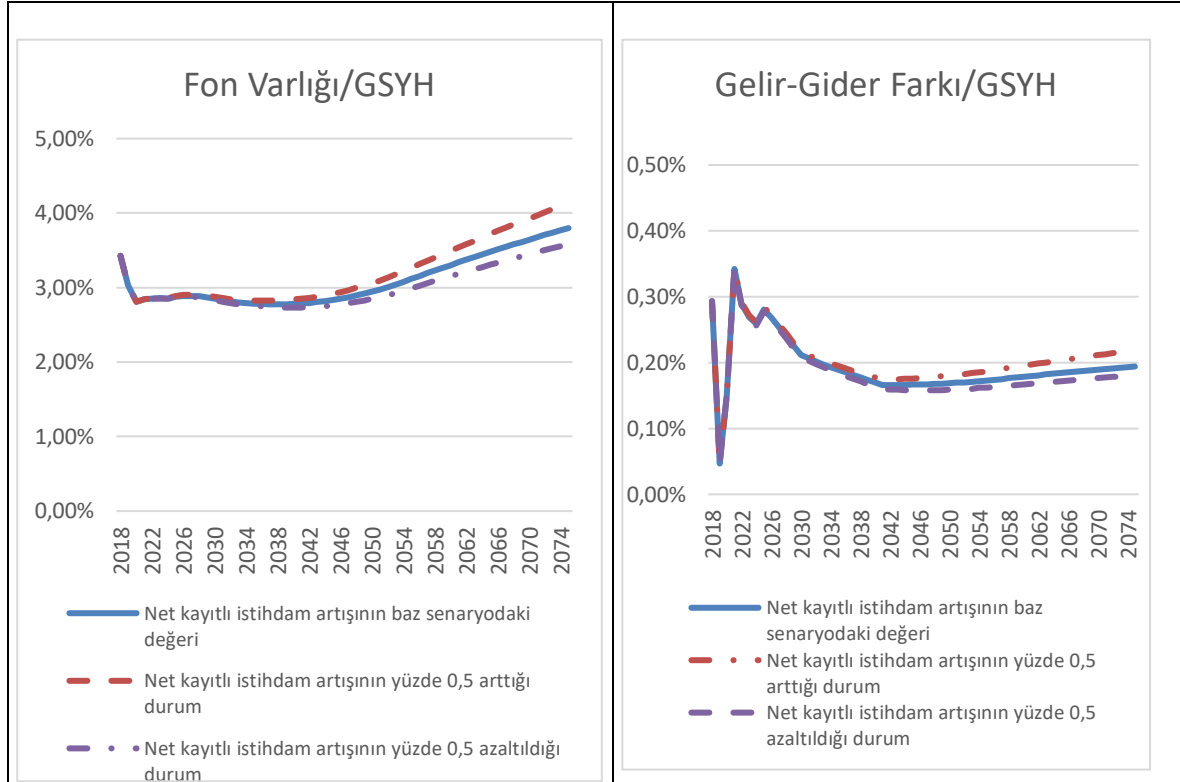
projeksiyon dönemi sonunda (2075 yılı) yüzde 0,19 olan gelir-gider farkı/GSYH, ödenekten yararlanma oranı yüzde 7 olduğunda yüzde 0,08'e gerilemektedir. Benzer şekilde, yararlanma oranının yüzde 6 olduğu durumda projeksiyon dönemi sonunda yüzde 3,8 olan Fon varlığı/GSYH, ödenekten yararlanma oranı yüzde 7 olduğunda yüzde 1,95'e gerilemektedir. Yararlanma oranı yüzde 5'e düşürüldüğünde ise projeksiyon dönemi sonunda Fon varlığı/GSYH yüzde 5,65'e, gelir-gider farkı/GSYH yüzde 0,31'e yükselmektedir. Dolayısıyla, yararlanma oranındaki 1 puanlık artış/azalış Fon varlığını uzun vadede GSYH'ya oranla yüzde 1,85 puan azaltmaktadır/artırmaktadır. (Şekil 5.5).



Şekil 5.5. Yararlanma Oranının Yüzde 1 Puan Arttığı Durumda Fon Varlığı/GSYH ve Gelir-Gider Farkı/GSYH (Yüzde)

Net Kayıtlı İstihdam Artış Oranı Varsayımının Tüm Yıllar İçin Yüzde 0,5 Puan Artırılması/Azaltılması: Net kayıtlı istihdam artışının artırıldığı durumda hem Fon gelir kalemleri (prim gelirleri ve faiz geliri) hem de Fon gider kalemleri etkilenmektedir. Net kayıtlı istihdamdaki artış sonucu toplam gelirlerin ana kaynağı olan prim gelirlerindeki artış toplam gelirleri toplam giderlerden daha fazla artırmaktadır. Bu da gelir-gider farkının ve Fon varlığının GSYH'ya oranının artmasına neden olmaktadır. Net kayıtlı istihdam artışının tüm yıllarda yüzde 0,5 puan artırıldığı durumda gelir-gider farkı/GSYH 0,22'ye, Fon

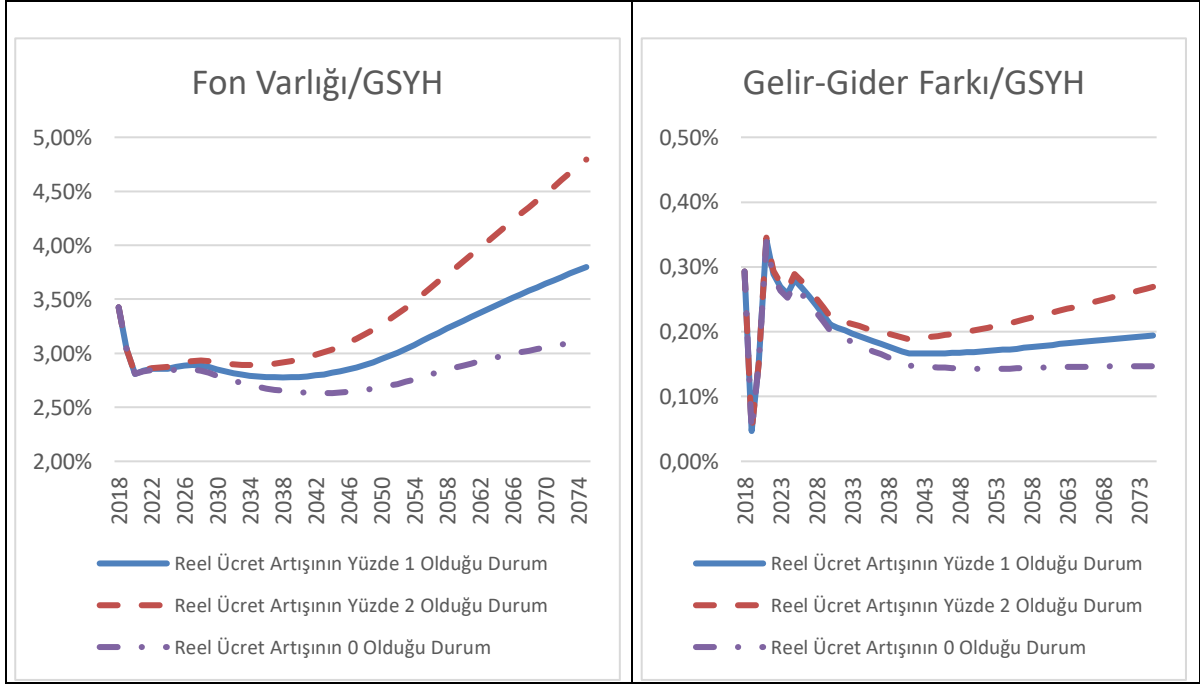
varlığı/GSYH yüzde 3,8'den yüzde 4,14'e çıkmaktadır. Net kayıtlı istihdam artışının tüm yıllarda yüzde 0,5 puan düşürüldüğü durumda ise projeksiyon dönemi sonunda Fon varlığı/GSYH yüzde 3,58'e, gelir-gider farkı/GSYH yüzde 0,18'e düşmektedir. Dolayısıyla, net kayıtlı istihdam artış oranındaki yüzde 0,5 puanlık artış uzun vadede Fon varlığını GSYH'ya oranla yüzde 0,3 puan artırırken; yüzde 0,5 puanlık azalış Fon varlığını GSYH'ya oranla yüzde 0,2 puan azaltmaktadır (Şekil 5.6).



Şekil 5.6. Net Kayıtlı İstihdam Artış Oranı Varsayımının Tüm Yıllar İçin Yüzde 0,5 Puan Artırıldığı Durumda Fon Varlığı/GSYH ve Gelir-Gider Farkı/GSYH (Yüzde)

Reel Ücret Artış Oranının Yüzde 1'den Yüzde 1 Puan Artırılması/Azaltılması: Reel ücret artış oranının tüm yıllarda yüzde 1 puan artırıldığı durumda da hem Fon gelir kalemleri hem de Fon gider kalemleri etkilenmektedir. Bir önceki duruma benzer şekilde reel ücret artış oranındaki yüzde 1 puanlık artış sonucu toplam gelirlerdeki artış toplam giderlerden daha fazla olmaktadır. Bu da gelir-gider farkının ve Fon varlığının GSYH'ya oranının artmasına neden olmaktadır. Reel ücret artış oranının yüzde 1'den yüzde 2'ye çıkarıldığı durumda Fon varlığı/GSYH yüzde 3,8'den yüzde 4,79'a çıkmaktadır. Reel ücret artış oranının yüzde 1'den yüzde 0'a indirildiği durumda ise Fon varlığı/GSYH yüzde 3,8'den

yüzde 3,12'ye düşmektedir. Dolayısıyla, reel ücret artış oranındaki yüzde 1 puanlık artış uzun vadede Fon varlığını GSYH'ya oranla yüzde 1 puan artırırken, reel ücret artışının 0 olduğu durumda uzun vadede Fon varlığı GSYH'ya oranla yüzde 0,68 puan azalmaktadır (Şekil 5.7).



Şekil 5.7. Reel Ücret Artış Oranının Yüzde 1 Puan Arttığı Durumda Fon Varlığı/GSYH ve Gelir-Gider Farkı/GSYH (Yüzde)

Duyarlılık analizleri sonucunda, duyarlılığı incelenen temel varsayım değişkenleri içerisinde kestirim değişkenlerinin en çok ödenekten yararlanma oranına hassas olduğu, dolayısıyla hesaplamalarda yararlanma oranı varsayımının sonuçlar üzerinde kritik bir rol oynadığı görülmektedir. Bu durumda senaryoların yararlanma oranı değişkeni üzerinden yapılmasının isabetli olduğu da görülmektedir.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

İşsizlik ve işsizliğin birey ve toplum üzerinde oluşturduğu olumsuz etkiler ülkelerin en önemli sorunlarından biridir. İşsizlikle mücadelede temel çözüm istihdamı artırma yoluyla işsizliği azaltmaktır. Ancak, ekonomide işsizliğin tamamen ortadan kaldırılması çok kolay olmadığından, işsizlik nedeniyle ortaya çıkan zararların en aza indirgenmesi gerekmektedir.

Birçok ülkede işsizlik sorununu çözmek ve olumsuz etkilerinin bir kısmını hafifletmek amacıyla çeşitli politikalar geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Bu politikalar içerisinde en önemlilerden biri işsizlik sigortası uygulamasıdır. Temel amacı işsizliğin neden olduğu olumsuz etkileri azaltmak olan bu uygulama ülkeler arasında farklılık göstermektedir.

İşsizlik sigortası uygulaması kapsamında işsiz kalan bireyin kaybettiği gelirin bir kısmının belirli bir süre karşılanmasının yanında, bu bireyin yeniden işe yerleştirilmesine ve niteliklerinin korunması, bireye yeni mesleki beceriler kazandırılmasına yönelik mesleki eğitim programları gibi hizmetler de bulunmaktadır. Bu uygulama kapsamında verilen ödenekler sayesinde işsiz bireylerin alım güçleri üzerindeki şok etkisi azaltılmakta, bu da ekonomik aktivitedeki canlılığın sürmesini sağlamaktadır.

Bu çalışmada işsizlik sigortası kavramı ve işsizlik sigortası uygulamasının gelişimi incelenmiştir. İşsizlik sigortasının özellikleri, kapsamı, hak ediş koşulları, Fon kapsamında sağlanan hizmetler ve Fonun değerlendirilmesine ilişkin Türkiye'deki durum irdelenmiş ve diğer ülkelerde de bu sistemin işleyişine dair incelemelerde bulunulmuştur.

Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamasının yasalaşması 1999 yılında mümkün olmuştur. 2000 yılında fiilen başlamış olan uygulamada işsizlik ödenekleri 2002 yılından itibaren ödenmeye başlanmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu mevcut durumda Türkiye'deki en büyük fonlardan biridir ve 2019 yılı itibarıyla 130 milyar TL büyüklüğe ulaşmıştır. Sistemin işleyiş bakımından hali hazırda devlet için diğer sosyal güvenlik kuruluşlarındaki gibi açıkların kapatılması yönünde mali bir yük getirdiğini söylemek mümkün değildir.

2018 yılında TÜİK verilerine göre 3 milyon 537 bin olan işsiz bireyden, 1 milyon 635 bin kişi işsizlik ödeneği için başvuruda bulunmuş ve bunların 841.847 kişisi ödenek almaya hak

kazanmıştır. Toplanan primler ve diğer gelir kaynakları ve Fonun değerlendirilmesi sonucu oldukça önemli bir büyüklüğe ulaşan bu Fondan yararlanan işsizlerin ülkedeki toplam işsizlere oranı yaklaşık yüzde 24 düzeyindedir. İşsizlik ödeneğinden yararlanan işsizlerin oranının düşük düzeyde kalmasında, kapsamdaki kişilerin toplam istihdam içindeki payının düşük olmasının ve bu ödeneği hak etme koşullarını sağlayan kesimin az olmasının etkili olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, işgücü piyasasının yeterince gelişmiş olmaması, işçi ve işveren arasındaki bilgi eksiklikleri gibi durumlar da yararlanma oranını düşürebilmektedir. Koşullar dünya standartlarına uygun olsa da hak ediş şartlarındaki belirli süre çalışmış olma ve prim ödeme koşulunu sağlamak zor olabilmektedir. Ödeneği hak etme koşullarının AB ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye’de daha ağır olduğu görülmektedir. Devir hızının yüksek ve işte kalış sürelerinin düşük olduğu sektörlerde kesintisiz bir süre işte çalışıp prim ödeme koşulunun sağlanması çok kolay olamayabilmektedir.

Sistemin olabildiğince çok çalışanı kapsamı bakımından kendi isteği dışında işsiz kalan ve çalıştığı süre içerisinde primleri düzgün ödenen bireyler göz önünde bulundurulduğunda, hak ediş şartlarında yapılacak bir miktar esnekleştirme çalışmaları bu ödenekten faydalanan kişi sayısında artış sağlayabilir. Ayrıca, işe yeni başlamış, iradesi dışında işsiz kalmış kişilerinde belirli bir oranda bu sistemden faydalanabilmesine yönelik çalışmalar da faydalı olabilir. İşgücü piyasasındaki bilgi eksikliği gibi nedenlerden kaynaklanan durumların düzeltilmesi noktasında, kayıt dışı istihdamı azaltacak politikaların kararlılıkla sürdürülmesi, İŞKUR faaliyetlerinin bilinirliğinin artırılması faydalı görülmektedir.

Türkiye’de işsizlik sigortası finansmanında işveren katılım payı sigortalının prime esas kazancının yüzde 2’si kadardır. Mevcut durumda işgücü maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı bu oran işveren için yüksek olabilmekte kimi durumlarda kayıt dışı istihdamın tercih edilmesine neden olabilmektedir. İşsizlik sigortası finansmanında işveren payının azaltılması işverenin işgücü maliyetini azaltıcı yönde etki sağlayabilecektir. İşgücü maliyetinin azaltılması ile hem istihdama pozitif katkı sağlanabilir hem de kayıt dışı istihdamın azaltılmasına yardımcı olunabilir.

Mevcut durumda işsizlik ödemeleri Fon giderlerinin küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Fon ekonominin tüm kesimlerinin ilgisini çekmekle birlikte, Fon’un daha çok Hazine’yi finanse eden bir görünümünün olduğuna dair zaman zaman eleştiriler bulunmaktadır. Fon’un

sürdürülebilirliği noktasında Fon'un ödenekler dışındaki kalemlere ayırdığı paydaki gelişmeler oldukça önemlidir.

Fon kaynaklarının verimli alanlarda kullanılması ülke ekonomisine ve istihdamına önemli katkılar sağlayacaktır. Bu bakımdan kaynakların kullanılacağı alanlar seçilirken, kaynakların üretim, verimlilik, istihdam artırıcı alanlara yönlendirilmesi oldukça önemlidir. Aksi takdirde Fon kaynakları ülke ekonomisine katkı sağlayamamanın ötesinde, Fonun gelir-gider dengesinde de bir bozulma sonucu esas amaç olan ödeneklerin ödenmesi noktasında da riskler oluşabilir. Bu çerçevede, Fonda biriken miktarın büyüklüğü göz önüne alındığında, aktüeryal hesaplamalar çerçevesinde uygun bulunduğu takdirde Fondan istihdam artırıcı uygulamalara kaynak aktarılmaya devam edilmesi (işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre mesleki eğitim, işbaşı eğitim harcamaları gibi) söz konusu olabilir. Bu sayede istihdamın artırılması ve çalışanın niteliğinin yükseltilmesi yoluyla işsizliğin azaltılmasına önemli katkı sağlanabilir.

Kurulduğu günden bu yana Fon finansal açıdan açık vermese de daha önceki dönemlerde kurulmuş sosyal güvenlik fonlarının zaman içerisinde yapılan müdahalelerle eriyip tükendiği bilinmektedir. Bu hususta ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak adına Fon'dan başka alanlara yapılan aktarımlara oldukça dikkat edilmelidir.

Diğer ülkelerde işsizlik sigortası uygulamalarında ödenek ödeme süresinin ülkeler arasında yaş ve prim ödeme gün sayısına göre değiştiği gözlenmektedir. Bu sürenin belirlenmesinin amacı işsiz bireye maddi destek sağlanırken, sağlanan bu desteğin bireyi işsiz kalmaya özendirme süre ve düzeyde olmasıdır. Türkiye'de ödenek ödeme süresi 180 gün ile 300 gün arasında değişmektedir. Bu sürenin kısa olduğu yönünde eleştiriler bulunsa da bu sürenin yeni bir iş bulmak için yeterli olduğu düşünülmektedir.

İşsizlik ödeneği hesabında işsiz bireyin medeni durumu, bakmakla yükümlü olduğu fert sayısı veya çocuk sahipliği gibi kriterlerin dikkate alınması, Fonun temel amacı olan işsizliğin neden olduğu zararların tazmini açısından yararlı olacaktır. Sosyal devlet olmanın gereği işsiz kalan kişinin geçindirmekle yükümlü olduğu tüm aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde işsizlik ödeneği verilmesi önemli bir husustur.

İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında yer alan Ücret Garanti Fonu ve Kısa Çalışma Ödeneği konusunda, ekonomik sıkıntı yaşayan işverenlere Kurum tarafından bilgi verilerek bu imkânlardan yararlanmalarını sağlamak faydalı olacaktır. Bu sayede işverenlerin işçilerin işine son vermesi yerine bu kaynakları kullanarak istihdamlarını devam ettirmelerine katkı sağlanacaktır.

2015 yılından itibaren Fon'un getirisinin enflasyonun altında kaldığı görülmektedir. Bu noktada, Fon'un kullanım alanlarının yanında değerlendirildiği araçların da gözden geçirilmesi oldukça faydalı olacaktır.

Çalışma kapsamında oluşturulan senaryolar çerçevesinde yapılan projeksiyon sonuçlarına göre, mevcut uygulamalar ve mevzuat altında politika değişikliğine gidilmeden, Fonun üzerindeki istihdam teşviki yüklerinin kanuni süresi içerisinde sonlandırılması ve Fona mevcut uygulamalarına ek olarak harcama programı getirilmemesi durumunda Fon mali olarak sürdürülebilir olmakta, gelir-gider fazlası vermeye devam etmektedir. Fondan karşılanan istihdam teşviki ödemelerinin sona ermesinin ardından Fon varlığının GSYH'ya oranı artmaya başlamakta, senaryoların ortalamasında projeksiyon dönemi sonunda (2075) yaklaşık yüzde 3,8 düzeyine ulaşmaktadır.

Çalışmada incelenen politika değişiklikleri içerisinde asgari ücret desteğinin Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda Fon varlığının GSYH'ya oranı hızla tükenmeye devam etmekte, 2030'lu yıllarda Fon tükenmektedir. Projeksiyon dönemi sonunda da, GSYH'nın yaklaşık yüzde 0,2'si düzeyinde açık (gelir-gider farkı) verilmektedir. Fonun mali olarak sürdürülebilir durumda olmayacağı görülmektedir.

Mevcut durumda yararlanma penceresi 2023 yılında sona eren genç ve kadın istihdam teşvikinin bu tarihten sonra da Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda, Fon mali dengeleri bir miktar bozulmakta ancak Fonun sürdürülebilir olmaya devam edeceği tahmin edilmektedir. Buna göre, Fon varlığı GSYH'ya oran olarak projeksiyon dönemi sonunda yüzde 2,4 düzeyinde gerçekleşmekte, Fon milli gelirin yüzde 0,1'i oranında fazla vermeye devam etmektedir.

Fon üzerinde önemli bir mali yük oluşturan işbaşı eğitim programı harcamaları konusunda, toplum yararına program harcamalarından tasarruf edilmesi yoluyla işbaşı eğitim programı

harcamalarının yarısının azaltılması yönünde oluşturulan senaryo grubunda, Fon mali dengelerinde bir miktar iyileşme yaşanmaktadır. Buna göre, baz senaryo grubuna kıyasla Fon varlığında projeksiyon dönemi sonunda milli gelire oran olarak yüzde 1,2 puan iyileşme sağlanarak yüzde 5,0 düzeyine ulaşılmaktadır.

Mevcut durumda, Fona getirilen ilave harcama programlarına rağmen istihdam teşviki niteliğindeki ödemelerin yasal süresi içinde sona ermesi durumunda Fonun mali olarak sürdürülebilir olmasından hareketle, Fonun prim gelirlerine ilişkin olarak prim oranının 2021 yılından itibaren yüzde 4 yerine 1 puan azaltılarak yüzde 3 olarak uygulanması durumunda Fonun 2060 yılı itibarıyla tükeneceği, mali olarak sürdürülebilir olma özelliğini kaybettiği görülmektedir. Fonun prim oranlarında ne ölçüde azaltma yapılabileceği hususu irdelendiğinde, prim oranında maksimum 0,8 puan azaltım yapılabileceği tahmin edilmektedir. Fonun tükenmeyerek milli gelire oranla belli bir aralıkta kalması ve daha yüksek oranda prim oranı azaltımı yapılabilmesi için mevcut harcama programlarında tasarruf sağlanacak tedbirlerin alınması gerekecektir.

KAYNAKLAR

Açık, D., İşsizlik Sigortası Fonlarının Değerlendirilmesi: Türkiye Uygulaması (2000-2015), Yüksek Lisans Tezi, Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ordu, **2016**.

Aktürk, B., İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, **2008**.

Andaç, F., İşsizlik Sigortası, 2. Baskı, TÜHİS Yayınları, Ankara, **2010**.

Austria, <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2006-2007/europe/austria.pdf> (Erişim Tarihi: **15 Ağustos 2019**).

Ayas, G., İşsizlik Sigortası ve Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Aksamalar, Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin, **2015**.

Aydın, N., Türkiye’de İşsizlik Olgusu ve Çözümüne İlişkin Politikaların Etkinliği, Doktora Tezi, İstanbul, **2012**.

Başterzi, S., İşsizlik Sigortası, Ankara, **1996**.

Can, R., Pektaş Erdem, B., Kassap, V., Demirel, B., Türkiye İşgücü Piyasasındaki Yapısal Dönüşüm, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara, **2017**.

Child Poverty Action Group, <https://www.onlinepublications.cpag.org.uk/default.aspx?nodeID=B8490D04-DD9A-4218-9DA1-872FFA01E715> (Erişim Tarihi: **9 Ağustos 2019**).

ÇASGEM -T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitimi ve Araştırma Merkezi, İşsizlik Sigortası Ödemelerinin Yararlanıcılarının İş Arama Eğilimlerine Etkisi, Araştırma Raporu, No.59, Ankara, **2017**.

Dritsakis, N., Forecasting Unemployment Rates in USA Using Bos-Jenkins Methodology, International Journal of Economics And Financial Issues, ISSN:2146-4138, **2018**.

Dobre, I., Alexandru, A.A., Modelling Unemployment Rate Using Box-Jenkins Procedure, Journal of Applied Quantative Methods, **2008**.

- Dost, Z. D., İşsizlikle Mücadelede İş Arama Yöntemleri ve Türkiye İş Kurumu'nun Değerlendirilmesi, Uzmanlık Tezi, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, **2014**.
- Durna, F., Türkiye'de İşsizlik Sigortası ve 2008 Küresel Ekonomik Krizin İşsizlik Sigortasına Etkisi, Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas, **2013**.
- Ehrenberg, R.G., Smith, R.S., Modern Theory and Labor Public Policy Economics, 7th Edition, Addison-Wesley, Boston, **2000**.
- Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/article/2015/italy-reforms-to-system-of-unemployment-benefits> (Erişim Tarihi: **11 Ağustos 2019**).
- European Commission, <https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en> (Erişim Tarihi: **11 Ağustos 2019**).
- Eurostat, Unemployment metadata, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, (Erişim Tarihi: **12 Temmuz 2019**).
- Expatica, <https://www.expatica.com/nl/about/gov-law-admin/social-security-in-the-netherlands-your-dutch-social-security-benefits-100578/> (Erişim Tarihi: **11 Ağustos 2019**)
- Eyüpoğlu, D., 2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, **2003**.
- Görücü, İ., Aybıyık, N., Koç, M., Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010), e-Journal of New World Sciences Academy, Vol.7, No.2, Malatya, **2012**.
- Gujarati, D.N., Basic Econometrics, Fourth Edition, The McGraw-Hill Inc., **2004**.
- ILO-International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/WCMS_470306/lang--en/index.htm (Erişim Tarihi: **12 Temmuz 2019**)
- İŞKUR, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, Resmi Gazete 12 Mart 2013, No. 28585.
- İŞKUR, Faaliyet Raporları, Ankara, **2019**.

İŞKUR, İşlemler El Kitabı, Ankara, **2010**.

İŞKUR, İş Kaybı Tazminatı, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminati/>, (Erişim Tarihi: **10 Eylül 2019**).

İŞKUR, İşsizlik Sigortası Bültenleri, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/yayinlar/>, (Erişim Tarihi: **1 Eylül 2019**).

İŞKUR, Genel Kurul Raporu, https://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/genel_kurul_karar_ve_raporlar%C4%B1/3_Genel%20Kurul%20Raporu.pdf (Erişim Tarihi: **20 Eylül 2019**).

İŞKUR, İşsizlik Sigortası Bülteni, Ankara, **2000**.

İŞKUR: Teşvikler, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/> (Erişim Tarihi: **15 Eylül 2019**).

İŞKUR: Yarım Çalışma Ödeneği, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/yarim-calisma-odeneği/>, (Erişim Tarihi: **15 Eylül 2019**).

İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140129-33-1.pdf>, (Erişim Tarihi: **25 Eylül 2019**).

İyidiker, H., Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik Sorunu, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, **1987**.

Kalkınma Planları, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara, **1995**.

Karabulut, A., Türkiye’deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği, Uzmanlık Tezi, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, **2007**.

Korea Institute for Health and Social Affairs, Long-term Projection of Social Expenditure in Korea, **2014**.

Kumaş, H., O. Karadeniz, Türkiye’de İşsizlik Sigortası Ödeneği’nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olmasının Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Analiz, Sosyoekonomi, Vol.25(33), **2017**.

MISSOC, Comparative Table Database, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> (Erişim Tarihi: **10 Eylül 2019**).

Nurdoğan, A.K., Dur, A.İ.B., Öztürk, M., Türkiye’de ve Dünyada Kıdem Tazminatı Fonu, Süleyman Demiral Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Vol.21, No.4, pp.1153-1171, **2016**.

OECD, The OECD Tax-Benefit Model For the United Kingdom, **2017**.

SSPTW: Europe, 2018, <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2006-2007/europe/guide.pdf> (Erişim Tarihi: **9 Ağustos 2019**).

Sungur, A., Sosyal Koruma Ekseninde İşsizlik Sigortası Uygulamalarının İncelenmesi ve Türkiye İçin Öneriler, Uzmanlık Tezi, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, **2016**.

Şahin, A., Avrupa Birliği ve Türkiye’deki İşsizlik Sigortası Uygulamaları ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, **2012**.

Şahin, O., Almanya’da İşsizlik Sigortasına Yönelik Yeni Düzenleme Önerisi: İşsizlik Sigortasının Özelleştirilmesi, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara, **2014**.

Şanlı, D., Makro Ekonomik İstikrarsızlıklar ve Doğal İşsizlik Oranı: 1980-2016 OECD ve Türkiye Ekonomisi Örneği, Bulletin of Economic Theory and Analysis, Volume III, Issue 3, **2018**.

Taş, H.Y., Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Sosyo-Ekonomik Açından Karşılaştırılması, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt:5, Sayı:11(2016/1), **2016**.

Tatoğlu, B., Türkiye’de İşsizlik Sigortası, Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, **2015**.

T.C. Berlin Büyükelçiliği,
http://www.calisma.de/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=25&Itemid=25 (Erişim Tarihi: **9 Ağustos 2019**).

- Telli, E.T., Otomatik İstikrarlandırıcı Olarak İşsizlik Sigortası: Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, **2008**.
- Temurlenk, M.S., Başar, S., Türkiye İçin Enflasyonu Hızlandırmayan İşsizlik Oranı (NAIRU) Tahmini, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:27, Sayı:1, **2012**.
- Tobin, J., Stabilization Policy Ten Years After, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, Yale, **1980**.
- Tuna, Y., İşsizlik Sigortasının Yapısı ve Sosyal Ekonomik Etkileri, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, **1995**.
- Tuncay, A. C., Ekmekçi, Ö., Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 11. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, **2005**.
- Türkcan, B., Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve İşgücü Piyasasına Etkisi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, **2007**.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri Meta Verisi, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 (Erişim Tarihi: **12 Temmuz 2019**).
- Vroman, W., Report on Unemployment Insurance Benefit and Actuarial Modeling in Washington, **2006**.
- Yeni Ekonomi Programı (2020-2022), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara, **2019**.
- Zaim, S., Çalışma Ekonomisi, Yenilenmiş ve Genişletilmiş 10. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, **1997**.
- 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Resmi Gazete 8 Eylül 1999, Sayı:23810.
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Resmi Gazete 16 Haziran 2006, Sayı:26200.
- 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, Resmi Gazete 29/30/31 Temmuz 1964- 1 Ağustos 1964, Sayı: 11766-11779

4857 Sayılı İş Kanunu, Resmi Gazete 16 Haziran 2003, Sayı:25134.

5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu, Resmi Gazete 17 Haziran 1949, Sayı:7235.

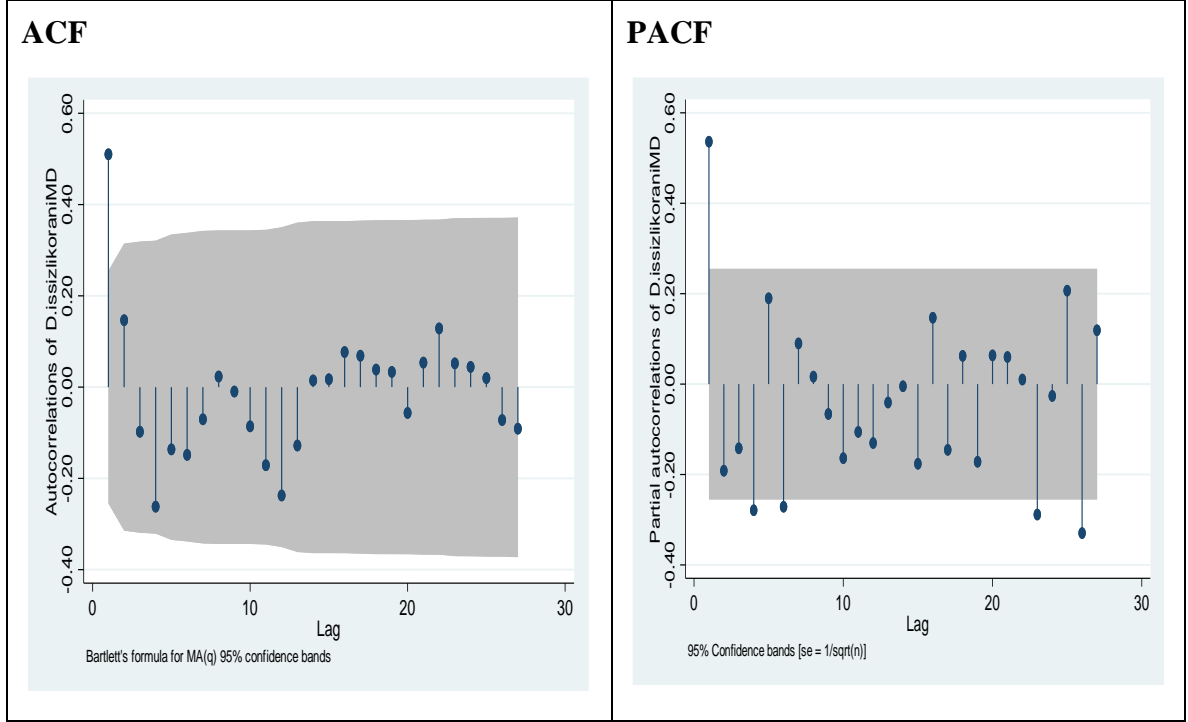
6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Resmi Gazete 28 Temmuz 1953, Sayı:8469.

24656 Sayılı Resmi Gazete,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/01/20020130.htm#16> (Erişim Tarihi: **5 Eylül 2019**).

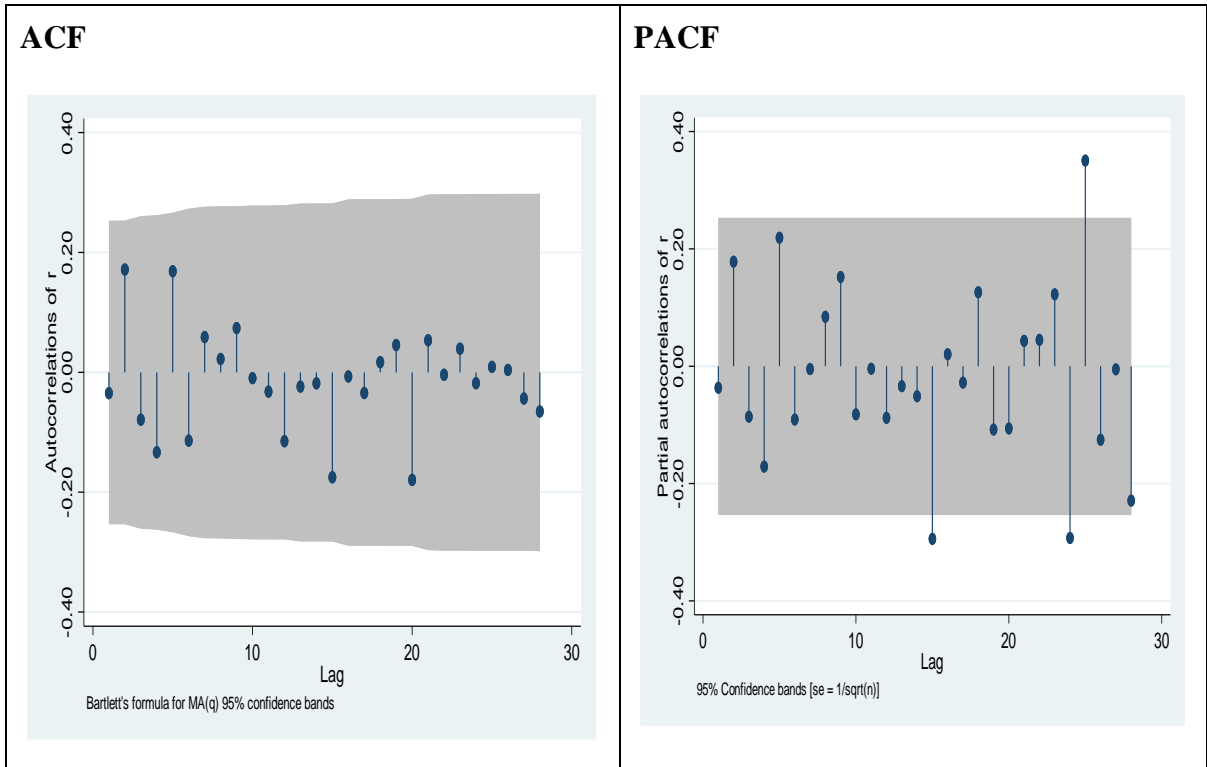
30261 Sayılı Resmi Gazetede;
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171205.htm> (Erişim Tarihi: **20 Eylül 2019**).

EKLER

EK 1 – Box-Jenkins Analiz Sonuçları



Model İçin Uygun p ve q Değerlerinin Seçiminde Kullanılan ACF ve PACF Şekilleri



Modeldeki Hatalara Ait Otokorelasyon İncelemesi