

## TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GELİR VE GİDERLERİNİN PROJEKSİYONU

### Betül PEKTAŞ ERDEM

Uzman Yardımcısı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Altındağ, Ankara  
betul.pektas@hotmail.com

**ORCID:** 0000-0003-1055-4333

### Murat BÜYÜKYAZICI

Dr. Öğr. Üyesi, Hacettepe Üniversitesi, Çankaya, Ankara  
muratby@hacettepe.edu.tr

**ORCID:** 0000-0002-8622-4659

**Başvuru Tarihi:** 17.08.2020

**Kabul Tarihi:** 10.11.2021

**DOI:** 10.21441/sosyalguvence.1050892

### ÖZ

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin temel sorun alanlarından birisi işsizliktir. İşsizlik, sonuçları itibarıyla hem bireyi hem de toplumsal huzuru ve ekonomik dengeleri önemli ölçüde etkileyebilir. 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 politikalarından biri olan 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 sağlamasının yanında son yıllarda istihdamın artırılmasını teşvik eden düzenlemelere de önemli ölçüde kaynak sağlamaktadır. Çalışmada, Fonun nakit akış dengesinin mevcut uygulamalar ve mevzuat altında politika değişikliğine gidilmeden ve olası politika

değişiklerinin 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 görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** İşsizlik, işsizlik sigortası, Türkiye işsizlik sigortası fonu, projeksiyon, nakit akış analizi.

## **PROJECTION OF UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND'S REVENUES AND EXPENDITURES IN TURKEY**

### **ABSTRACT**

Unemployment is one of the main problem areas of many developed and developing countries. Unemployment can affect crucially both the individual and the social peace and economic balance as a result. 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 due to the results of the study if the employment incentives will be terminated in its normal legislative deadline and no additional expenditure programs will be defined. 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.

**Keywords:** Unemployment, unemployment insurance, Turkey unemployment insurance fund, projection, cash flow analysis.

## **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. 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 önlenemeyebilmektedir. 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).

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.

Türkiye’de 1999 yılında İşsizlik Sigortası Kanunu ile yürürlüğe giren işsizlik sigortası uygulaması fiili olarak 2000 yılında, işsiz kalan bireylere Fon’dan yapılan ilk ödemelere 2002 yılından itibaren başlamıştır. Zaman içerisinde uygulama alanı ve yönteminde bazı değişiklikler olmuştur. Ülkemizde işsizlik sigortası işçi, işveren ve devlet katkısının olduğu üçlü finansman sisteminin geçerli 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 sonu itibarıyla yaklaşık 132 milyar TL ile önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır. İşçi, işveren ve devletten alınan primler ile diğer gelir kalemlerinin toplamından oluşan gelirin yaklaşık %15'i şartları sağlayan işsiz bireylere ödenek olarak verilmektedir (Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), İşsizlik Sigortası Bültenleri)

İşsizlik sigortası fonunda biriken bu önemli tutarın işsizlere ödenek olarak verilmesi ve kayıtlı işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması 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 (Güneydoğu Anadolu Projesi, genel istihdam teşvikleri gibi) kullanılmıştır.

Bu çalışmada, İşsizlik Sigortası Fonu'nun Türkiye'deki işleyici ve mevcut durumda hangi noktada olduğu incelenmiştir. Çalışmanın amacı, İşsizlik Sigortası Fonu'nun gelir ve giderlerinin uzun vadeli olarak projeksiyonunun yapılması ve mali sürdürülebilirliğinin ortaya konulmasıdır. Çalışma kapsamında Fonun nakit akış dengesinin mevcut uygulamalar ve mevzuat altında politika değişikliğine gidilmeden ve politika değişikliklerinin olması durumlarında uzun vadede nasıl şekillenebileceğine ilişkin tahminlerde bulunulmuştur. Çalışmanın ilk bölümünde Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması detaylı bir şekilde ele alınmaktadır. Bu kapsamda işsizlik sigortasının amacı ve yararlanma koşulları, program kapsamında sağlanan hizmetler, işsizlik sigortasının finansmanı, gelir ve giderleri incelenmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise çalışmanın amacı olan Türkiye'de İşsizlik Sigortası Fonu'nun sürdürülebilirliğine ilişkin farklı politika seçeneklerine göre tahminlerde bulunulmuştur. Bu çalışmada Fon'un mevcut durumu incelenmekle beraber, Fon parametrelerini etkileyen değişkenlerin uzun dönemli tahminleri yapılmakta ve farklı politika setleri altında Fon varlığının nasıl şekilleneceği ortaya konularak literatüre önemli bir katkı sağlanmaktadır.

## 1. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

### 1.1.İşsizlik Sigortası’nın Amacı ve Yararlanma Koşulları

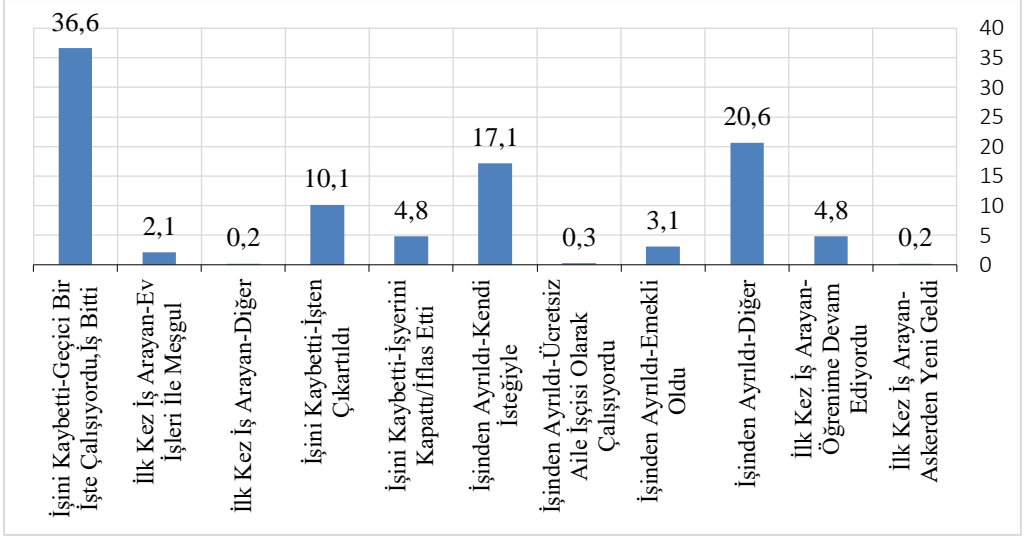
İşsizlik Sigortası amacı, “bir iş yerinde çalışırken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak üzere sigortalı olunan süre ile ilişkili bir dönem için işsizlik ödeneği vermek, sağlık ve analık sigortası primlerini karşılamak ve bu dönemde yeni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

Türkiye’de işsizlik sigortası zorunludur. İşsizlik sigortasından faydalanmanın ilk koşulu sigortalı işsiz niteliği taşımaktır. 4447 sayılı Kanunun 47. Maddesine göre işsizlik sigortasından yararlanma koşulları, “sigortalı işsiz, 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.

Sigortalı işsizin işsiz kalma nedeni işsizlik sigortası ödeneği alma noktasında oldukça önemli olmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) İşgücü İstatistikleri göre 2018 yılı işsiz kalma nedenleri incelendiğinde, işten çıkarıldığı için işsiz kalanların oranı %10,1 olarak görülmektedir (Grafik 1). İşsizlerin yaklaşık olarak %7,5’i ilk kez iş aramaktadır. 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 %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 (%36,6) geçici bir işte çalışırken işini kaybedenlerdir. Bu kesim eğer kayıtlıysa ve prim ödeme gün sayısı şartını sağlarsa ödenek alma hakkından yararlanabilir. Ancak geçici bir iş olduğu için bu gruptakilerin kayıt dışı çalışma ihtimalinin ya da 600 gün prim ödeme şartını tamamlama ihtimalinin düşük olabileceği değerlendirilmektedir. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda işsiz olan kesim içerisinde işsizlik sigortasından faydalananların oranının neden düşük olduğu daha iyi

anlaşılmaktadır.

**Grafik 1.** Türkiye’de İşsiz Olma Nedenleri (2018)



**Kaynak:** TÜİK İşgücü İstatistikleri

## 1.2.İşsizlik Sigortası Kapsamında Sağlanan Hizmetler

İşsizlik sigortası kapsamında başta amacına uygun olarak işsizlik ödeneğinin karşılanması yer almaktadır. Sigorta kapsamında ödenek dışında; meslek edindirme-geliştirme kursları, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu, yarım çalışma ödeneği, bazı istihdam teşvikleri, belirli zamanlarda belli yatırımlara kaynak aktarımı, Esnaf Ahilik Sandığı gibi diğer hizmetler de karşılanmaktadır (4447 sayılı Kanununun 47. Maddesi). Bu çalışmada, çalışmanın amacı gereği Fon’dan karşılanan diğer hizmetlerden ziyade işsizlik ödeneğine odaklanılmaktadır.

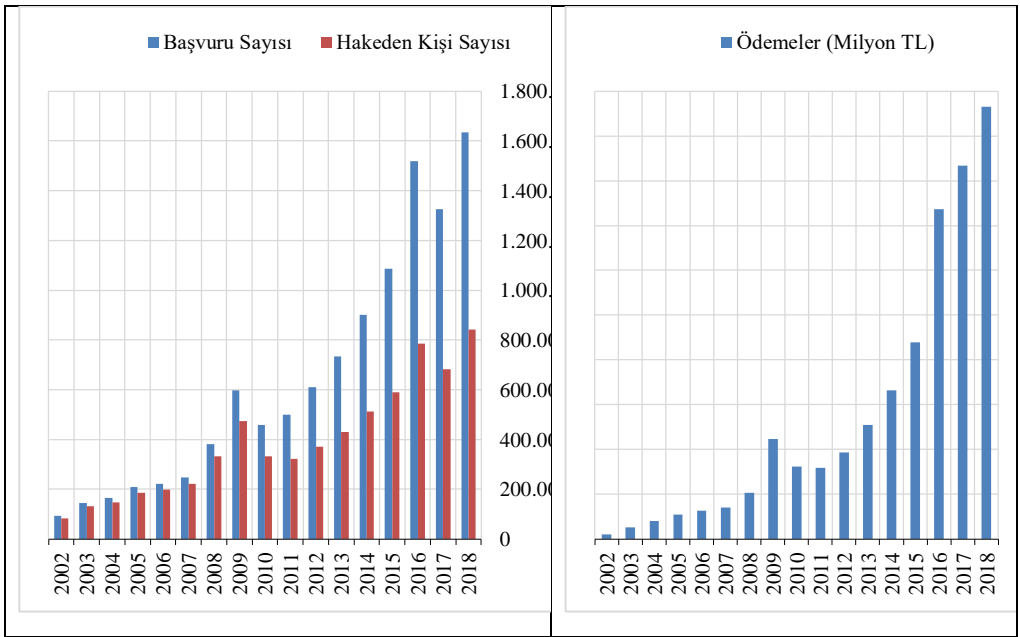
İşsizlik ödeneği miktarı ve süresi, Kanunda belirtilen süre ve miktarda çalışmış olmak kaydıyla çalışılan süreye ve çalışmış olduğu dönemde aldığı ücrete göre değişmektedir. İlgili Kanununun 50. Maddesinde belirtildiği üzere işsizlik ödeneği süresi, “*hizmet akdinin sona ermesinden önceki 120 gün prim 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.”

İlgili Kanununun 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.”

Yıllar itibarıyla işsizlik ödeneğine başvuranlar, ödenek almaya hak kazananlar ve yapılan ödemelere ilişkin bilgiler Grafik 2’de yer almaktadır.

**Grafik 2.** İşsizlik Sigortası Ödeneğine Başvuran, Hakeden Kişi Sayısı ve Yapılan Ödemeler



**Kaynak:** İŞKUR Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

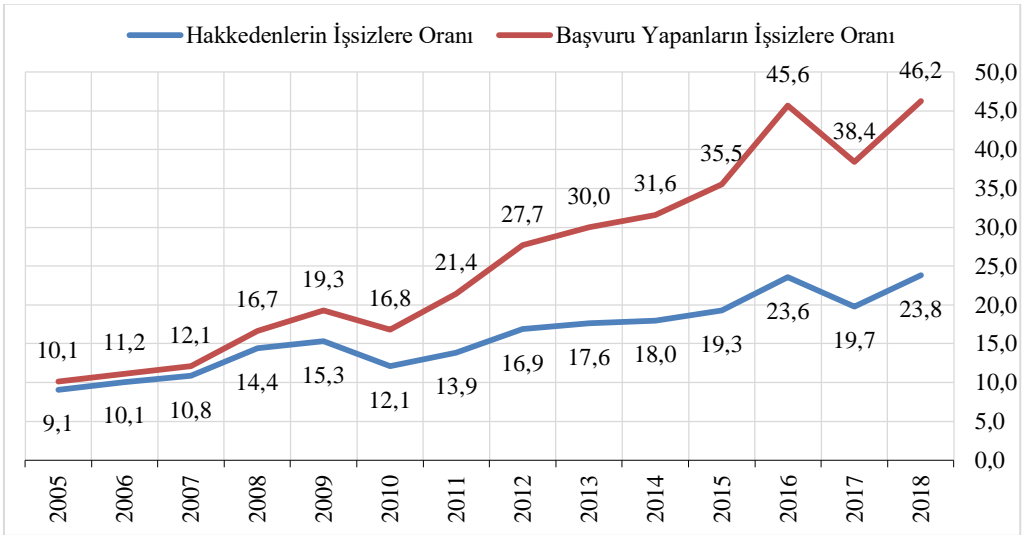
İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için kapsamda olmak yeterli olmamakta, gerekli koşulların sağlanması gerekmektedir. Grafik 2’den görüldüğü üzere uygulamanın başladığı ilk yıllarda ödenek almaya hak kazananlar ile toplam başvuru yapanlar arasındaki fark daha az iken son yıllarda başvuru yapanların 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. 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 başvuruların ülkedeki toplam işsizlere oranı 2018 yılında %46,2 iken, Fon'dan ödenek almaya hak edenlerin toplam işsizlere oranı yaklaşık olarak %24 düzeyindedir (Grafik 3).

**Grafik 3.** İşsizlik Sigortası Ödeneğine Başvuranların ve Hak Edenlerin Toplam İşsizlere Oranı (%)

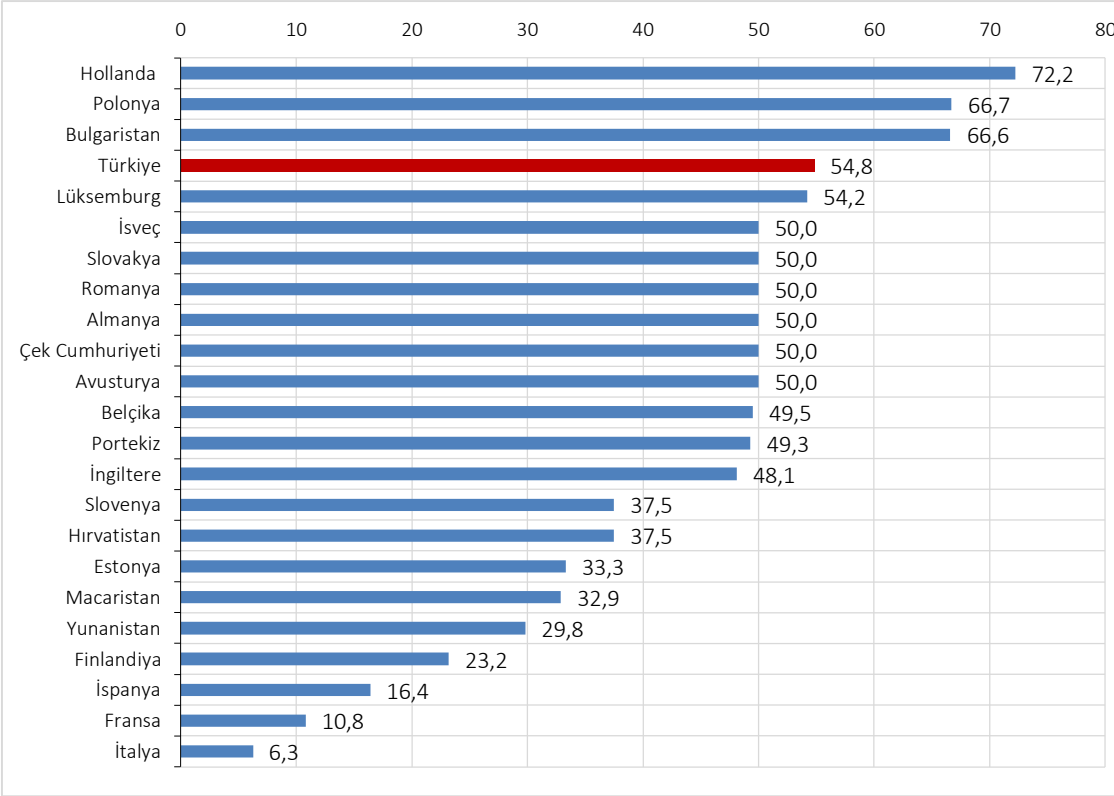


**Kaynak:** İŞKUR Faaliyet Raporları ve TÜİK

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 sağlamanın zor olabildiği değerlendirilmektedir. 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 (Mutual Information System on Social Protection (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 Grafik 4’te yer almaktadır. Söz konusu oranın en düşük olduğu ülkeler İtalya (%6,3) ve Fransa (%10,8) iken, en yüksek olduğu ülkeler Hollanda (%72,2) ve Polonya (%66,7) olarak gözlenmektedir. Türkiye ise %54,8’lik bu oran ile diğer ülkelerle kıyaslandığında prim ödeme gün sayısının yüksek olduğu ülkelere göre bir olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca Türkiye’de son 120 gün içerisinde prim ödeme şartının işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma konusunda çok sayıda işsiz 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 zorlaştırabilmektedir. 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 kişilere de belli oranlarda bu ödenekten faydalanma imkanının sağlanması yararlı olabilir.

**Grafik 4.** Prim Ödenmesi Gereken Asgari Gün Sayısının İşsiz Kalmadan Önceki Sigortalılık Süresine Oranı (% , 2019)

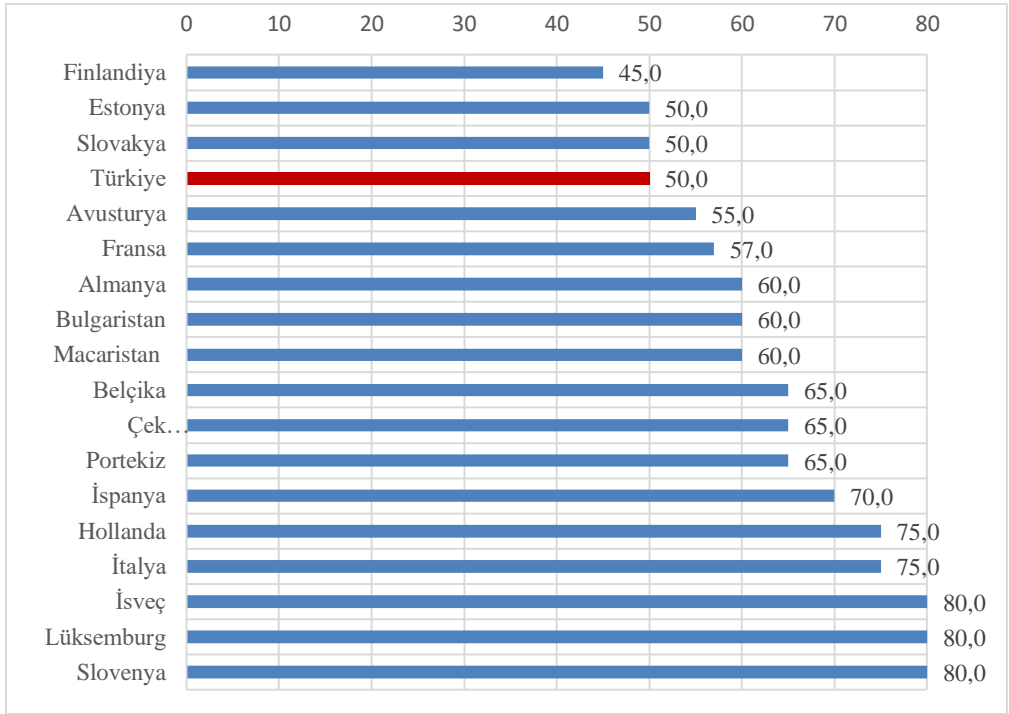


**Kaynak:** MISSOC Comparative Table Database (2019) kullanılarak elde edilmiştir.

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 %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 ülkelerinde işsizlik ödeneği olarak çoğunlukla daha önceki ücretinin yarısından fazlası

verilmektedir. 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 incelendiğinde, İsveç, Lüksemburg, Slovenya’da bu oran %80 iken, Fransa’da %57, Almanya’da %60, İtalya’da %75 olarak uygulanmaktadır (Grafik 5). Burada, işsizlik ödeneği kademeli olarak düşen oranların geçerli olduğu ülkelerde (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Almanya, Lüksemburg, Slovenya, İspanya, İsveç, Hollanda) başlangıçta verilen oran esas alınmıştır.

**Grafik 5.** İşsizlik Ödeneği Miktarının İşsiz Kalmadan Önceki Gelire Oranı (% , 2019)



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

Ödenek miktarının yetersiz olması durumunda bireylerin hem ek gelir elde etmek (Güloğlu, Korkmaz ve Kıp, 2012) hem de almış oldukları ödenekleri kaybetmemek adına kayıt dışı istihdamda bulunma ihtimallerinin olabileceği

değerlendirilmektedir. Fon dengelerini göz önünde bulundurarak ödenek miktarlarında yapılacak düzenlemeler ve etkin bir denetim mekanizması ile sistemin hem kötüye kullanılması engellenebilir hem de ödeneğin işsiz bireye faydası artırılabilir. Ayrıca, AB ülkelerinde olduğu gibi 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 olabilir. Sosyal devlet olmanın gereği olarak işsiz kalan kişinin geçindirmekle yükümlü olduğu tüm aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde işsizlik ödeneği verilmesi önemli bir husustur.

### **1.3.İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Türkiye’de uygulanan işsizlik sigortası sisteminde sigortalı, işveren ve devletin katılımının olduğu üçlü finansman sistemi geçerlidir. Sigorta kapsamında verilen hizmetlerin maliyetlerinin ve kurumun yönetim giderlerinin karşılanması amacıyla sigortalılardan, işverenlerden ve devletten işsizlik sigortası primi tahsil edilir. İşsizlik sigortası fonunda herhangi bir açık bulunması durumunda mevcut eksilik devlet tarafından kapatılır. Bu sistemde Türkiye’de işsizlik sigortası primi, sigortalının 5510 sayılı Kanununun 80 ve 82. Maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet payı olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de mevcut durumda işgücü maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı (Koç ve Gülşen, 2018) sigortalının prime esas kazancının %2’si olan işveren katılım payının işveren için yüksek olabileceği, bu durumun kimi zaman kayıt dışı istihdamın tercih edilmesine neden olabileceği değerlendirilmektedir. İşsizlik sigortası finansmanında işveren payının azaltılması işveren yükünü azaltacaktır. Ayrıca, bu uygulama hem ilave istihdama pozitif katkı sağlayabilir hem de kayıt dışı istihdamın azalmasına yardımcı olabilir. 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.

#### **1.4.İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri ve Giderleri**

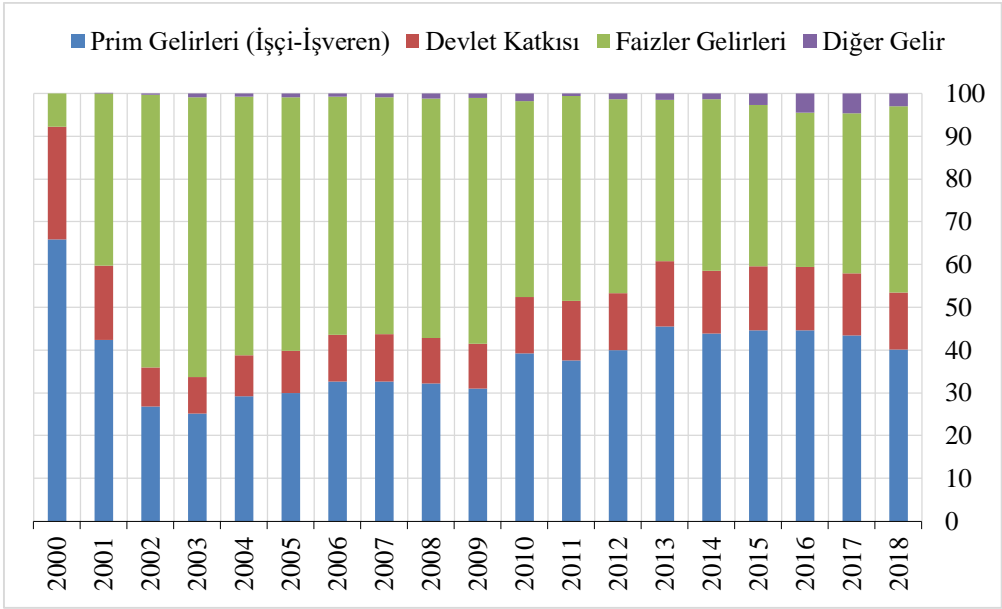
4447 sayılı Kanununun 53. Maddesine göre İşsizlik Sigortası Fonu gelir kaynakları işçi, işveren ve devlet tarafından ödenen işsizlik sigortası primlerinden; bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan; Fon’un açık vermesi durumunda devletçe sağlanacak katkılardan; sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı, faizlerden ve diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan oluşmaktadır.

Fon’un gider kalemleri ise sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden; ödenek alanların genel sağlık sigortası primlerinden, meslek edindirme, geliştirme, işe yerleştirme, İşbaşı Eğitim Programı gibi hizmetler için yapılan giderlerden; kısa çalışma ödeneği, yarım çalışma ödeneği ve Ücret Garanti Fonu kapsamındaki giderlerden; istihdam teşviki için ayrılan kaynaklar ve diğer giderlerden oluşmaktadır.

İşsizlik Sigortası Fon’unun gelir ve giderlerinde mevcut durumun ele alınması önemli bilgiler sağlayacaktır. İşsizlik Sigortası Fonu’na ait gelirler Ek Tablo 1’de 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. Grafik 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 %1 civarında gerçekleşmiştir.

**Grafik 6.** İşsizlik Sigortası Fonu Gelirlerinin Dağılımı (%)

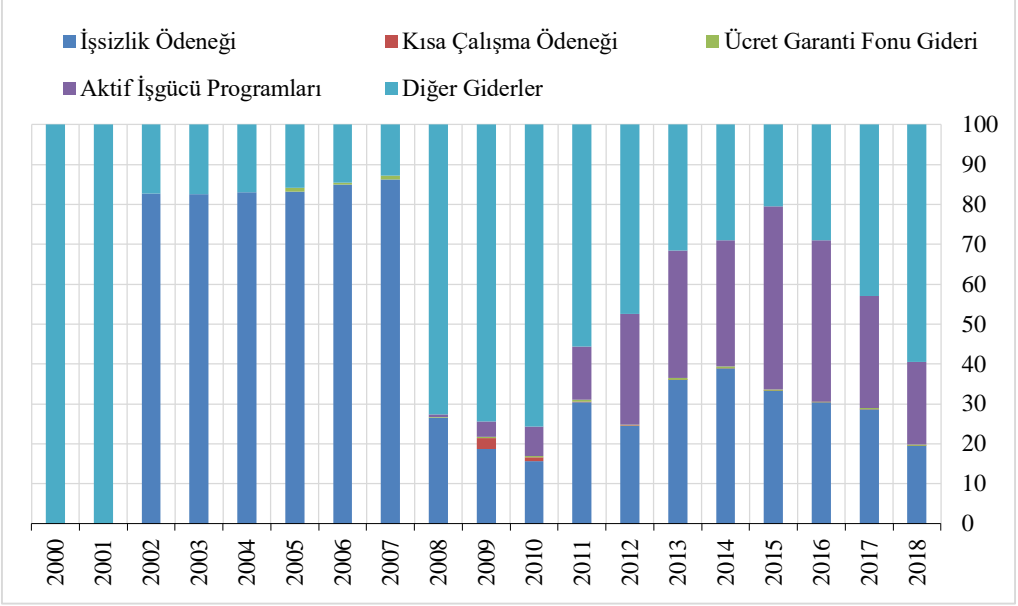


### Kaynak: İŞKUR

İşsizlik Sigortası Fonu'na ait giderler ve giderlerin dağılımı sırasıyla Ek Tablo 1-Tablo 2 ve Grafik 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 %19,5'ini işsizlik sigortası ödemeleri oluşturmaktadır. İlgili yılda Fon'un giderlerinin %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.

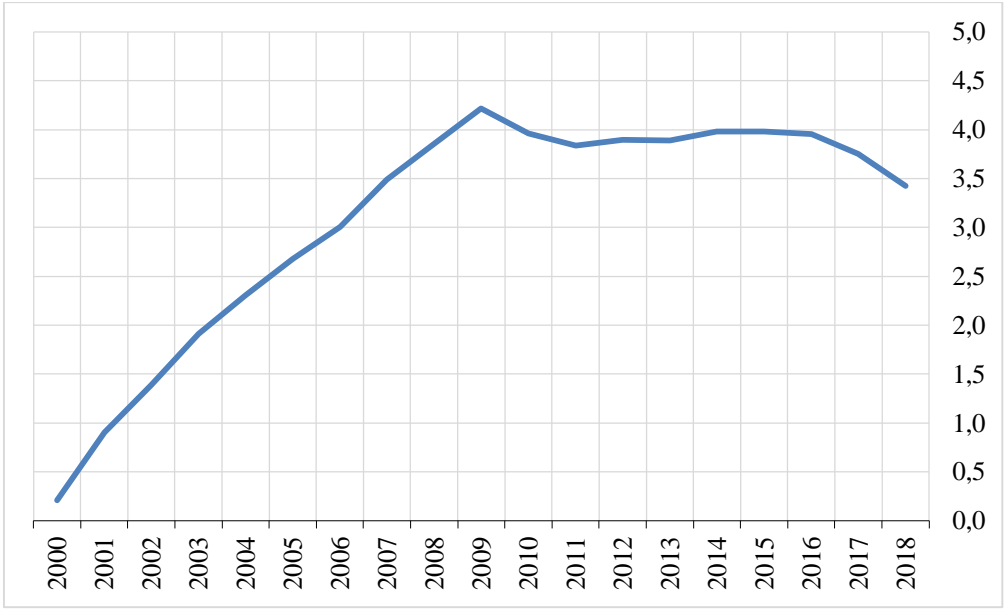
**Grafik 7. İşsizlik Sigortası Fonu Giderlerinin Dağılımı (%)**



**Kaynak: İŞKUR**

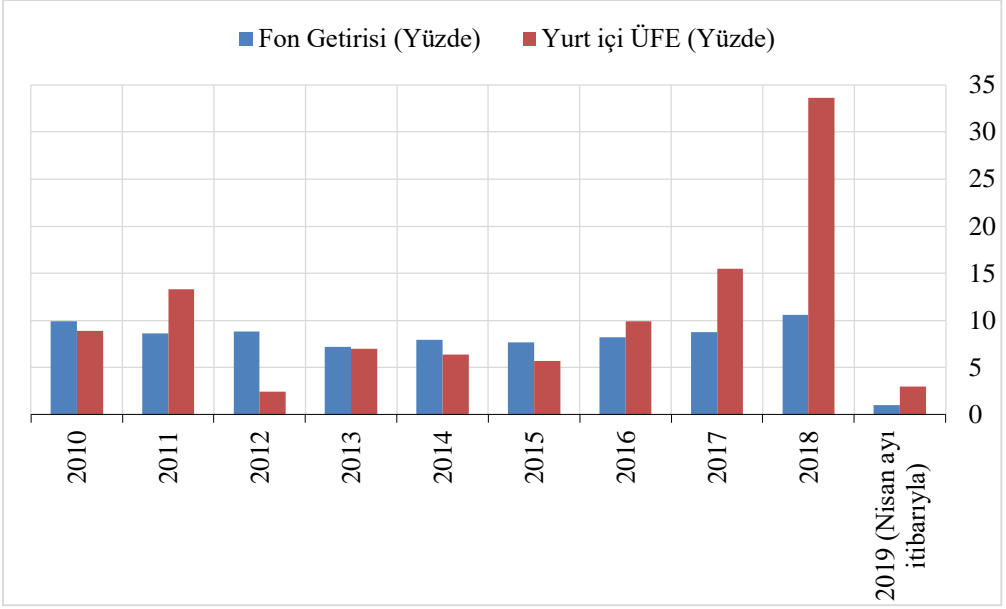
Fon varlığı yıllar içerisinde önemli ölçüde artarak 2018 yılı sonu itibarıyla 127,6 milyar TL’ye ulaşmıştır. Fonun ilk kurulduğu yıllarda fon varlığının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)’ya oranı %0,2 iken, zaman içinde fonun büyüklüğü artarak yaklaşık olarak GSYH’nın %3,5’ine ulaşmıştır (Grafik 8). Fon mevcut durumda zarar etmemektedir ancak farklı kanunlarla eklenen yeni harcama kalemlerinin fon varlığını sınırlandırdığı göz ardı edilmemelidir.



**Grafik 8.** İşsizlik Sigortası Fon Varlığının GSYH İçerisindeki Payı (%)**Kaynak: İŞKUR**

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.

Fonun 2018 yılındaki getirisi %10,57 olmuştur. İlgili yılda Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) değişimi %33,64 olarak gerçekleşmiştir. Fon getirisi ve Yİ-ÜFE'deki değişim yıllar itibarıyla Grafik 9'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.

**Grafik 9.** İşsizlik Sigortası Fon Portföyünün Getirisi ve Yurt İçi-ÜFE (%)

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Bültenleri, TÜİK

Türkiye’de işsizlik sigortasının uzun dönemli sürdürülebilirliğine ilişkin detaylı çalışmalar bulunmamaktadır. Türkiye’deki çalışmalar daha çok Fon’un mevcut durumunu ve işleyişini ortaya koymaktadır. Bu çalışmaların yanında işsizlik sigortası üzerine yapılan aktüeryal çalışmalar işsiz kalma olasılıkları ve sürelerinin modellenmesi ile Fon’un aktüeryal dengeleri üzerine mevcut durumu göz önünde bulundurarak kısa dönemli tahminler şeklinde sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmada Fon’un mevcut durumu incelenmekle beraber, Fon parametrelerini etkileyen değişkenlerin uzun dönemli tahminleri yapılmakta ve farklı politika setleri altında Fon varlığının nasıl şekilleneceği ortaya konularak literatüre önemli bir katkı sağlanmaktadır.

Özkök (2007) çalışmasında, 2003 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi kullanılarak Türkiye’de bireylerin işsiz kalma süreleri ve olasılıkları modellenmiştir. Elde edilen bulgulara göre, eğitim düzeyi arttıkça kişilerin işlerini kaybetme olasılıkları artmaktadır. Ayrıca kayıtlı olarak çalışan erkeklerin işsizliğe geçiş olasılığı kayıt dışı çalışanlara göre daha düşük bulunmuştur. Çalışmada ayrıca işsizlik sigortası primlerinin daha doğru belirlenebilmesi için SSK’ya bağlı olarak çalışan kişilerin istihdamdan işsizliğe

geçiş olasılıkları incelenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre evli kişilerden ve herhangi bir okuldan mezun olmuş bireylerden daha az prim alınması önerilmiştir. İşsizlik süresine ilişkin yapılan analizler sonucunda da kırsal alanda yaşayan kişilerin, erkeklerin ve evli bireylerin işsizlik süresinin daha kısa olduğu bulgusundan hareketle ilgili bireylerden daha az işsizlik sigortası primi alınması önerilmiştir.

Gençgönül (2018) çalışmasında, işsizlik oranı tahmininin yapılmasının ardından İşsizlik Sigortası Fonu'nun aktüeryal değerlendirmesi yapılmıştır. Çalışmada öncelikle işsizlik oranını etkileyen değişkenler belirlenmiş ardından işsizlik oranı tahmini yapılmıştır. Daha sonra tahminler ile önceki gerçekleştirmeler dikkate alınarak tüm değişkenlerin İşsizlik Sigortası Fonu'na olası etkileri farklı senaryolar (iyimser, temel ve kötümser olmak üzere) altında incelenmiştir. Çalışmada, işsizlik sigortası fonunun, 2018 yılındaki sigortalı verisi baz alınarak sistemdeki kişilerin bu ödenekten faydalanması için fon varlığının yeterli olup olmadığı emeklilik yaşının 65 olacağı ve sisteme yeni girişlerin olmayacağı düşünülerek kapalı grup varsayımıyla incelenmiştir.

Uluslararası literatür incelendiğinde, işsizlik 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, ABD'nin Tennessee eyaleti için de olası politika değişikliklerinin etkilerinin incelenebildiği, fonun sürdürülebilirliğine yönelik tahminlerde bulunmaya yarayan projeksiyon modelleri kullanılmaktadır. Modellerde ücret, faiz oranı, prim oranı, işsizlik oranı, yapılan ödemelere ilişkin değişkenlere ilişkin tahminler bulunmaktadır (Mandy, 1989).

Washington eyalet işsizlik sigortası programı için farklı modeller çerçevesinde ve programın uygulanmasında politika değişiklikleri hesaba katılarak gelir, harcama ve fon dengeleri için farklı senaryolara göre projeksiyonlar yapılmıştır. Hesaplamalarda işgücü modülünde istihdama ilişkin ve ücret düzeyine ilişkin varsayımlar, işsizlik sigortası modülünde ödenek ödenen kişi sayısı ile ödenek miktarına ilişkin varsayımlar ve faiz oranına ilişkin

varsayımlar bulunmaktadır (Vroman, 2006).

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).

Vroman ve diğerleri (2017) araştırma raporlarında, mevcut işsizlik sigortası programı finansman sistemlerini değerlendirmiş ve alternatif finansman düzenlemelerini anlamak, keşfetmek ve modellemek üzere bir rehber hazırlamışlardır. Amerika Birleşik Devletleri’nde her eyalette farklı işsizlik sigortası programları uygulanmaktadır. Çalışmada, program kapsamında eyaletlerin uyguladıkları yöntemler (vergi oranı, ücret oranı, işsizlik deneyimine ve işsizlik riskine göre değişen fayda gibi) ele alınmaktadır. Bu kapsamda alternatif finansman yöntemleri irdelenmektedir.

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.

## **2. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI FONU’NA İLİŞKİN TAHMİNLER**

Çalışmanın bu bölümünde 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 tahmin 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.

### **2.1.Senaryoların Oluşturulması**

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 (Tablo 1).

- Fon için işçi-işveren ve devletten alınan prim oranının %4 olarak devam edeceği varsayılmıştır.
- Net kayıtlı istihdam<sup>1</sup> artışının 2018 yılındaki %5 düzeyinden kademeli şekilde azalarak 2055 yılı itibarıyla %0 düzeyine ulaşacağı varsayılmıştır.
- Reel ücret artışı ve reel faiz oranı, tüm yıllarda %1 olarak alınmıştır.
- Projeksiyonda enflasyon tahmini olarak 2019-2022 yılları için Yeni Ekonomi Programındaki tahminler kullanılmıştır. İlerleyen yıllarda ise 2041 yılından itibaren %3 olacak şekilde doğrusal olarak azaltılmıştır.
- Reel büyüme oranı tahmini, 2019-2022 yılları için Yeni Ekonomi Programındaki tahminleri içermekte, sonraki yıllarda %5 oranından 2055 yılı itibarıyla %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) %3,6 düzeyinden kademeli olarak artırılarak 2030 yılı itibarıyla stokastik parametre çerçevesinde belirlenen bir (ortalama değer %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.

---

<sup>1</sup> Çalışmada kullanılan net kayıtlı istihdam, adına işsizlik sigortası primi ödenen özel sektör işçilerini kapsamaktadır.

**Tablo 1.** Kullanılan Makroekonomik Varsayımlar (2019-2075)

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

Fon’un toplam gelir kalemlerini oluşturan prim gelirleri, faiz geliri ve diğer gelirlere ilişkin yapılan tahminlerde kullanılan eşitlikler sırasıyla (1) ve (3) numaralı eşitliklerde yer almaktadır. Fon’un toplam geliri (4) numaralı eşitlikteki gibidir.

$$\text{PrimGelirleri}_t = \text{PrimGelirleri}_{t-1} \times (1 + \text{NetKayıtlıİstihdamArtışı}_t) \times (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) \times (1 + \text{Enflasyon}_t) \quad (1)$$

$$\text{FaizGeliri}_t = \text{FonVarlığı}_{t-1} \times (\text{ReelFaizOranı}_t + \text{Enflasyon}_t) \quad (2)$$

$$\text{DiğerGelirler}_t = \text{DiğerGelirler}_{t-1} \times (1 + \text{ReelÜcretArtışı}_t) \times (1 + \text{Enflasyon}_t) \quad (3)$$

$$\text{ToplamGelirler}_t = \text{PrimGelirleri}_t + \text{FaizGeliri}_t + \text{DiğerGelirler}_t \quad (4)$$

Fon’un toplam gider kalemlerini oluşturan işsizlik sigortası ödemeleri, aktif işgücü programı ödemeleri, işbaşı eğitim programı ödemeleri, istihdam teşviki ödemeleri ve diğer giderlere ilişkin yapılan tahminlerde kullanılan eşitlikler sırasıyla (5) ve (9) numaralı eşitliklerde yer almaktadır. Fon’un toplam gideri (10) numaralı eşitlikteki gibidir. İşsizlik sigortası ödemeleri denkleminde yer alan aylık alanların artış oranının hesaplanabilmesi için öncelikle aylık alanlar hesaplanmaktadır. Aylık alanlar, net kayıtlı istihdam ile yararlanma oranının (stokastik parametre) çarpımından elde edilmektedir. Aylık alanların artış oranı da buna göre hesaplanmaktadır.

$$\begin{aligned} \text{İşsizlik Sigortası Ödemeleri}_t &= \text{İşsizlik Sigortası Ödemeleri}_{t-1} \\ & \times (1 + \text{Aylık Alanların Artış Oranı}) \times (1 + \text{Reel Ücret Artışı}_t) \times \\ & (1 + \text{Enflasyon}_t) \end{aligned} \quad (5)$$

$$\begin{aligned} \text{Aylık Alanlar}_t &= \text{Net Kayıtlı İstihdam}_t \times \text{Ödenekten} \\ & \text{Yararlanma Oranı}_t \end{aligned} \quad (6)$$

$$\begin{aligned} \text{Aktif İşgücü Programı Ödemeleri}_t &= \text{Prim Gelirleri}_{t-1} \times 0,3 \\ \text{İşbaşı Eğitim Programı Ödemeleri}_t &= \text{İşbaşı Eğitim Programı Ö} \\ & \text{demeleri}_{t-1} \times (1 + \text{Net Kayıtlı İstihdam Artışı}_t) \times \\ & (1 + \text{Reel Ücret Artışı}_t) \times (1 + \text{Enflasyon}_t) \end{aligned} \quad (7)$$

$$\begin{aligned} \text{İstihdam Teşviki Ödemeleri}_t &= \text{İstihdam Teşviki Ödemeleri}_{t-1} \\ & \times (1 + \text{Net Kayıtlı İstihdam Artışı}_t) \times (1 + \text{Reel Ücret Artışı}_t) \times \\ & (1 + \text{Enflasyon}_t) \end{aligned} \quad (8)$$

$$\begin{aligned} \text{Diğer Giderler}_t &= \text{Diğer Giderler}_{t-1} \times \\ & (1 + \text{Net Kayıtlı İstihdam Artışı}_t) \times (1 + \text{Reel Ücret Artışı}_t) \times \\ & (1 + \text{Enflasyon}_t) \end{aligned} \quad (9)$$

$$\begin{aligned} \text{Toplam Giderler}_t &= \text{İşsizlik Sigortası Ödemeleri}_t + \\ & \text{Aktif İşgücü Programı Ödemeleri}_t + \\ & \text{İşbaşı Eğitim Programı Ödemeleri}_t + \\ & \text{İstihdam Teşviki Ödemeleri}_t + \text{Diğer Giderler}_t \end{aligned} \quad (10)$$

Fon gelir ve giderlerine ilişkin yapılan tahminlerden sonra Fon'un gelir-gider farkı ile Fon varlığına ilişkin eşitlikler sırasıyla (11) ve (12) numaralı eşitliklerde yer almaktadır.

$$\text{Gelir-Gider Fark}_t = \text{Toplam Gelirler}_t - \text{Toplam Giderler}_t \quad (11)$$

$$\text{Fon Varlığı}_t = \text{Fon Varlığı}_{t-1} + (\text{Gelir-Gider Fark}_t) \quad (12)$$

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 %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 %6, standart sapması %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:

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

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 Tablo 2’de verilmiştir. Senaryoların değerlendirilmesi kısmında her bir senaryodaki çıktı değerleri ilgili olasılık değeri ile çarpılarak ortalama değerler, benzer şekilde yine aynı olasılıklar kullanılarak standart sapmalar hesaplanmış ve sonuçlar sunulmuştur.

Her bir senaryo için Fon’un gelir-gider dengeleri ve Fon varlığının GSYH<sup>2</sup> içerisindeki oranının gelişimi tahmin edilmiştir. Bunun sonucunda, +/- 1 standart sapma aralığında (belirtilen aralığın olasılık değeri yaklaşık %70) tahmin edilen sonuç parametrelerinin (Gelir-Gider/GSYH ve Fon varlığı/GSYH) gelişimi incelenmiştir.

<sup>2</sup> Nominal GSYH’yı bulmak için kullanılan enflasyon varsayımı ile Fon gelir ve gider tahminlerinde kullanılan enflasyon varsayımları aynıdır.



**Tablo 2.Senaryoların Olasılık Dağılımı**

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

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.

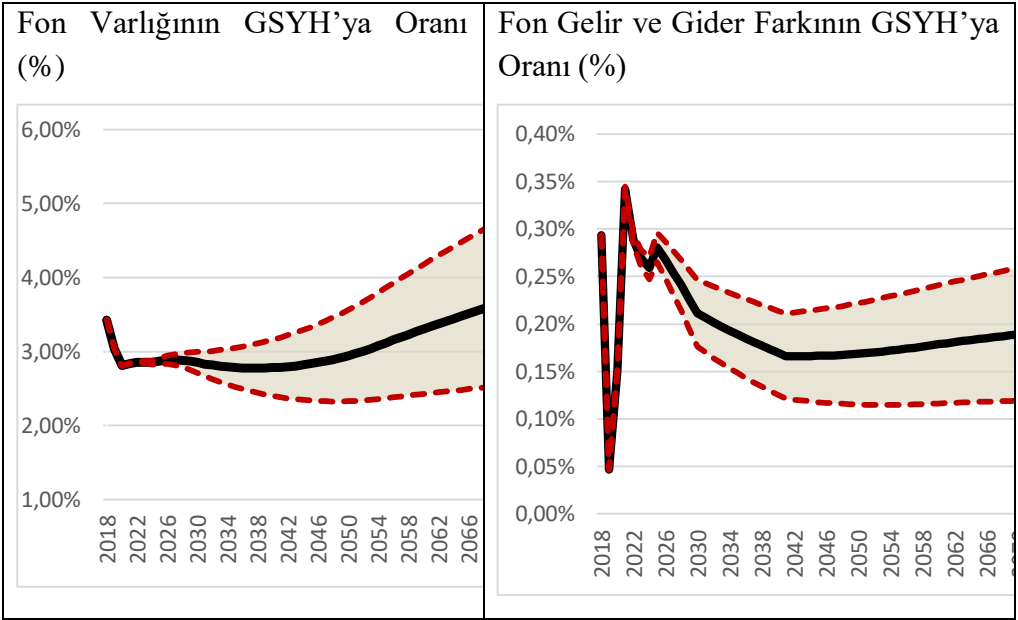
## 2.2.Senaryoların Değerlendirilmesi

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 tahmin aralıklarında Fonun mali durumuna sunulmuştur.

Baz senaryo grubu (hiçbir politika değişikliğinin olmadığı, teşvik ödemelerinin yasal süresinde sona erdiği durum) sonuçlarına göre, Fondan karşılanan istihdam teşviki ödemelerinin sona ermesinin ardından Fon varlığının GSYH’ya oranı artmaya başlamakta, senaryoların ortalamasında projeksiyon dönemi sonunda (2075) yaklaşık %3,8 düzeyine ulaşmaktadır (Grafik 10). Yaklaşık %70 tahmin aralığı içerisinde (+/-  $\sigma$ ) Fon varlığının GSYH’ya oranı %2,6-5,0 aralığında kalmaktadır. Gelir-gider farkının GSYH’ya oranı senaryoların ortalamasında projeksiyon dönemi sonunda %0,19 düzeyine ulaşmakta, belirtilen tahmin aralığında %0,1-0,27 bandında kalmaktadır. Buna göre, Fonun üzerindeki istihdam teşviki yüklerinin kanuni

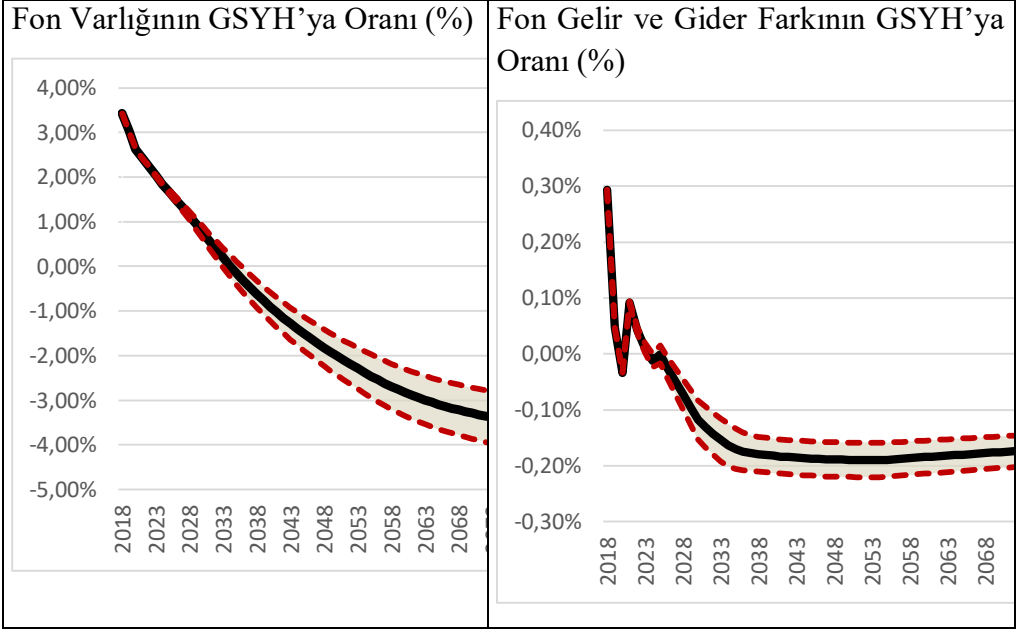
süresi içerisinde sonlandırılması ve Fona mevcut uygulamalarına ek olarak harcama programı getirilmemesi durumunda Fon mali olarak sürdürülebilir olmakta, gelir-gider fazlası vermeye devam etmektedir.

**Grafik 10.** Baz Senaryo Grubu (Hiçbir politika değişikliğinin olmadığı, teşvik ödemelerinin yasal süresinde sona erdiği durum)



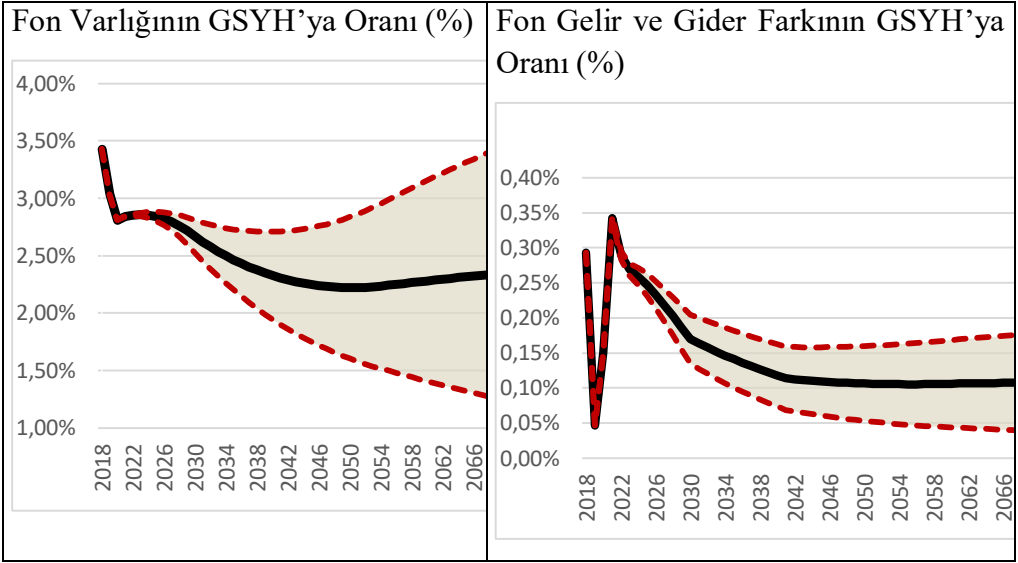
İncelenen politika değişikliği senaryo gruplarından ilkinde, asgari ücret desteğinin Fondan karşılanmaya devam edeceği ve asgari ücret desteği ödemelerinin prim gelirleri nispetinde arttığı varsayılmaktadır. Bu durumda, Fon varlığının GSYH'ya oranı hızla tükenmeye devam etmekte, 2030'lu yıllarda Fon tükenmektedir. Projeksiyon dönemi sonunda da, GSYH'nın yaklaşık % 0,2'si düzeyinde açık (gelir-gider farkı) verilmektedir (Grafik 11). Asgari ücret desteğinin Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda Fonun mali olarak sürdürülebilir durumda olmayacağı net olarak söylenebilmektedir.

**Grafik 11.** Asgari Ücret Desteğinin Fondan Karşılanmaya Devam Ettiği Durum



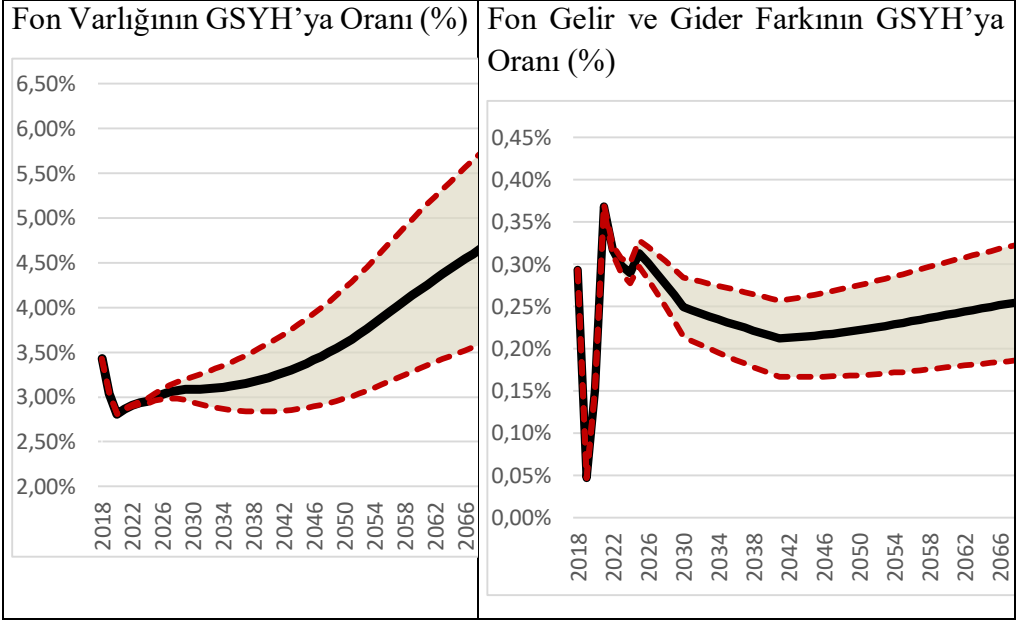
Bir diğer politika senaryosunda, mevcut durumda yararlanma penceresi 2023 yılında sona eren genç ve kadın istihdam teşvikinin bu tarihten sonra da Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda, Fon mali dengeleri bir miktar bozulmakta ancak sürdürülebilir olmaya devam etmektedir. Buna göre, Fon varlığı GSYH'ya oran olarak projeksiyon dönemi sonunda senaryo grubu ortalamasında %2,4 düzeyinde gerçekleşmekte (%70 olasılıkla %1,2-3,6 aralığında), Fon milli gelirin %0,1'i oranında fazla vermeye devam etmektedir (Grafik 12).

**Grafik 12. Genç-Kadın İstihdamı Teşvikinin Fondan Karşılanmaya Devam Ettiği Durum**



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 %1,2 puan iyileşme sağlanarak %5,0 düzeyine ulaşılmaktadır (%70 olasılıkla %3,8-6,2 aralığında). Gelir-gider farkı bakımından iyileşme baz senaryoya göre %0,07 puan artarak 0,27 düzeyine ulaşmaktadır (Grafik 13).

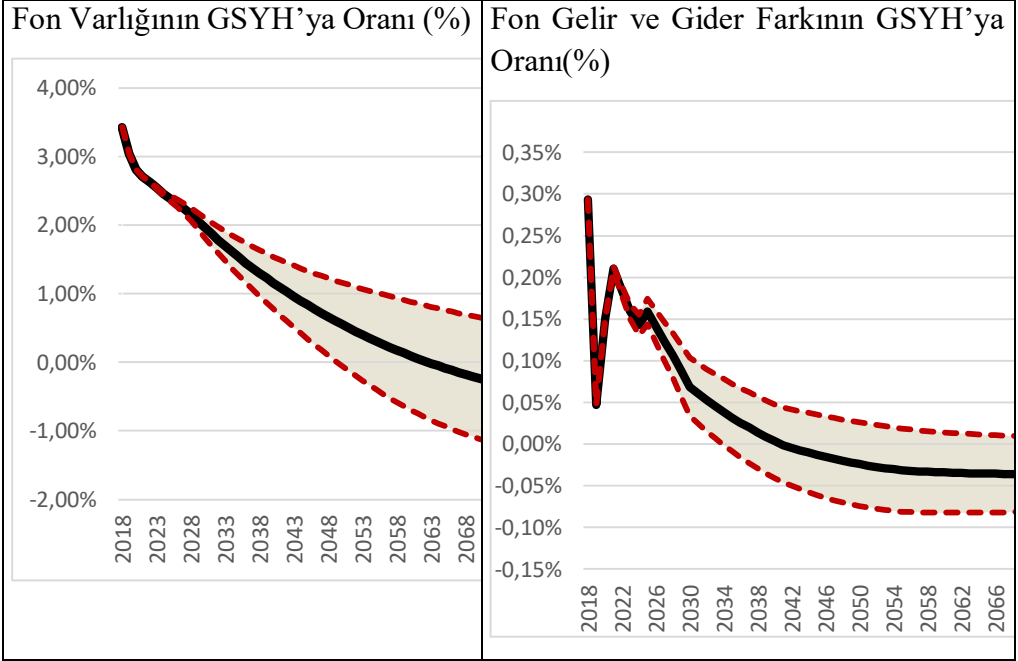
**Grafik 13.** İşbaşı Eğitim Harcamalarının Yarısının Azaltıldığı (Toplum Yararına Program harcamaları azaltılarak) Durum



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 %4 yerine 1 puan azaltılarak %3 olarak uygulanmasıyla oluşturulan politika senaryosu grubunda Fon parametreleri incelenmiştir. Buna göre, prim oranının 1 puan azaltılmasıyla Fonun senaryo ortalamalarında 2060 yılı itibarıyla tükeneceği, mali olarak sürdürülebilir olma özelliğini kaybettiği görülmektedir. Gelir-gider farkı bakımından, projeksiyon dönemi sonunda senaryo ortalamalarında % -0,04 oranına ulaşılmakta, açık verilmektedir (Grafik 14). Teşvik ödemeleri yasal süresi içerisinde sonlansa ve Fona ilave mali yük getirilirse 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.

**Grafik 14. Prim Oranının 1 Puan Düşürüldüğü Durum**



### 2.3.Duyarlılık Analizi

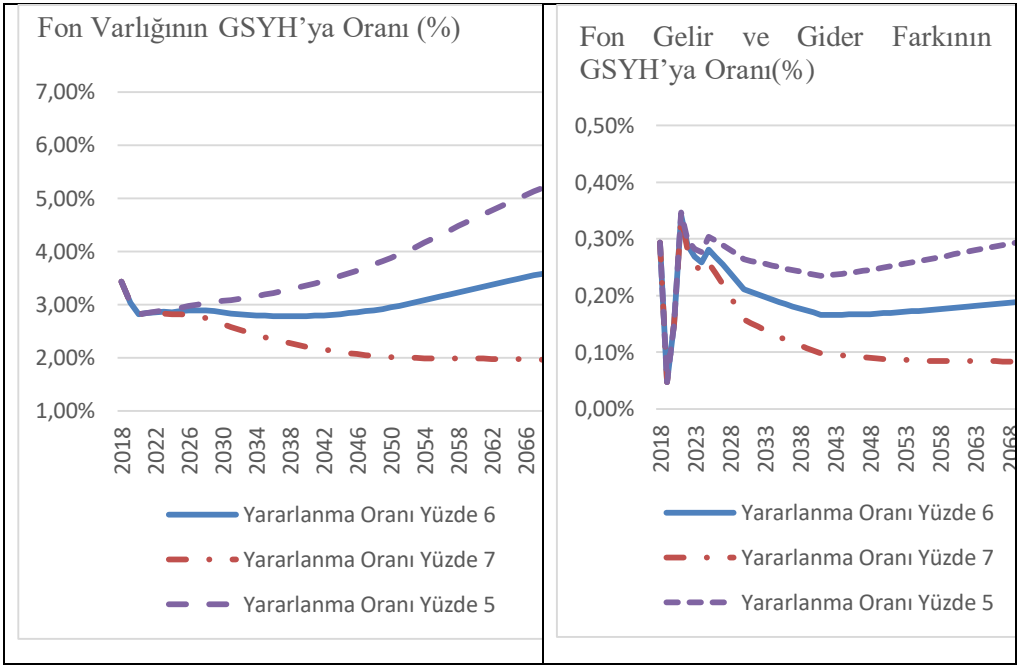
Analizler için belirlenen bazı varsayım değişikliklerinin, sonuç parametreleri (Fon varlığı/GSYH ve Gelir-Gider/GSYH) üzerindeki etkilerinin incelenmesi, duyarlılığının gözlenmesi açısından önemlidir. Sonuçların belli bir değişkene göre duyarlılığının analiz edilebilmesi için, diğer varsayılan değişkenlerin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

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

**Ödenekten Yararlanma Oranının %6 Düzeyinden %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 %6 olduğu durumda projeksiyon dönemi sonunda (2075 yılı) %0,19 olan gelir-gider farkı/GSYH, ödenekten yararlanma oranı %7 olduğunda %0,08’e gerilemektedir. Benzer şekilde, yararlanma oranının %6 olduğu durumda projeksiyon dönemi sonunda %0,8 olan Fon varlığı/GSYH, ödenekten yararlanma oranı %7 olduğunda %1,95’e gerilemektedir. Yararlanma oranı %5’e düşürüldüğünde ise projeksiyon dönemi sonunda Fon varlığı/GSYH %5,65’e, gelir-gider farkı/GSYH %0,31’e yükselmektedir. Dolayısıyla, yararlanma oranındaki 1 puanlık artış/azalış Fon varlığını uzun vadede GSYH’ya oranla %1,85 puan azaltmaktadır/artırmaktadır. (Grafik 15).

**Grafik 15. Yararlanma Oranının %1 Puan Arttığı Durum**

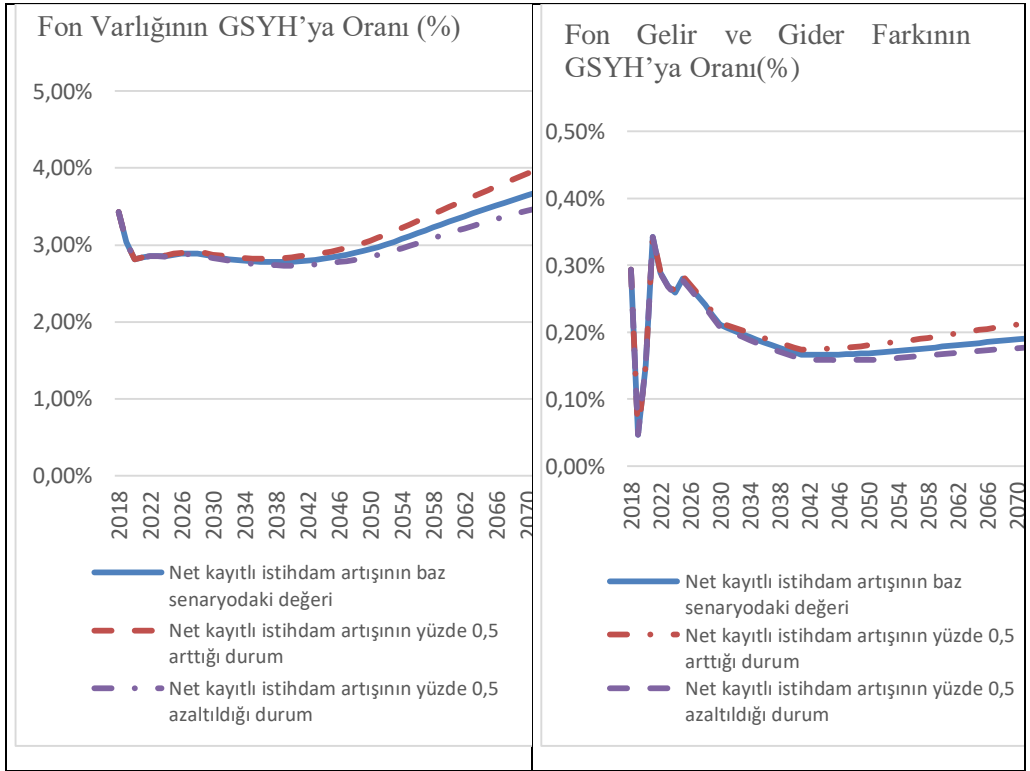


**Net Kayıtlı İstihdam Artış Oranı Varsayımının Tüm Yıllar İçin %0,5 Puan Artırılması/Azaltılması:** Net kayıtlı istihdam artışının artırıldığı durumda hem Fon gelir kalemleri (prim gelirleri ve faiz geliri) hem de Fon gider kalemleri etkilenmektedir. Net kayıtlı istihdamdaki artış sonucu toplam gelirlerin 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 %0,5 puan artırıldığı durumda gelir-gider farkı/GSYH 0,22'ye, Fon



varlığı/GSYH %3,8'den %4,14'e çıkmaktadır. Net kayıtlı istihdam artışının tüm yıllarda %0,5 puan düşürüldüğü durumda ise projeksiyon dönemi sonunda Fon varlığı/GSYH %3,58'e, gelir-gider farkı/GSYH %0,18'e düşmektedir. Dolayısıyla, net kayıtlı istihdam artış oranındaki %0,5 puanlık artış uzun vadede Fon varlığını GSYH'ya oranla %,3 puan artırırken; %0,5 puanlık azalış Fon varlığını GSYH'ya oranla %0,2 puan azaltmaktadır (Grafik 16).

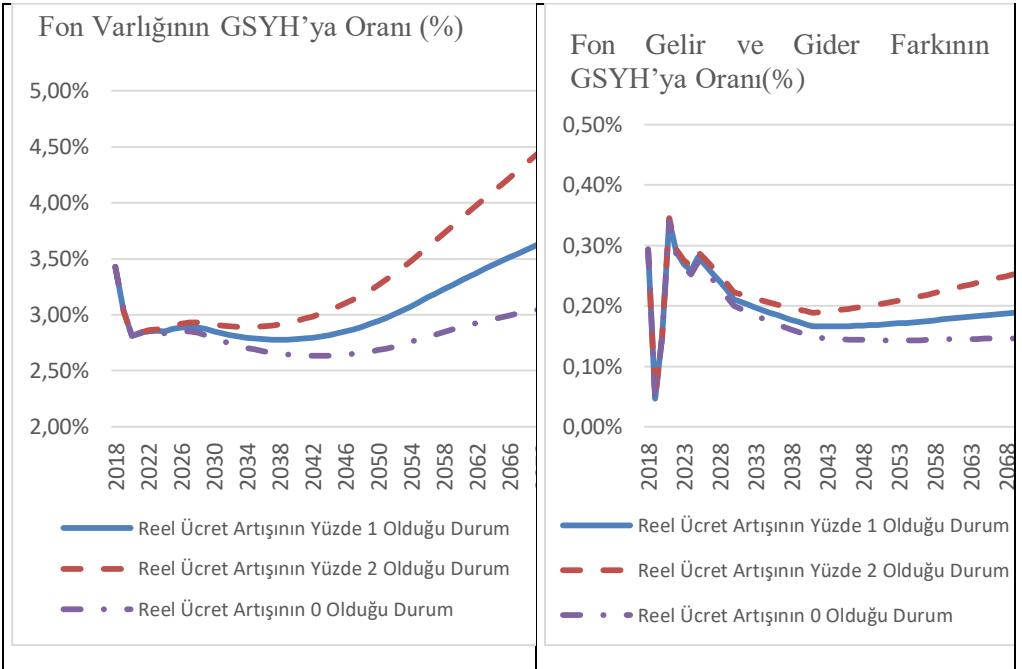
**Grafik 16.** Net Kayıtlı İstihdam Artış Oranı Varsayımının Tüm Yıllar İçin %0,5 Puan Artırıldığı Durum



**Reel Ücret Artış Oranının %1'den %1 Puan Artırılması/Azaltılması:** Reel ücret artış oranının tüm yıllarda %1 puan artırıldığı durumda da hem Fon gelir kalemleri hem de Fon gider kalemleri etkilenmektedir. Bir önceki duruma benzer şekilde reel ücret artış oranındaki %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 %1'den %2'ye çıkarıldığı durumda Fon varlığı/GSYH

%3,8’den %4,79’a çıkmaktadır. Reel ücret artış oranının %1’den %0’a indirildiği durumda ise Fon varlığı/GSYH %3,8’den %3,12’ye düşmektedir. Dolayısıyla, reel ücret artış oranındaki %1 puanlık artış uzun vadede Fon varlığını GSYH’ya oranla %1 puan artırırken, reel ücret artışının 0 olduğu durumda uzun vadede Fon varlığı GSYH’ya oranla %0,68 puan azalmaktadır (Grafik 17).

**Grafik 17.** Reel Ücret Artış Oranının %1 Puan Arttığı Durum



Duyarlılık analizleri sonucunda, duyarlılığı incelenen temel varsayım değişkenleri içerisinde sonuç parametrelerinin 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.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

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 irdelenmiştir. Ayrıca, mevcut durumda politika değişikliğine gidilmeden ve olası politika değişiklikleri olması durumunda Fon'un uzun dönemli tahminleri yapılmıştır.

İşsizlik Sigortası Fonu mevcut durumda Türkiye'deki en büyük fonlardan biridir ve 2019 yılı sonu itibarıyla 132 milyar TL büyüklüğe ulaşmıştır. Sistemin işleyişi bakımından hali hazırda devlet için diğer sosyal güvenlik kuruluşlarındaki gibi açıkların kapatılması yönünde mali bir yük getirdiğini söylemek mümkün değildir.

Toplanan primler ve diğer gelir kaynakları ve Fonun değerlendirilmesi sonucu oldukça önemli bir büyüklüğe ulaşan bu Fondan yararlanan işsizlerin ülkedeki toplam işsizlere oranı yaklaşık %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 olmayabilmektedir.

Sistemin olabildiğince çok çalışanı kapsamaması 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 düzeltilebilmesi noktasında, kayıt dışı istihdamı azaltacak politikaların kararlılıkla sürdürülmesi, İŞKUR faaliyetlerinin bilinilirliğinin artırılması faydalı görülmektedir.

Mevcut durumda işsizlik ödemeleri Fon giderlerinin küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Fon’un sürdürülebilirliği noktasında Fon’un ödenekler dışındaki kalemlere ayırdığı paydaki gelişmeler oldukça önemlidir.

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.

Çalışmada incelenen politika değişiklikleri içerisinde asgari ücret desteğinin Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda Fonun mali olarak sürdürülebilir durumda olmayacağı görülmektedir.

Genç ve kadın istihdam teşvikinin Fondan karşılanmaya devam edilmesi durumunda, Fon mali dengeleri bir miktar bozulmakta ancak Fonun sürdürülebilir olmaya devam edeceği tahmin edilmektedir. İşbaşı eğitim programı harcamalarının yarısının azaltılması yönünde oluşturulan senaryo grubunda ise Fon mali dengelerinde bir miktar iyileşme yaşanmaktadır.

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 hususu irdelendiğinde, Fondan alınabilecek 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.

## KAYNAKÇA

Gençgönül S. (2018), İşsizlik Sigortası Fonunun Farklı Senaryolara Dayalı Aktüeryal Değerlendirmesi, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

Güloğlu T., Korkmaz A., Kip M. (2012), Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/9582> adresinden ulaşılmıştır.

İŞKUR (2010), Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, Resmi Gazete 12 Mart 2013, No. 28585.

İŞKUR, İşlemler El Kitabı, Ankara.

İŞKUR (2019), Faaliyet Raporları, Ankara.

İŞKUR (2015), Genel Kurul Raporu, [https://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor\\_bulten/genel\\_kurul\\_karar\\_ve\\_raporlar%C4%B1/3.Genel%20Kurul%20Raporu.pdf](https://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/genel_kurul_karar_ve_raporlar%C4%B1/3.Genel%20Kurul%20Raporu.pdf) adresinden ulaşılmıştır.

İŞKUR (2000), İşsizlik Sigortası Bülteni, Ankara.

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

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

İŞKUR: Yarım Çalışma Ödenegi (2019, Eylül 15), <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/yarim-calisma-odeneği/>, adresinden ulaşılmıştır.

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

Koç Ö.E., Gülşen M.A. (2018), Türkiye’de İşgücü Maliyetlerinin Yapısı. 2007-2017 Dönemi, Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi, Cilt 1, Sayı 1.

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

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

Mandy D.M. (1989), Forecasting Unemployment Insurance Trust Funds: The Case of Tennessee, International Journal of Forecasting, Volume 5, Issue 3.

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

Özkök E. (2007), İşsiz Kalma Sürelerinin Modellenmesi ve Türkiye İşsizlik Sigortası Sistemine Uygulanması, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

Sungur A. (2016), 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.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019, Temmuz 12), İşgücü İstatistikleri Meta Verisi, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007) adresinden ulaşılmıştır.

Vroman, W. (2006), Report on Unemployment Insurance Benefit and Actuarial Modeling in Washington.

Vromal W., Maag, E., O’Leary, C., and Woodbury, S. (2017), A Comparative Analysis of Unemployment Insurance Financing Methods, U.S. Department of Labor by the Urban Institute.

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.

**EKLER****Ek Tablo 1. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri (Bin TL)**

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

**Kaynak: İŞKUR**

**Ek Tablo 2. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri (Bin TL)**

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

**Kaynak: İŞKUR**