

Covid-19 Pandemisi Döneminde Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonunun İşlev ve Amacındaki Dönüşüm: İşsizlik Sigortası Fonunun İşveren Destek Fonuna Dönüşüm Serüveni*

Emel IŞIK¹, Aytül GÜNEŞER DEMİRCİ²

ÖZ: Sosyal politikanın, sosyal güvenliği sağlama ve devam ettirme amaçlarına ulaşmadaki etkin araçlarından birisi olan işsizlik sigortası uygulaması, sosyal güvenlik anlayışının en önemli sonuçlarından birisidir. Türkiye’de önemli bir politika aracı olarak gündeme gelen işsizlik sigortasının gelişim serüveni 1959 yılında başlamış ve o tarihten bu yana sosyal refah devleti anlayışının bir gereği olarak sürekli düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu süreçte, işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kaybını tazmin edici politikalar hedeflenerek temel bir kamu politikası anlayışı inşa edilmeye çalışılmış ve sonucunda, 1999 yılında 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu* Resmî Gazete de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda, çalışma isteğine ve yeteneğine rağmen kendi iradesi dışında işsiz kalan işçinin uğrayacağı gelir kaybının bir kısmını belli bir süre için telafi eden ve prim rejimine tabi olan zorunlu bir sigorta olan işsizlik sigortasının gerektirdiği görev ve yükümlülükleri yerine getirmek amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Çalışmada, Türkiye’de Fon’un Covid-19 pandemisi döneminde nasıl yönetildiği ve belirtilen amacının dışında kalarak, zaman içerisinde nasıl işverenlere yönelik sağlanan çeşitli teşvik ve desteklerle, işveren destek fonuna dönüştüğünün hikâyesi anlatılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: İşsizlik, İşsizlik Sigortası, İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu, Covid-19 pandemisi.

JEL Kodu: J65, J68

Transformation in the Function and Purpose of the Unemployment Insurance Fund in Turkey during the Covid-19 Pandemic Period: The Transformation of the Unemployment Insurance Fund into an Employer Support Fund

ABSTRACT: Unemployment insurance, one of the effective tools of social policy to achieve the aims of ensuring and maintaining social security, is one of the most important results of the social security approach. The development adventure of unemployment insurance, which has come to the fore as an important policy tool in Turkey, started in 1959 and since then, it has been constantly regulated as a requirement of the social welfare state understanding. In this process, an attempt was made to build a basic public policy understanding by targeting policies that would eliminate the consequences of unemployment and compensate for temporary income loss, and as a result, the Unemployment Insurance Law No. 4447 was published in the Official Gazette and came into force in 1999. In this context, the Unemployment Insurance Fund was established to fulfill the duties and obligations required by unemployment insurance, which is a compulsory insurance that compensates for a certain period of time a portion of the income loss suffered by the unemployed worker despite the desire and ability to work, and is subject to a premium regime. The study tells the story of how the Fund was managed in Turkey during the Covid-19 pandemic period and how it turned into an employer support fund over time, with various incentives and supports provided to employers, beyond its stated purpose.

Keywords: Unemployment, Unemployment Insurance, İŞKUR, Unemployment Insurance Fund, Covid-19 pandemic.

JEL Code: J65, J68

* Bu çalışma 2023 tarihinde Mersin Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programında hazırlanan “Pandemi Sürecinde Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamalarının İşçi ve İşveren Açısından Değerlendirilmesi” başlıklı tezden üretilmiştir.

¹ Yüksek Lisans Öğrencisi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin Üniversitesi, Mersin.
Email: eylem.emel@gmail.com ORCID: 0000-0001-6185-9773

² Dr. Öğretim Üyesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, İktisadi ve İdari Bilimler, Mersin Üniversitesi, Mersin. Email: aytul.demirci@mersin.edu.tr ORCID: 0000-0002-7882-4507

1. Giriş

İşsizlik, sanayileşmenin hızıyla birlikte Birinci Dünya Savaşından bugüne hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin kronik sorunlarından birisidir. Ekonomik krizlerin en belirgin ve yıkıcı bir sorunu olarak da ivme kazanarak büyümektedir. Bu ortak kronik soruna karşı birçok ülkenin katılımıyla kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) çalışma hayatı ve sosyal politikalar üzerine evrensel bir yaklaşımla 28.06.1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmesi ile işsizliğin bireylerin hayatlarında daima karşılaşılabilecekleri bir risk olduğu kanaatine varıp ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin bir kolu olarak işsizlik sigortasının oluşturulması için adım atmışlardır.

Ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça geç sayılabilecek ve Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapılanması açısından manidar bir dönemde işsizlik sigortasının kuramsal ve hukuksal temelleri atılmıştır. 25.08.1999 tarihinde yasalaşan 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu*³ ile konu düzenlenmiş ve yasa kapsamında öngörülen prim tahsilatları Haziran 2000'de yapılmış, ilk ödemeler ise 2001 yılının Mart ayında gerçekleşmiştir. Bu tarihlerde konuya ilişkin düzenlemelerin yapılmış olması Türkiye'de neo-liberal politikaların inşa sürecinin ivme kazandığı dönemle de örtüşmektedir. Türkiye'de 1990'lı ve devamı yıllar ekonomik programlarda öngörülen özelleştirmelerle birlikte çalışma ilişkilerindeki çalışma biçimlerinin değişime zorlandığı yıllar olarak tanımlanabilmektedir: Güvencesiz ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştığı, işsizliğin arttığı çalışma ilişkilerini yönetmek. Bu yönetim anlayışı çerçevesinde önemli bir model ve uygun bir araç olarak işsizlik sigortası uygulaması gündeme getirilmiştir.

Ancak yaşanan ekonomik krizlerin ve buna bağlı gerçekleşen değişimlerin etkisiyle işsizliğin kronik bir yapıya bürünmesi, yaygınlaşması düzenlemesi yapılan uygulamanın uygulanabilirliğini zorlaştırmaktadır. İşsizlik sigortası ile gündeme gelen işsizlik ödeneğinin hem yararlanma şartları bakımından hem de sağlanan yardımlar bakımından mevcut koşullarda yeterli olmadığı sürekli tartışılan bir konu olmuştur.

Hem ekonomik hem sosyal risklerin giderilmesi konusunda işsizleri korumak amacıyla tüm dünyada geliştirilen ve uygulanabilir olan işsizlik sigortasının Türkiye'deki serüvenini anlamak ekonomi ve siyaset ekseninde yaşanan gelişmeleri kapsama alarak, bugün üzerinden çalışma hayatına ait birikimlerin nasıl yönetildiğini anlamak açısından da oldukça önemlidir. Yine uzunca bir zamandır çalışma ilişkilerinin dönüşümü ve geleceğine ilişkin yapılan tartışmalar temelinde Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik, siyasal ve toplumsal değişimlerin işsizlik sigortası aracını nasıl kullandığını ortaya koymak alan yazın açısından önemli verileri ortaya koymaktadır.

İşsizlik sigortası uygulamasının geldiği noktayı görmek açısından en çarpıcı örnek 2019 yılının sonlarına doğru tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 pandemisinin çalışma ilişkilerinde yarattığı etki üzerinden görülmektedir. Pandemi döneminin işsizlik sorununu tetiklemesiyle, tek sermayesi emek geliri olan işçilerin yaşamış olduğu gelir kayıplarını tazmin etmek adına yeni çözümler bulmak ve işsizlik sigortası uygulamasını yeniden düzenlemek zorunlu hale gelmiştir.

Uzun süreli sokağa çıkma yasakları, hastalanmalar, sektörel alanda bazı işyerlerinin uzun süre kapalı kalması sonucunda işçilerin uğradıkları gelir kayıpları nedeniyle en çok tartışılan konulardan biri işsizlik sigortası olmuştur. Genel anlamada İşsizlik sigortası uygulamasının Türkiye'deki gelişimi ortaya konulurken özelde de özellikle Covid-19 pandemisi döneminde İşsizlik Sigortası Fon (İSF) yönetiminin amacına uygun yönetilip yönetilmediği, daha net bir ifade ile nasıl yönetildiği çalışma kapsamında ele alınmıştır.

³RG 23810, 18.09.1999.

2. İşsizlik Sigortası Kavramı

İşsizlik sigortası, işçinin kendi kusurlarının dışında işsiz kaldığında yaşayacağı gelir kaybını dengelemeyi amaçlayan sosyal güvenlik uygulamasıdır. Hedeflediği amaç doğrultusunda işsizlik sigortası kavramının bütününe oluşturan özellikler bulunmaktadır. En temel özelliği ise prim ödemedir. İşçinin çalıştığı süreler içerisinde prim ödeme koşulu ile hayatlarında daima karşılaşılabilecekleri bir risk olan işsizliğe karşı devlet ve işveren desteği ile önlem almaya çalışmaktadır. İşsizlik sigortasının detaylı özellikleri ve Türkiye'deki uygulamasının kimlere yönelik olduğunun sınırları, ilgili kanunlarla belirlenmiş ve düzenlenmiştir.

Devlet güvencesiyle hayata geçirilen işsizlik sigortası kavramı birçok şekilde tanımlanmaktadır. İşsizlik sigortasının en genel ve basit tanımı ise; “işsiz bir kimsenin yaşamını devam ettirebilmesi için ekonomik ve sosyal güvence” şeklindedir (Andaç, 2010: 55).

İşsizlik sigortası; işçilerin çalışırken kendi ellerinde bulunmayan sebeplerle işsiz kalmaları sonucunda yaşadıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak işçilerin ve dolaylı olarak aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından zorunlu tutulan bir sigorta kolu olarak Türkiye’de de sosyal devlet anlayışıyla kurulmuş 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yasal düzenlemeleri yapılmıştır. 4447 Sayılı Kanun’da işsizlik sigortası; “bir işyerinde 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 sigorta” şeklinde ifade edilmiştir.

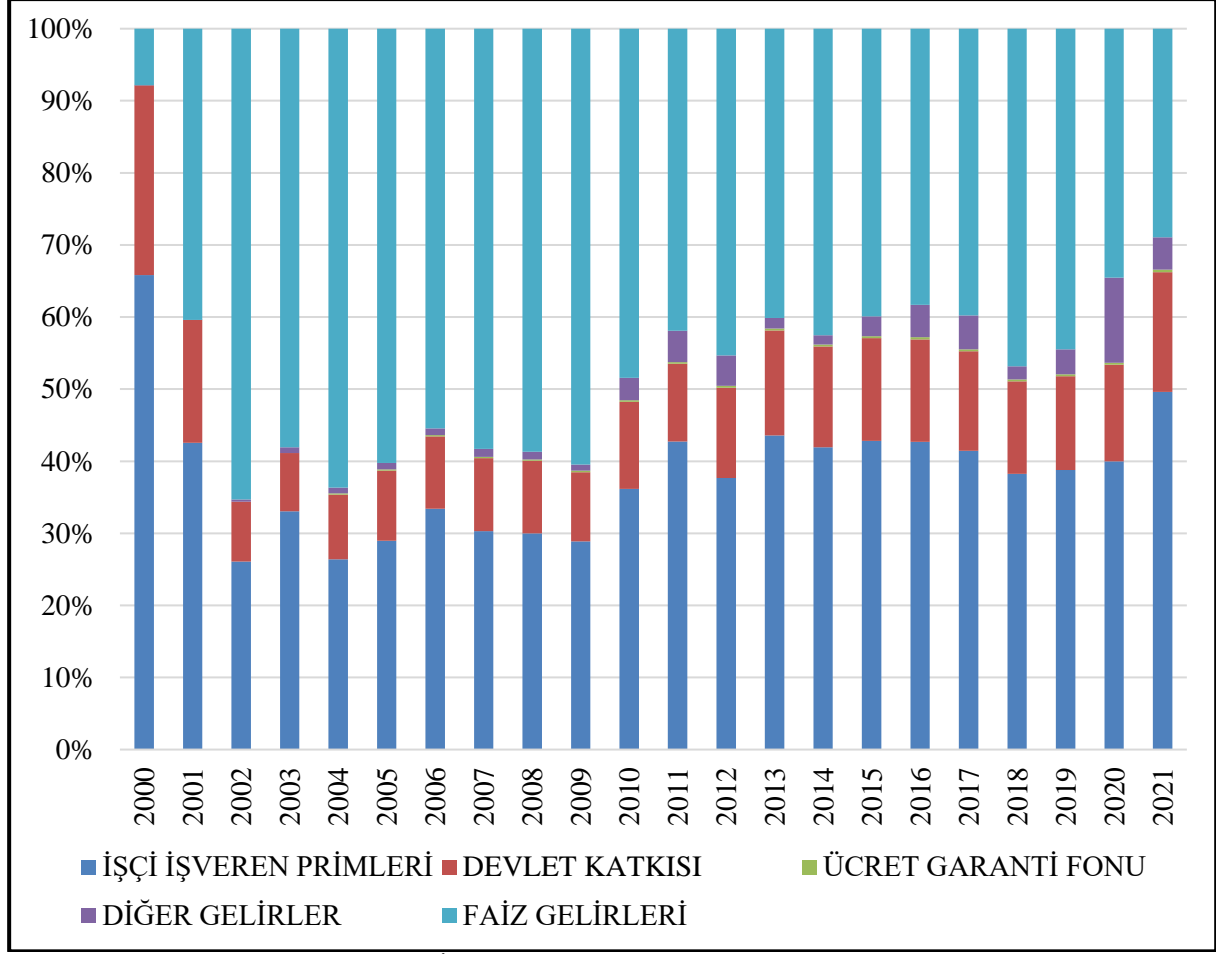
4447 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden önce 1988 yılında yürürlüğe giren ve işçilerin devlet ve işveren katkılarıyla tasarruf yapmalarını sağlamak adına *Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun*⁴ kapsamında işçi ve işverenden kesilen paralar işsizlik sigortası primine dönüştürülerek İşsizlik Sigortası Fonu (İSF) oluşturulmuştur. İşsizlik sigortası uygulamasının gündeme geldiği tarihten 2021 yılına kadar işsizlik sigortası kapsamında oluşturulan İSF gelirleri Tablo 1’de verilmiştir. Grafik 1’de ise işsizlik sigortasının fon gelirlerinin oransal dağılımı gösterilmektedir.

⁴ RG 3417, 09.03.1988.

Tablo 1. İşsizlik Sigortası Fon Gelirleri

YIL	İşçi İşveren Primleri	Devlet Katkısı	Ücret Garanti Fonu	Diğer Gelirler	Faiz Gelirleri	Toplam
2000	238.569.275	95.412.681	-	31	28.514.272	362.496.259
2001	784.473.372	313.794.327	-	265.261	744.667.104	1.843.200.064
2002	756.368.737	240.950.524	-	9.189.535	1.894.625.442	2.901.134.238
2003	1.641.217.448	402.343.669	-	39.266.462	2.883.888.349	4.966.715.928
2004	1.217.072.722	413.145.951	8.987.801	35.707.389	2.936.083.580	4.610.997.445
2005	1.495.057.977	501.753.802	10.033.946	44.859.213	3.108.550.208	5.160.255.147
2006	2.191.355.950	659.396.881	13.251.949	58.939.887	3.639.754.573	6.562.699.240
2007	2.413.271.403	807.544.877	16.087.789	86.403.621	4.644.824.674	7.968.132.364
2008	3.090.109.966	1.035.502.090	20.599.447	107.736.502	6.042.982.434	10.296.930.439
2009	3.015.807.749	1.005.242.040	20.105.386	88.250.891	6.317.648.771	10.447.054.837
2010	3.528.868.610	1.176.290.552	23.525.827	299.865.605	4.725.542.978	9.754.093.572
2011	5.118.133.695	1.297.373.559	25.947.528	517.306.364	5.023.163.344	11.981.924.490
2012	4.629.221.128	1.543.073.709	30.861.507	519.416.826	5.569.848.415	12.292.421.585
2013	5.804.428.839	1.934.809.608	38.696.194	191.846.702	5.346.250.616	13.316.031.959
2014	6.713.134.240	2.237.711.413	44.754.239	205.625.249	6.804.950.107	16.006.175.248
2015	8.158.465.467	2.719.488.489	54.389.770	520.138.691	7.608.448.072	19.060.930.489
2016	9.930.191.561	3.310.063.853	66.201.277	1.050.269.793	8.911.506.907	23.268.233.391
2017	11.685.204.465	3.895.068.156	77.775.609	1.328.091.369	11.209.150.942	28.195.290.541
2018	13.785.368.547	4.625.962.600	92.519.252	660.581.554	16.885.467.315	36.049.899.268
2019	16.436.709.462	5.515.674.316	110.313.486	1.470.979.182	18.852.536.892	42.386.213.338
2020	16.117.074.479	5.408.410.937	108.168.285	4.759.713.108	13.914.302.976	40.307.669.785
2021	24.098.238.062	8.086.657.068	161.733.141	2.179.775.618	14.060.991.703	48.587.395.592

Kaynak: İŞKUR, 2000 – 2021 Bağımsız Denetim Raporları incelenerek çalışma kapsamında hazırlanmıştır.



Grafik 1. İşsizlik Sigortası Fonu Gelirleri (Yüzde)

Kaynak: İŞKUR, 2000 – 2021 Bağımsız Denetim Raporları incelenerek çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

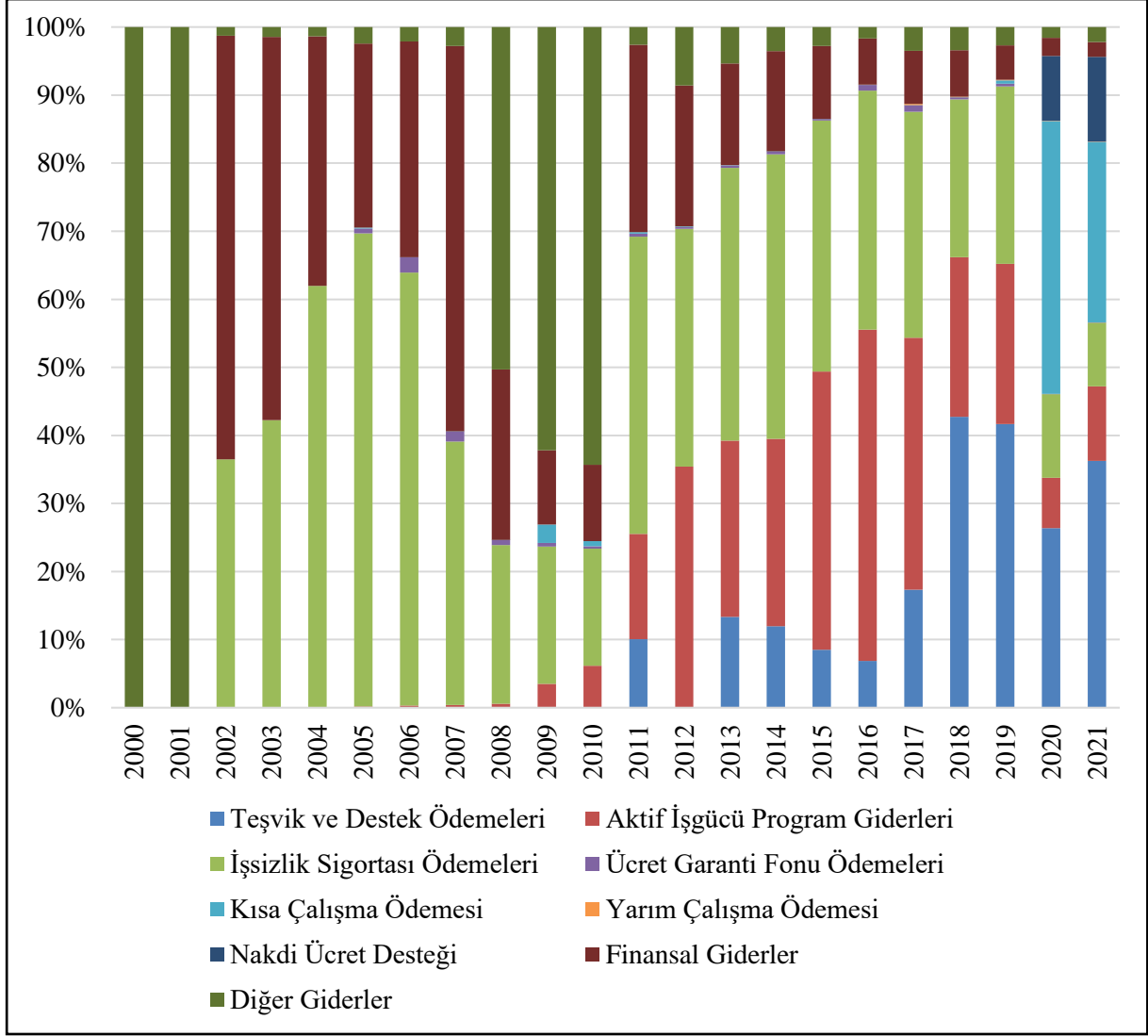
İşçi, işveren primleri, devlet katkısı, ücret garanti fonu, diğer gelirler ve faiz gelirlerinden oluşan İŞF'nin Tablo 1 ve Grafik 1'de de görüldüğü gibi yıl bazında en büyük kalem, faiz gelirlerinden ve işçi- işveren prim gelirlerinden oluşmaktadır. Tablo 2'de ise İŞF giderlerine yer verilmiş olup Grafik 2'de de söz konusu giderlerin oransal dağılımı gösterilmiştir.

Tablo 2. İşsizlik Sigortası Fon Giderleri

YIL	Teşvik ve Destek Ödemeleri	Aktif İşgücü Program Giderleri	İşsizlik Sigortası Ödemeleri	Ücret Garanti Fonu Ödemeleri	Kısa Çalışma Ödemesi	Yarım Çalışma Ödemesi	Nakdi Ücret Desteği	Finansal Giderler	Diğer Giderler	Toplam
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	5.100	5.100
2001	-	-	-	-	-	-	-	-	230.420	230.420
2002	-	-	54.389.421	-	-	-	-	92.860.905	1.883.651	149.133.977
2003	-	-	149.925.106	-	-	-	-	199.630.372	5.174.129	354.729.607
2004	-	69.497	234.186.842	-	-	-	-	138.591.452	5.081.233	377.929.023
2005	-	865.058	313.025.581	3.253.234	582.621	-	-	121.831.309	10.927.681	450.485.484
2006	-	1.735.221	379.501.415	13.251.713	78.008	-	-	189.017.560	12.628.412	596.212.329
2007	-	4.191.407	416.322.543	16.087.789	22.051	-	-	608.600.366	29.804.113	1.075.028.270
2008	-	14.954.920	618.752.436	20.599.446	70.640	-	-	663.916.373	1.335.310.867	2.653.604.682
2009	74.634	240.086.006	1.373.665.993	36.334.723	184.877.300	-	-	744.145.043	4.239.264.435	6.818.448.134
2010	-	358.299.195	997.559.312	22.070.158	43.952.463	-	-	651.354.391	3.733.570.051	5.806.805.570
2011	225.462.195	345.897.270	977.070.135	9.376.025	4.777.144	-	-	616.239.019	58.096.408	2.236.918.196
2012	-	1.214.674.190	1.198.655.263	8.661.992	3.572.052	-	-	709.897.583	295.177.139	3.430.638.219
2013	526.327.903	1.021.516.778	1.580.478.433	15.044.352	984.977	-	-	589.415.962	211.434.869	3.945.203.274
2014	590.566.126	1.358.883.084	2.061.241.516	21.608.959	89.449	-	-	727.890.561	173.518.962	4.933.798.657
2015	630.007.224	3.026.360.569	2.731.414.092	16.081.304	344.902	-	-	792.591.051	206.268.317	7.403.067.459
2016	910.363.722	6.468.746.621	4.663.052.127	111.129.253	1.578.716	3.624.878	-	897.822.113	225.051.549	13.281.368.979
2017	2.517.791.123	5.373.274.481	4.814.603.120	142.136.643	931.189	22.646.918	-	1.132.812.993	509.287.074	14.513.483.541
2018	10.710.649.891	5.877.296.845	5.814.038.520	81.026.950	823.719	24.471.965	-	1.711.570.081	849.268.361	25.069.146.332
2019	16.059.270.314	9.069.538.285	10.033.251.170	156.954.353	191.839.228	31.175.972	-	1.945.989.147	1.040.009.502	38.528.027.971
2020	18.088.597.254	5.097.691.856	8.411.224.527	48.665.282	27.479.934.000	27.777.801	6.541.602.409	1.815.930.995	1.098.514.976	68.609.939.100
2021	21.977.988.188	6.663.040.770	5.660.304.653	34.281.901	16.070.059.014	24.763.473	7.565.943.976	1.301.780.825	1.339.506.944	60.637.669.744

Kaynak: İŞKUR, 2000 – 2021 Bağımsız Denetim Raporları incelenerek çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

Not: Rakamlar güncellemelerden dolayı değişiklik gösterebilir.



Grafik 2. İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri (Yüzde)

Kaynak: İŞKUR, 2000 – 2021 Bağımsız Denetim Raporları incelenerek çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

3. İşsizlik Sigortasının Tarihçesi ve Dönüşümü

İşsizlik sigortası, sıklıkla belirtildiği üzere modern ekonomilerin işgücü piyasalarının stabilitesini sağlamak ve işsiz kalan işçilerin maddi güvencesini korumak amacıyla ortaya çıkan bir sosyal güvenlik mekanizmasıdır. Dünya genelinde ilk işsizlik sigortası uygulamaları, 20. yüzyılın başlarında özellikle endüstrileşmiş ülkelerde başlamıştır. Türkiye'de ise işsizlik sigortası, 2000'li yılların başında ekonomik ve sosyal dönüşümlerin bir sonucu olarak gündeme gelmiş, tartışılmış ve uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde, dünyada ve Türkiye'de işsizlik sigortasının tarihçesine, dönüşümüne ve Covid-19 pandemi dönemi uygulamalarına dair ayrıntılı bir inceleme yapılmıştır. Türkiye'de işsizlik sigortası, sosyal güvenlik sisteminin kritik bir bileşeni olarak, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısındaki değişimlere paralel bir evrim göstermiş ve zaman içerisinde çeşitli dönüşümlerden geçmiştir. Bu dönüşüm sürecinin ilk önemli adımı, iş ve işçi bulma hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yerini, İŞKUR'un almasıyla gerçekleşmiştir. İŞKUR'un kurulması, sadece kurumsal bir isim değişikliği olarak değil, aynı zamanda işsizlik sigortası sistemini yöneten ve işgücü politikalarını şekillendiren bir mekanizmanın radikal bir dönüşümü olarak da ele alınabilir. Bu dönüşüm, Türkiye'nin neoliberal ekonomi politikalarına uyum sağlama çabasının bir yansıması olarak görülebilir.

3.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Tarihçesi

Uluslararası alanda neoliberal ekonomi politikaların gelişmiş ülkelerde hayat bulmasının ardından gelişmekte olan ülkelere de neoliberal ekonomi politikalarını hayata geçirmeleri için yönlendirmelerde bulunduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda gelişmekte olan ülkelere Washington Konsensüsü ile neoliberal ekonomi politikaların hayata geçirilmesi yönünde baskılar oluşturulduğu belirtilmektedir. Washington Konsensüsü, mali disiplinin sağlanması, kamu harcamalarının yeniden yapılandırılması, finansal ve ticari liberalizasyon, doğrudan yabancı sermayenin teşvik edilmesi, özelleştirmeler, emek piyasalarının esnekleştirilmesi ve sosyal güvenlik sistemlerinin reforme edilmesi gibi politikaları içeren bir neoliberal ekonomi politikaları setini benimsemekte ve teşvik etmektedir. Türkiye’de ise, 24 Ocak 1980 tarihli kararlar ile neoliberal ekonomi politikalarını hayata geçirebilmek adına kuramsal ve hukuki altyapının oluşturulduğu ifade edilmektedir. Bu kararlar, Türk ekonomisinin yapısını dönüştürmeyi hedefleyen, dışa açık bir ekonomik modelin benimsenmesi ve kamu sektörünün rolünün yeniden tanımlanması yönünde atılmış kritik adımlar olarak kabul edilmektedir. Bu dönem, Türkiye’nin ekonomi politikalarında belirleyici bir dönüştürme başlangıcı olarak değerlendirilmekte ve neoliberal politikaların uygulamaya konulduğu bir döneminin başlamış olduğu vurgulanmaktadır (Mütevellioğlu ve Işık, 2009: 1; Ulutürk ve Dane, 2009: 132).

Neoliberal ekonomi politikalarının özünde devletin kamu harcamalarının küçültülmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, sermaye hareketlerinin sınırlarının genişletmek olduğu belirtilmektedir. Kısacası neoliberal ekonomi politikaları, devletin işveren rolünden çıkarak bu rolü özel sektöre devredip sırtındaki yükten kurtulması gerektiği düşüncesi temeline dayandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda Türkiye’de değişim ve dönüştürme bir ayağı da sosyal güvenlik sisteminde olmuştur (Ulutürk ve Dane, 2009: 129).

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumları 1990’lı yıllara gelindiğinde finansal açıdan sorunlar yaşadığı belirtilmektedir (Ulutürk ve Dane, 2009: 133). Yaşanan finansal sorunların kökeninde ise hali hazırda çalışan kesimin emekli olan ya da olacak olan kesimi finansa edememesinden kaynaklandığı ifade edilirken bu sorunun temelinde ise istihdam alanının Türkiye’de dar olmasından ve de kayıt dışı işçilerin sosyal güvenlik sistemine dahil edilememesinden kaynaklandığı aktarılmaktadır (Gökbayrak, 2010: 147). Bir yandan neoliberal politikaların hayata geçirilmesi yönündeki teşvikler diğer yandan iyi yönetilemeyen sosyal güvenlik sisteminin finansal sancuları reform adı altında sosyal güvenlik sistemini dönüştürme sürüklediği belirtilmektedir (Ulutürk ve Dane, 2009: 133; Koç Y. , 1999: 17; Gökbayrak, 2010: 147). Bu bağlamda yapılan ilk adım ise sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırırken giderlerini de azaltmayı amaçladığı belirtilen "*Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*" diğer adıyla 4447 Sayılı Kanunun⁵ yürürlüğe girdiği belirtilmektedir (Ulutürk ve Dane, 2009: 134; Koç Y. , 1999: 17; Gökbayrak, 2010: 147).

4447 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve giderlerinin dengelenmesi amaçlanırken, emeklilik yaşı, emekliliğe hak kazanmak için ödenmesi gereken prim ödeme gün sayıları arttırılmış, emekli aylığı bağlama oranları düşürülerek emekli aylıklarının belirlenmesinde kullanılan referans yıl sayısı, tüm çalışma hayatını kapsamına karar verilmiştir (Ulutürk ve Dane, 2009: 134; Koç Y. , 1999: 17; Tiryaki, 2009: 147). Özetle işçilerin çalışma hayatında daha uzun süre yer almaları sağlanarak emekli olabilecekleri sürenin uzatılması 4447 Sayılı Kanun ile karara bağlanmıştır. Bu çalışma koşullarında işsiz kalmaları halinde işsizliğin yaratmış olduğu gelir kayıplarını kısmen de olsa tazmin etmek adına da 1988 yılında yürürlüğe giren ve çalışanların devlet ve işveren katkılarıyla tasarruf yapmalarını sağlamak adına "*Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların*

⁵ RG 23810, 08.09.1999.

Değerlendirilmesine Dair Kanun” bir nevi değişim geçirerek İSF’ye dönüştürülmüştür (Ulutürk ve Dane, 2009: 134-136; Koç Y. , 1999: 16; Tiryaki, 2009: 147).

Tüm bu bilgiler ışığında işsizlik sigortasının diğer ülkelere nazaran Türkiye’de günümüz işleyişi ile kurulmasının neredeyse 90 yıl sürdüğü belirtilmektedir (Dinçay, 2020: 447). Bu uzun sürenin nedeni ise 1982 Anayasasının 65. Maddesinde belirttiği üzere devletin sosyal ve ekonomik sorumluluklarını mali imkanlarının yettiği ölçüde yerine getirebileceği ifadesidir (Andaç, 2010: 142; Toker, 2002: 99; Gün, 2016: 1302; Işığışık, 2017: 213-244). Kısacası işsizlik sigortasının kurulması için o dönem koşullarında devletin mali kaynaklarının yetersiz olduğu kanısına varılmaktadır. Diğer yandan iş kanununda yer alan işçilerin kıdem tazminatı hakkından dolayı işsizlik sigortasına ihtiyacın olmadığı belirtilirken işverenlerin kıdem tazminatı ödemelerinin işsizlik sigortasının yerini aldığı görüşlerine dayandığı aktarılmaktadır (Andaç, 2010: 142; Toker, 2002: 99; Gün, 2016: 1302; Işığışık, 2017: 213-244).

İşsizlik sigortasının geç kurulmasına ilişkin diğer görüşlerin nedenleri arasında, gizli işsizliğin yığın olması, işçinin kıdem tazminatı hakkı memurun da ömür boyu iş garantisi olduğu belirtilerek bir nevi işsizlik sigortasının yerini tuttuğu düşüncesiyle işsizlik sigortasına gerek görülmediği ifade edilmektedir. Tüm görüşlere akabinde 1959 yılı itibariyle İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun 1963 yılı itibariyle de Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) işsizlik sigortasına ilişkin çalışmalara ağırlık verildiği aktarılmaktadır (Andaç, 2010: 169; Toker, 2002: 98; Gün, 2016: 1302; Işığışık, 2017: 213-244).

İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun 1959 yılında ILO uzmanlarından, 1967 yılında ABD Çalışma Bakanlığından, 1974 yılında Alman hükümeti ve Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) kurumlarından Türkiye’ye uzmanlar çağırılarak uzman görüşleri alındığı ifade edilmektedir. 1963 – 2000 yıllarında ise DPT’nin beşer yıllık kalkınma planlarında işsizlik sigortası konusu sürekli olarak ele alınmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise Sosyal Güvenlik Reformu yapılmamasıyla İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı’nın yer aldığı belirtilirken çalışırken kendi iradelerinin dışında işsiz kalanların yaşadıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa tazmin etmek üzere hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir (Andaç, 2010, s. 169; Toker, 2002, s. 98; Gün, 2016, s. 1302; Işığışık, 2017, s. 213-244).

Nitekim Türkiye’de iş ve işçi bulma hizmetlerinin yürütülmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun, Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planında, çağımız koşullarına ayak uydurabilecek bir işleyişi yerine getiremediği gerekçesiyle, yerine 4447 Sayılı Kanunun 25.08.1999 tarihinde uygulamaya geçilmesinin ardından 04.10.2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁶ ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak, yerine Türkiye İş Kurumu kısaca İŞKUR’un kurulduğu belirtilmektedir (Andaç, 2010: 169; Toker, 2002: 98; Gün, 2016: 1302; Işığışık, 2017: 213-244).

3.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonunun Dönüşümü

4447 sayılı Kanunun kabul edilmesinin ardından, ilk prim tahsilatı 01.06.2000 tarihinde yapılmıştır. Akabinde tüm ülkeleri etkilediği gibi Türkiye’yi de etkileyen 2001 ekonomik krizinin yaşanmasıyla Türkiye’de prim tahsilatları zorlaşmış, her ne kadar primler toplanmaya başlansa da 2001 ekonomik krizinin içerisine doğan işsizlik sigortasının ilk işsizlik ödeneği ödemesi Mart 2002 yılında yapılabilmektedir.

4447 sayılı Kanun’da ilk değişim 2001 yılında işsizlik sigortası prim oranlarında gerçekleşmiştir (Uğur, 2011: 102-103). Başlangıçta işsizlik sigortası prim oranları yüzde 2 işçi, yüzde 3 işveren ve yüzde 2 devlet katkısı şeklinde iken 2001 yılında yapılan değişiklikle 4726 sayılı 2002 Yılı Mali Bütçe Kanunu⁷ ile toplanan primlerin oranlarının işçiden yüzde 1, işverenden yüzde 2 ve devletten yüzde 1 olmak üzere değiştirilmiştir. Yapılan bu değişiklik ile işçi işveren ve devlet katılımıyla toplanan prim gelirlerinin yüzde 45 azaldığı belirtilirken fon gelirlerinin ise binde 71 oranında azalmasına neden

⁶ RG 617, 4.10.2000.

⁷ RG 4726, 12.12.2001.

olduğu ifade edilmektedir (Tiryaki, 2009: 6). 2001 yılında prim oranlarında yapılan bu değişikliğin sadece 2002 ve 2003 yıllarında uygulanacağı ifade edilirken 2004 yılında yayımlanan “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”⁸’un 19’uncu maddesi ile 01.01.2005 tarihinden itibaren kalıcı olarak değiştirilmiştir. Böylelikle İSF’de yaşanan ilk değişim primlerden elde edilen gelirin azaltılması yönünde olmuştur (Tiryaki, 2009: 6; Tuncay ve Ekmekçi, 2019: 678-679).

4447 sayılı Kanun’un kabul edilmesinin ardından daha önce de belirtildiği üzere, İş ve İşçi Bulma Kurumu günümüz koşullarına ayak uydurabilecek bir işleyişi yerine getiremediği gerekçesiyle 04.10.2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak, yerini İŞKUR’a devretmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu ile devlet nezdinde işçi bulma ve işe aracılık edilmesinden, İŞKUR ile meslek edindirme ve işbaşı eğitim programları ile istihdamı arttırmayı hedefleyen, işverenleri istihdam olanakları sunmalarına yönelik teşvikler sunulmasına doğru dönüşümün başta kurum anlayışı ile gerçekleştiği görülmektedir (Korkut, Acar ve Tetik, 2015: 117).

Yeni bir yönetim anlayışını benimseyerek kurulan İŞKUR ile, neoliberal politikalar ekseninde piyasa temelli işgücü yönetimine geçilmektedir (Biçer, 2014: 91). 2001 ekonomik krizin ardından 2003 yılında faaliyete geçen İŞKUR, “Aktif İşgücü Piyasası Programları Projesi” adı altında istihdamı arttırmak amacıyla Türkiye’deki işgücünün Avrupa İstihdam Stratejisine entegre olabilecek duruma gelmesini ve aktif işgücü piyasası politika ve programlarının uygulamaya konulmasını amaçlamıştır (Taş ve Bozkaya, 2012: 173). Uygulanan programlarda meslek edindirme kursları, meslek danışmanlığı hizmeti verilmesi, işe yerleştirme, istihdam sübvansiyonlarının yer aldığı görülmektedir. Öyle ki bu bağlamda ilerleyen yıllarda 4447 sayılı Kanununun 48. Maddesi d) bendinde İSF’nin bir önceki yıl prim gelirlerinin yüzde 30’unun, aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar ile “*işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak*” için kullanılacağı yer almıştır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999). Ayrıca belirtilen yüzde 30’luk oranın Cumhurbaşkanı kararı ile yüzde 50’ye kadar çıkarılabileceği belirtilmektedir. Nitekim 2011 yılından bugüne İSF gider kalemleri arasında yer alan “Aktif İşgücü Program Giderleri” toplam gider içerisindeki payı pandemi dönemi hariç olmak üzere katlanarak artmıştır (Biçer, 2014: 91; Gün, 2016: 1304; Taş ve Bozkaya, 2012: 122).

2008 yılı sonrasında ise İSF’nin ‘istihdamı korumak’ veya ‘arttırmak’ amacıyla daha çok işverene güvence olabilecek nitelikte çalışmalar yaptığı belirtilmektedir (Gün, 2016: 1303). Bu bağlamda ilk örnek ise, öncesinde 4857 Sayılı İş Kanunu’nda yer alan 2008 tarihli 5763 Sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle, İşsizlik Sigortası Kanununa ek madde ile aktarılan ücret garanti fonu uygulaması olmuştur. Ücret garanti fonu, 4447 sayılı Kanununun Ek Madde 1’de; “*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*” kurulmuştur (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999; Gün, 2016: 1303).

2008 tarihli 5763 Sayılı Kanun⁹’la hayata geçen diğer uygulama ise yine İSF’den karşılanmak üzere kısa çalışma ödeneğidir (Gün, 2016: 1303). 4447 sayılı Kanununun Ek Madde 2 de kısa çalışma ödeneği ile ilgili; “*genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle*” haftalık çalışma süresinin azalması, işyerinin faaliyetinin kısmen veya tamamen durması halinde son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 60’nın İSF’den karşılanmasına karar verilmiştir, şeklinde düzenlemesi yer almaktadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999; Gün, 2016: 1304).

⁸RG 25590, 21.09.2004.

⁹ RG 5763, 15.05.2008.

4447 sayılı Kanuna 2008 tarihli 5763 Sayılı Kanun'la eklenen bir diğer değişiklik ise İSF'den genel bütçeye gelir kaydedilemeyeceği hususunda değişikliğe gidilmesidir. 2008 tarihli 5763 Sayılı Kanun öncesinde 4447 Sayılı Kanun'un 53. Maddesinde "Bu fon bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiçbir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez." ifadesi yer almaktadır Ayrıca, yine 5763 Sayılı Kanun'la 4447 Sayılı Kanununa eklenen Geçici Madde 6. (Ek: 15/5/2008-5763/19 Md.)¹⁰ ile değişiklik yapılarak İSF'nin gelirlerinin bir kısmının Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktararak genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedileceği belirtilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2019: 681).

Böylelikle 4447 Sayılı Kanun'a eklenen Geçici Madde 6.'siyle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) 2008 yılında 1.300.000.000 TL, 2009 yılında 4.206.890.344 TL, 2010 yılında 3.695.830.450 TL, 2011 yılında 948.700.712 TL ve 2012 yılında 1.360.101.972 TL olmak üzere toplamda 11.511.523.478 TL genel bütçeye kaynak aktarımının gerçekleştiği görülmektedir. Bu bağlamda işçi ve işverenlerden toplanan işsizlik sigortası primlerinin, GAP kapsamındaki yatırımlara öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansman kaynağı olduğu görülmektedir (Tuncay, 2010: 192-193; Gün, 2016: 1308).

5763 Sayılı Kanun'la yapılan bir değişiklik ise işsizlik sigortasının en temel görevleri arasında yer alan işsizlik ödemesinde yapılmıştır. Yapılan değişiklik ile işsizlik ödeneğinin, işçinin son dört aylık prime esas kazancı dikkate alınarak, günlük ortalama net kazancın yüzde 50'si üzerinden hesaplanırken, yüzde 40 üzerinden hesaplanmasına karar verilmiştir. Ne var ki aynı Kanun içerisinde 4447 sayılı Kanuna eklenen geçici 7. Madde ile "18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; bu maddenin yürürlük tarihinden önceki altı aylık dönemde prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar" dışında olması şartıyla, çalıştırdıkları işçi sayılarına ilave olarak işe aldıklarında prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisseleri ilk yıl yüzde 100, ikinci yıl yüzde 80, üçüncü yıl yüzde 60, dördüncü yıl yüzde 40 ve beşinci yıl yüzde 20'sinin beş yıl boyunca İSF'den karşılanacağı ifade edilmektedir. Özetle işsizliğin yaratmış olduğu gelir kayıplarını kısmen de olsa tazmin etmek temel görevleri arasında olan işsizlik sigortası işsizlik ödeneği hesaplama oranını düşürürken işverene fondan istihdamı arttırmaya yönelik teşvik sunmaktadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999; Gün, 2016: 1304).

¹⁰ 4447 Sayılı Kanun'a eklenen Geçici Madde 6. (Ek: 15/5/2008-5763/19 Md.): "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 üçü, 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.

(Değişik: 11/8/2009-5921/2 md.) Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer 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 öngörülmüştür. 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.

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

İlerleyen yıllar içerisinde de işverenlere İSF'den teşvikler sunulmaya devam edilmiştir. 2011 yılında 6111 sayılı Kanunla¹¹, 2015 yılında 6645 sayılı Kanunla¹², 2017 yılında 687 sayılı KHK¹³ ile ve 2018 yılında 7103 sayılı Kanunla¹⁴ işverenlere İSF'den teşvik sunulmuştur. Sunulan teşviklerin çoğunun istihdamı arttırmaya yönelik teşvikler olduğu belirtilmektedir. Halen uygulamada olan ve İSF'den işverenlere sunulan teşviklerin ise bazılarının 31.12.2023 tarihine kadar devam edeceği ifade edilmektedir (Gün, 2016: 1304).

Tüm ülkeleri etkisi altına alan pandemi döneminde de işverenlere bir yandan fesih yasağı getirilirken diğer yandan İSF'den teşvikler sunulmuştur. 4447 sayılı Kanunun geçici 26 maddesi, 2020/35 sayılı genelgesiyle işverenlere sunulan teşviklerden biri normalleşme desteğidir. Covid-19 pandemi sürecinde kısa çalışma ödeneğinden veya nakdi ücret desteğinden yararlanan işçilerin normal çalışma sürelerine geri dönmeleri halinde, işçi ve işveren hissesi primlerinin tamamının SGK'ya ödeyecekleri tüm primlerden düşülerek işverenlere prim desteği sağlanmış olup desteğin İSF ile finanse edilmesi yoluna gidilmiştir.

Pandemi sürecinde işverenlere sunulan bir diğer teşvik ise “İstihdama Dönüş Prim Desteği” adıyla duyurulmuştur. 4447 sayılı Kanunun geçici 27 maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, 2020/50 sayılı Genelgesiyle 01.01.2019 ile 17.04.2020 tarihleri arasında işveren tarafından, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller dışında işten çıkarılan işçilerin tekrar işe alınmaları halinde SGK'ya ödeyecekleri tüm primlerden düşülerek işverenlere yine İSF'den destek sağlanacağı açıklanmıştır. Pandemi sürecinde işverenlere sunulan bir diğer teşvik ise 4447 sayılı Kanunun geçici 28 maddesinin birinci fıkrası, 2020/49 sayılı Genelgesiyle sunulan ve “Artı İstihdam Prim Desteği” adı ile anılan prim teşvikidir. Pandemi sürecinde normalleşme dönemi olarak adlandırılan bir dönemde ekonomik yaşamın yeniden canlanmasına yönelik bir adımla 2019 Ocak- Nisan 2020 dönemlerdeki en az sigortalı bildirim yapılan aydaki işçi sayısına ek olarak istihdam sağlamaları halinde işverenin SGK'ya ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek üzere destek sağlanmış ve bu desteğin finansman kaynağı İSF olmuştur.

Pandemi sürecinde faaliyetlerine ara vermek zorunda kalan işverenlere de İSF'den finanse edilmek üzere teşvik sağlanmıştır. 4447 sayılı Kanunun geçici 30 maddesi, 2021/14 sayılı Genelgesiyle “Faaliyetine Ara Verilen Sektörlere Yönelik Teşvik” adı altında ilgili genelgede belirtilen alanlarda faaliyet gösteren işverenlerin ödemesi gereken sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı SGK'ya ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek üzere destek sağlanacağı ve bu desteğin yine İSF'den karşılanacağı ifade edilmiştir.

İSF ile işçilere ödenen işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, yarım çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu ödemesi devam ederken Kanun koyucu pandemi döneminin yaralarını sarmak adına 4447 sayılı Kanunun Geçici Madde 24 – (Ek:16/4/2020-7244/7 Md.) ile işçiler için de yeni bir ödenek türü oluşturmuştur. Pandemi sürecinde işveren tarafından ücretsiz izne çıkartılan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçiler ile 15.03.2020 tarihinden sonra işten çıkarılan ve işsizlik ödeneği alamayan işçiler için nakdi ücret desteği verilmesine karar vermiştir (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2021).

¹¹ RG 27857 (Mükerrer), 25.02.2011.

¹² RG 29335, 23.04.2015.

¹³ RG 29974, 9.02.2017.

¹⁴ RG 30373 (2. Mükerrer), 27.03.2018.

Tablo 3. 2019 – 2021 Yılları İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri

YIL	2019	2020	2021	Toplam	Yüzde
Teşvik Kesintileri	16.059.270.314	18.088.597.254	21.977.988.188	56.125.855.756	33,45%
Aktif İşgücü Program Giderleri	9.069.538.285	5.097.691.856	6.663.040.770	20.830.270.911	12,42%
İşsizlik Sigortası Ödemeleri	10.033.251.170	8.411.224.527	5.660.304.653	24.104.780.350	14,37%
Ücret Garanti Fonu Ödemeleri	156.954.353	48.665.282	34.281.901	239.901.536	0,14%
Kısa Çalışma Ödemesi	191.839.228	27.479.934.000	16.070.059.014	43.741.832.242	26,07%
Yarım Çalışma Ödemesi	31.175.972	27.777.801	24.763.473	83.717.246	0,05%
Nakdi Ücret Desteği	-	6.541.602.409	7.565.943.976	14.107.546.385	8,41%
Finansal Giderler	1.945.989.147	1.815.930.995	1.301.780.825	5.063.700.967	3,02%
Diğer Giderler	1.040.009.502	1.098.514.976	1.339.506.944	3.478.031.422	2,07%
Toplam	38.528.027.971	68.609.939.100	60.637.669.744	167.775.636.815	

Kaynak: İŞKUR, 2000 – 2021 Bağımsız Denetim Raporları incelenerek çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

Tüm ülkeleri etkisi altına alan pandemi döneminin en yoğun yaşandığı zamanlarda pandeminin çalışma hayatında yaratmış olduğu ekonomik sorunların işçi ve işveren üzerindeki etkilerine karşı İŞF'nin önemli bir görev üstlendiği, bu uygulama ile çeşitli ödenekler ve teşvikler sağlandığı görülmektedir. Tablo 3'te görüldüğü üzere 2019 – 2021 yıllarındaki İŞF giderler toplamının yüzde 33,45 teşvik kesintilerinden, yüzde 12,42 aktif işgücü program giderleri, yüzde 14,37 işsizlik sigortası ödemeleri, yüzde 0,14 ücret garanti fonu ödemeleri, yüzde 26,07 kısa çalışma ödemesi, yüzde 0,05 yarım çalışma ödemesi, yüzde 8,41 nakdi ücret desteği, yüzde 3,02 finansal giderler ve yüzde 2,07 diğer giderler oluşmaktadır. İŞKUR'un yayınlamış olduğu İŞF Bülteni Aralık 2021 sayısındaki veriler ise Tablo 4'te listelenmektedir.

Tablo 4. 2019 – 2021 Yılları İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri

(Bin TL)	2019	2020	2021
TOPLAM GELİR	40.365.367	38.270.443	46.028.972
İşçi ve İşveren Primi (yüzde 1 işçi, yüzde 2 İşveren)	16.547.023	16.225.243	24.259.971
Devlet Katkısı	5.515.674	5.408.411	8.086.657
Faiz Gelirleri	16.832.038	15.749.723	12.657.253
Diğer Gelirler	1.470.632	887.066	1.025.091
TOPLAM GİDER	36.467.481	66.599.185	58.490.137
İşsizlik Ödeneği	10.006.403	8.384.775	5.560.998
Kısa Çalışma Ödeneği*	192.432	27.395.624	15.985.304
Nakdi Ücret Desteği*	0	6.536.049	7.305.615
Yarım Çalışma Ödeneği*	30.724	27.448	24.530
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	156.954	48.665	34.282
Aktif İşgücü Programları	6.579.273	2.955.297	3.737.828
İşbaşı Eğitim Programları	3.039.028	2.690.180	3.605.548
Teşvik ve Destek Ödemeleri	16.058.120	18.088.597	21.677.664
Diğer Giderler	404.546	472.548	558.369
MENKUL KIYMET VE NAKİT FON VARLIĞI	131.541.792	103.213.050	90.751.885

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Aralık, 2021¹⁵.

İSF'nin temel amacı, işsiz kalan işçilerin karşılaştığı gelir kayıplarını tazmin etmek ve bu işçilerin ekonomik güvencesini sağlamak olarak belirlenmesine rağmen, fonun zaman içerisinde bu asli işlevinden uzaklaşarak farklı amaçlar için kullanıldığı gözlemlenmiştir. Özellikle, İSF'nin büyüklüğü ve yönetimindeki politik kararlar İSF'nin asıl amacının dışında kullanılmasına yol açmıştır. Zaman içerisinde İSF, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansman kaynağı haline gelmiştir. Bu, özellikle benimsenen neoliberal ekonomi politikalar çerçevesinde daha belirgin hale gelmiş ve İSF, aktif işgücü programlarının finansmanında daha etkin bir rol oynamaya başlamıştır. İlerleyen süreçte, İSF'nin işverenlere yönelik olarak sunduğu teşvikler, fonun karakterinde önemli bir değişikliğe işaret etmektedir. Özellikle işverenlere, istihdam yaratmaları karşılığında sunulan sübvansiyonlar ile İSF işveren fonuna dönüşmüştür. Bu dönüşüm, İSF'nin asli işlevinden ve amacından uzaklaşarak, işverenlerin yararına kullanılan bir mekanizma haline gelmesine neden olmuştur.

İSF'nin kurulmasının üzerinden çok geçmeden neo-liberal politikaların işsizlik sigortası anlayışında yaratmış olduğu dönüşüm, Covid-19 pandemi sürecinde de ivme kazanarak amacı dışında işlerlik göstermeye devam etmiştir. Bu dönemde, işçilere yaşadıkları gelir kayıplarını gidermek adına ödenekler sunulurken, işverenlere mevcut istihdamı korumaları ve yeni istihdam yaratmalarını teşvik etmek amacıyla çeşitli destekler sağlanmıştır. Bu destekler, İSF'nin temel amacı olan işsiz bireylerin ekonomik güvencesini sağlama işlevinden ziyade, işverenlerin ekonomik yükünü hafifletmeye yönelik olarak tasarlanmış gibi görünmektedir. Bu bağlamda, İSF'nin yönetim ve kullanımı ile ilgili olarak atılan adımların, fonun temel amacı ve işlevi doğrultusunda değerlendirilmesi ve gerektiğinde reforme edilmesi, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ve etkinliği açısından kritik bir öneme sahiptir.

4. İŞSİZLİK SİGORTASI FONU KAPSAMINDA İŞÇİ VE İŞVERENE SAĞLANAN SÜBVANSİYONLAR

İSF, işsizlerin işsiz kaldıkları dönemde yaşadıkları gelir kaybının bir kısmının tazmin edilmesi amacıyla dayanarak kurulmuştur. Bu amaç doğrultusunda İSF ile işçilerin kendi istek ve iradelerinin dışında işsiz kaldığı dönemlerde veya çalışmadığı dönemlerde gelir kayıplarını kısmen de olsa tazmin edilmeye çalışılmaktadır. İSF ile ödenen bu ödenekler ise pasif istihdam politikası olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan işsizlik sigortasının tarihin seyri içerisinde yaşadığı neoliberal etkili dönüşümün sonucu olarak aktif istihdam politikaları uygulanmaya başlanmış olup uygulamadaki örneklerinden birisi işverenlere sunulan sübvansiyonlar olmuştur.

4.1. İşçilere Sağlanan Sübvansiyonlar

Covid-19 pandemi döneminde İSF gider kalemleri arasında ağırlıklı olarak yer alan işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu ücret ödemesi ve nakdi ücret desteği işçilere sunulan temel sübvansiyonlar arasında önemli bir yer tutmaktadır. Bu destekler, işsizlik sigortasının temel işlevlerinden biri olan işsiz kalan işçilerin ekonomik güvencesini sağlama amacı doğrultusunda tasarlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Bu çerçevede söz konusu sübvansiyon ve destek mekanizmalarının pandemi sürecindeki İSF gider kalemleri arasındaki payları ele alınmıştır.

¹⁵İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Aralık 2021 Sayısında yayınlanan “2019 – 2021 Yılları İşsizlik Sigortası Fonu Giderleri” tablosunun dipnotu şu şekildedir:

- “Ödeme miktarlarına, kişiler adına ödenen GSS primleri ve Damga Vergisi ile işlem giderleri dâhildir.
- 2000 yılından ilgili ayın/yılın son günü itibariyle.
- Menkul Kıymet ve Nakit Fon Varlığına Ücret Garanti Fonu dâhildir.
- Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.
- Aralık ayına ilişkin işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödemelerinin nakit çıkışları Ocak ayında olduğu için söz konusu ödemelerin Fon varlığına yansımaları da Ocak ayında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 7 Ocak 2022 tarihi itibarıyla Fon Varlığı 89 milyar 910 milyon 461 bin TL olmuştur.”

4.1.1. İşsizlik Ödeneği

İSF ile, işçilerin işsiz kaldıklarında yaşayacakları gelir kayıplarını kısmen de olsa tazmin etmek adına ödenen işsizlik ödeneği, işsizlik sigortasının en temel amacını uygulamada yerine getiren ödenek türüdür. 4447 sayılı Kanunun 47. Maddesinin h) bendinde ise işsizlik ödeneği; “sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödeme” şeklinde tanımlanmıştır. Bu ödenek pandemi döneminde de varlığını sürdürmüştür.

Tablo 5. 2019 - 2021 Ocak-Kasım Döneminde İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak edenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yaş Grupları	2019		2020		2021	
	İşsizlik Ödeneğine Başvuru	İşsizlik Ödeneği Hakkeden	İşsizlik Ödeneğine Başvuru	İşsizlik Ödeneği Hakkeden	İşsizlik Ödeneğine Başvuru	İşsizlik Ödeneği Hakkeden
15-19	9.539	1.867	14.458	732	15.035	615
20-24	183.611	73.196	197.326	40.318	187.462	41.286
25-29	344.331	173.640	282.509	87.221	266.728	103.237
30-34	323.170	176.182	239.004	86.793	230.632	108.554
35-39	312.610	171.819	216.527	84.045	203.351	102.499
40-44	267.031	146.911	189.771	76.295	185.784	96.419
45-49	222.433	121.519	150.730	61.782	137.717	73.369
50-54	90.747	46.880	68.335	27.225	63.997	32.453
55-59	34.836	16.666	26.578	9.841	25.582	11.258
60-64	7.826	3.455	5.975	2.088	5.028	1.946
65+	2.324	1.138	1.586	726	1.583	707
TOPLAM	1.798.458	933.273	1.392.799	477.066	1.322.899	572.343

Kaynak: İŞKUR, 2019 – 2021 Aylık İstatistik Tabloları.

Tablo 5 incelendiğinde pandemi öncesi 2019 yılında işsizlik ödeneğine başvuranların sayısı 1.798.458 kişi olup hak edenlerin sayısı ise 933.273 kişidir. Pandemi sürecinin en yoğun yılı olan 2020 yılında ise işsizlik ödeneğine başvuranların sayısı 1.392.799 kişi olup hakkedenlerin sayısı ise 477.066 kişidir. Görüldüğü üzere 2019 yılında işsizlik ödeneğine başvuranların yüzde 52 si işsizlik ödeneğine hak kazanırken 2020 yılında ise yüzde 34’ü işsizlik ödeneğine hak kazanmıştır. Tablo 6 ise pandemi öncesi 2019 yılında işsizlik ödeneği ödenen kişi sayısı 7.673.750 olup ödeme miktarı 7.985.061 TL, pandemi dönemi 2020 yılında işsizlik ödeneği ödenen kişi sayısı 5.139.609 olup ödeme miktarı 6.201.456 TL ve pandemi sonrası 2021 yılında işsizlik ödeneği ödenen kişi sayısı 3.357.284 olup ödeme miktarı ise 4.794.320 TL’dir.

Tablo 6. 2019 - 2021 Yıllarında İşsizlik Sigortası Ödemeleri

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	653.925	646.063	610.287	712.457	216.014	291.072
Şubat	676.725	673.334	592.810	698.441	204.014	277.409
Mart	682.362	672.860	594.577	683.678	200.015	275.220
Nisan	657.387	654.531	592.130	730.895	201.242	274.460

Mayıs	643.229	656.442	530.102	656.460	190.962	267.972
Haziran	643.797	660.651	464.930	563.042	187.004	260.868
Temmuz	657.026	688.367	401.645	494.637	248.168	341.018
Ağustos	640.620	689.298	356.858	438.039	324.372	488.307
Eylül	627.828	660.473	307.812	370.135	359.876	518.414
Ekim	599.956	654.065	255.424	311.195	383.115	555.958
Kasım	595.112	660.401	225.771	279.786	403.268	594.269
Aralık	595.783	668.576	207.263	262.691	439.234	649.353
Toplam	7.673.750	7.985.061	5.139.609	6.201.456	3.357.284	4.794.320

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Aralık, 2021.

Pandeminin etkilerinin görülmeye başlandığı 2019-2021 yılları arasında İSF'nin en temel ödenekleri arasında yer alan işsizlik ödeneğinin azalmış görünmesinin temel sebebi işsizliğin azalması değil, pandemi nedeniyle 17.04.2020 tarihinde "7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınunun Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"¹⁶ ile işten çıkarma yasağının getirilmesidir.

Daha önce sunulan Tablo 2 verileri dikkate alındığında pandemi döneminde işçilere ödenen işsizlik ödeneği 2020 yılı bağımsız denetim raporlarında 8.411.224.527 TL olarak bildirilmiş olup işverenlere sağlanan teşvik tutarı ise 18.088.597.254 TL'dir. İşsizlik sigortası fon giderleri toplamı ise 68.609.939.100 TL'dir ve toplam gider içerisinde işsizlik ödeneği için ödenen oran yüzde 12,26 iken işverenlere sunulan teşvik ve destek ödemelerinin oranı yüzde 26,36'dır. Pandemi sonrası 2021 yılında ise sonunda işsizlik ödeneği için ödenen oranı yüzde 9,3 gerilerken işverenlere sunulan teşvik ve destek ödemelerinin oranı artarak yüzde 36,2'ye yükselmiştir. İSF'nin en temel ödenekleri arasında yer alan işsizlik ödeneğinin işverenlere sunulan teşvik ve destek ödemelerinin gerisinde kaldığı görülmektedir.

4.1.2. Ücret Garanti Fonundan Ücret Ödemesi Yapılması

Ücret Garanti Fonu (ÜGF) işçinin tek gelir kaynağı olan ücretini garanti altına almak adına yapılan bir ödemedir. İşçilerin bağlı oldukları işverenlerin; konkordato ilan etmesi, acizlik vesikası alması, iflas veya iflas ertelemesi gibi nedenlere dayanarak işçi ücretlerini ödeme güclüğü içerisinde düşmesi durumunda işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan ve son bir yıl içerisinde bu işyerinde çalışmış olmak koşuluyla ödenmeyen üç aylık temel ücretlerini garanti altına almak amaçlanmaktadır. Ancak bu destek devlet tarafından işverenin ödeme gücü olduğunda tahsil edilecek bir ödenektir.

ÜGF ödemelerinin 2019 yılında 156.954.353 TL, 2020 yılında 48.665.282 TL ve 2021 yılında 34.281.901 TL olduğu bağımsız denetim raporlarında yer almaktadır. Pandemi öncesi 2019 yılında yapılan başvuruların 2020 yılı pandemi döneminde ve 2021 yılı pandemi sonrasına göre daha çok olduğu görülmektedir. Son üç yıla bakıldığında pandemi öncesinde de Türkiye'de birçok işletmenin konkordato ilan etmesi, acizlik vesikası alması, iflas veya iflas ertelemesi gibi sorunlarla karşılaştığını göstermektedir. Bu bağlamda 2019 yılı pandemi öncesi dönemde işverenlerin ve dolayısıyla işçilerin ekonomik kriz yaşadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu duruma ilişkin veriler Tablo 7'de sunulmuştur.

¹⁶ RG 31102, 17.04.2020.

Tablo 7. 2019 - 2021 Yıllarında Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	7.394	26.011	2.996	13.795	609	3.665
Şubat	5.487	17.740	1.430	5.702	562	2.821
Mart	6.063	16.516	407	2.089	1.094	5.300
Nisan	2.705	8.772	232	1.324	386	1.747
Mayıs	3.330	15.240	720	2.447	142	1.055
Haziran	1.402	9.375	498	2.478	353	1.969
Temmuz	2.366	9.153	771	5.290	214	1.327
Ağustos	2.719	10.135	448	2.275	727	3.447
Eylül	1.551	6.282	940	5.508	571	2.454
Ekim	1.787	8.326	639	2.073	195	852
Kasım	3.265	15.835	554	2.150	49	238
Aralık	3.466	13.569	801	3.535	1.741	9.406
Toplam	41.535	156.954	10.436	48.666	6.643	34.281

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Aralık, 2021.

Daha önce sunulan Tablo 2’de 2019 yılı pandemi öncesi dönemde işsizlik sigortasının toplam gideri 38.528.027.971 TL olup ÜGF ödemelerinin toplam gider içerisindeki oranı yüzde 0,14 dür. 2020 yılı pandemi dönemde işsizlik sigortasının toplam gideri ise 68.609.939.100 TL olup ÜGF ödemelerinin toplam gider içerisindeki oranı yüzde 0,07’dir. 2021 yılı pandemi sonrası dönemde işsizlik sigortasının toplam gideri ise 60.637.669.744 TL olup ÜGF ödemelerinin toplam gider içerisindeki oranı yüzde 0,1’dir.

4.1.3. Nakdi Ücret Desteği

15.03.2020 tarihinden sonra kendi kusuru dışında işsiz kalıp işsizlik ödeneği almaya hak kazanamayanlar ile 17.04.2020 tarihi itibarıyla ücretsiz izne çıkarılan ve kısa çalışma ödeneğine hak kazanamayan işçilerin yaşadığı gelir kayıplarını kısmen de olsa tazmin etmeye yönelik Nakdi Ücret Desteği (NÜD) sadece pandemi dönemi ile sınırlı olmak üzere işçilere sunulan bir diğer sübvansiyondur.

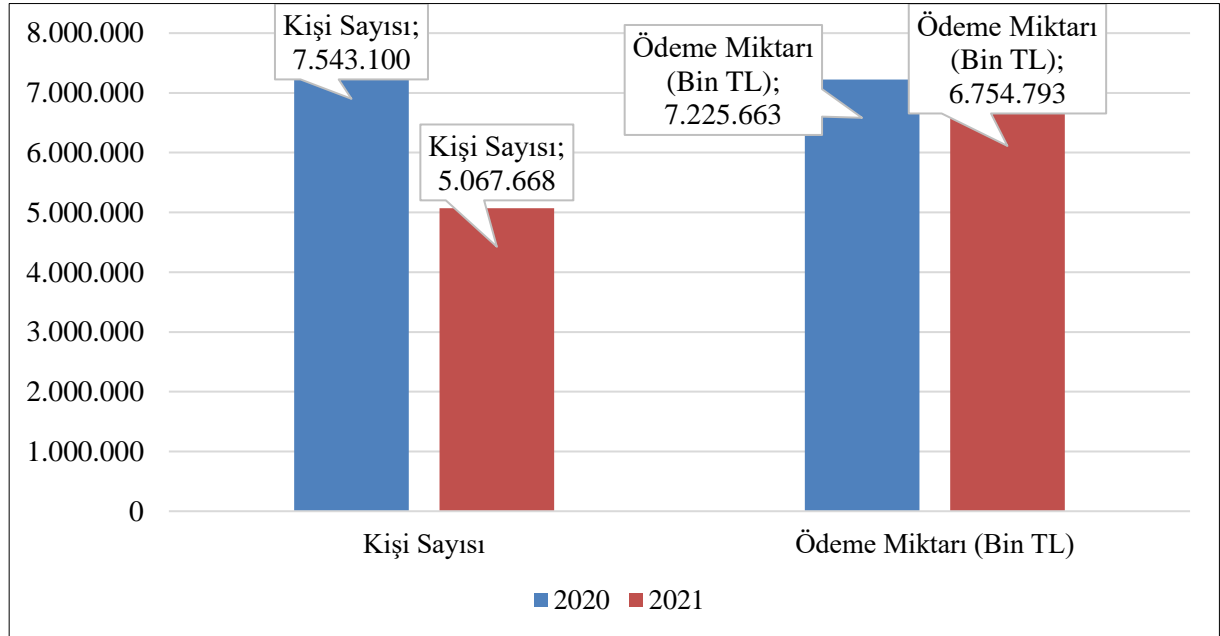
NÜD, bağımsız denetim raporlarına kapsamında derlenen daha önce sunulan Tablo 2’de 2020 yılında 6.541.602.409 TL, 2021 yılında ise 7.565.943.976 TL İŞF gider kalemleri arasında yer almaktadır. 2020 yılı pandemi dönemde işsizlik sigortasının toplam gideri ise 68.609.939.100 TL olup nakdi ücret desteği ödemelerinin toplam gider içerisindeki oranı yüzde 10’dur. 2021 yılı pandemi sonrası dönemde işsizlik sigortasının toplam gideri ise 60.637.669.744 TL olup NÜD ödemelerinin toplam gider içerisindeki oranı artmış olup yüzde 12’dir. 2020 yılında işverene sunulan teşvik destek giderinin toplam gider içerisindeki oranı yüzde 26,36 iken bu oran 2021 yılında artarak yüzde 36,2 ye çıkmıştır. Her iki yıl içerisinde işçilere ödenen NÜD’ün işverenlere ödenen teşvik ve destek tutarlarının gerisinde kaldığı görülmektedir. Yapılan çalışma kapsamında Tablo 2’de gösterilen bağımsız denetim raporlarında yer alan NÜD tutarı ile Tablo 8’de listelenen Aralık 2021 İŞF Bülteninde yer alan NÜD tutarların farklı olduğu gözlemlenmiş ancak aradaki fark ile ilgili ne bağımsız denetim raporlarında ne de İŞKUR tarafından yayınlanan 2021 Aralık bülteninde bilgi yer almamaktadır.

Tablo 8. 2020 - 2021 Nakdi Ücret Desteği Ödemeleri¹⁷

Aylar	2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak			859.894	1.057.550
Şubat			752.431	999.308
Mart			761.552	993.276
Nisan	880.088	441.907	862.895	1.136.085
Mayıs	1.204.110	1.267.828	996.727	1.352.952
Haziran	1.235.859	1.130.612	771.374	1.109.718
Temmuz	812.643	784.494	54.464	88.407
Ağustos	736.815	788.910	6.938	14.080
Eylül	669.167	708.565	695	1.772
Ekim	604.254	629.937	505	1.293
Kasım	698.753	726.094	193	352
Aralık	701.411	747.316		
Toplam	7.543.100	7.225.663	5.067.668	6.754.793

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Aralık, 2021.

Grafik 3, 2020 - 2021 yılları için ödenen NÜD sayılarının İŞKUR İŞF bülteni tarafından sunulan verilerin karşılaştırmalı sunumunu göstermektedir.



Grafik 3. 2020 - 2021 Yıllarında NÜD Ödemeleri

¹⁷ İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Aralık 2021 Sayısında yayınlanan “2020 - 2021 Nakdi Ücret Desteği Ödemeleri” tablosunun dipnotu şu şekildedir: “Ödeme miktarlarına, kişiler adına ödenen primler, Damga Vergisi ve işlem giderleri dâhil değildir. Ödemeler bir sonraki ay yapılmaktadır.”

4.1.4 Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma ödeneği (KÇÖ) genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz dönemleri ile zorlayıcı nedenlerden dolayı işyerlerinde kısa çalışma yapılması nedeniyle işçilerin çalışmadıkları dönemde yaşayacakları gelir kayıplarını tazmin etmek amacıyla İSF ile finanse edilen bir ödenek türüdür.

Pandemi döneminde, işsizlik sigortasının temel giderleri arasında yer alan, (KÇÖ) uygulamalarında değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden ilki pandemi öncesinde yapılan kısa çalışmanın işin durması durumunda en az dört haftalık bir zaman dilimini kapsayarak, üç ayı aşmamak koşulu ile yapılabileceğinin sınırları 4447 sayılı Kanunda 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla¹⁸, geçici 23. Madde eklenerek pandemi döneminde kısa çalışma ödeneğinin süresi ilke etapta altı aya kadar uzatılmıştır. Bu düzenleme daha basit bir şekilde pandemi öncesinde, bir işyerinde yapılan kısa çalışma bir ay sürmüş ise bir ay kısa çalışma ödeneği alınabilir fakat kısa çalışma beş ay sürer ise sadece üç ay KÇÖ'den yararlanılabilir şeklinde ifade edilebilir. Pandemi döneminde ise kısa çalışma altı ay sürer ise altı ay kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilme hakkı tanınmıştır. Pandeminin etkilerini uzun süre çalışma hayatında da yaşanılmasının ardından bu süre Cumhurbaşkanı kararı ile 31.12.2020 tarihine kadar uzatılmıştır (Yolvermez, 2022: 87; Yürekli, 2020: 36-38; Yücesoy, 2020: 135-146).

Pandemi döneminde kısa çalışma ödeneğinin uygulamasında yapılan diğer bir diğer değişiklik ise hak kazanma koşullarına ilişkindir. Pandemi öncesinde bir işçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarını yerine getirmesi gerektiği belirtilmektedir. Buna göre kısa çalışma ödeneğinden bir işçinin yararlanabilmesi için son çalıştığı işyerinde 120 gün süreyle çalışmış olması ve son üç yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası priminin ödenmiş olması gerekmektedir. Belirtilen koşulların ağır olması nedeniyle pandemi dönemine mahsus olmak üzere kısa çalışma ödeneği koşulları 4447 sayılı Kanunu'na 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, geçici 23. Madde eklenerek son çalıştığı işyerinde 60 gün süreyle çalışmış olması ve son üç yıl içerisinde en az 450 gün işsizlik sigortası priminin ödenmiş olması, şeklinde değişiklik yapılmıştır (Karabulut, 2020: 16; Yolvermez, 2022: 98).

Pandemi döneminde gerek sokağa çıkma yasakları gerekse diğer kısıtlamalar nedeniyle işverenlerin faaliyetlerinde ciddi küçülmeler hatta durmalar meydana gelmiştir. Pandemi nedeniyle işverenlerin faaliyetlerinde yaşadıkları olumsuzlukların yaratmış olduğu ekonomik kayıplar karşısında işçileri işten çıkararak maliyetlerini azaltma yoluna gitmemeleri için işverenlere kısa çalışma yapma olanağı sunulmuştur. İşverene sunulan kısa çalışma yapma imkanından kaynaklı olarak da işçinin yaşayacağı gelir kaybını kısmen de olsa telafi etmek için kısa çalışma ödeneği vererek işçilerin istihdamda kalmalarını sağlamaya çalışıldığı ifade edilmektedir (Yürekli, 2020: 36-38; Baysal, 2020: 24-25). Tablo 9'da pandemi döneminde yapılan KÇÖ verileri sunulmuştur.

¹⁸ RG 31080 (Mükerrer), 26.03.2020.

Tablo 9. 2019 - 2021 Yıllarında Yapılan Kısa Çalışma Ödemeleri¹⁹

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	26.562	18.800	24.847	23.210	1.401.567	2.191.200
Şubat	36.139	24.598	17.862	12.096	1.329.490	2.114.750
Mart	35.850	27.966	96.636	32.232	1.158.123	1.777.670
Nisan	23.259	20.946	3.243.126	5.100.339	1.086.830	1.594.803
Mayıs	11.964	10.273	3.282.817	5.560.422	1.314.311	2.036.195
Haziran	9.638	7.435	2.486.854	3.375.844	991.466	1.482.417
Temmuz	6.328	5.987	1.774.865	2.640.433	3.786	4.895
Ağustos	9.687	9.704	1.302.755	2.042.091	4.447	4.718
Eylül	10.839	11.728	1.051.710	1.616.172	3.018	2.452
Ekim	16.236	15.125	967.563	1.491.834	5.250	3.374
Kasım	16.219	13.041	1.015.981	1.534.725	4.755	2.600
Aralık	24.405	16.206	1.386.424	2.135.956	5.694	2.426
Toplam	227.126	181.809	16.651.440	25.565.354	7.308.737	11.217.500

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Aralık, 2021.

KÇÖ ile ilgili Tablo 2’de pandeminin en yoğun yaşandığı 2020 yılında, İŞKUR tarafından yayınlanan bağımsız denetim raporlarında, 27.479.934.000 TL kısa çalışma ödeneği gider kalemleri arasında yerini almaktadır. 2021 yılında ise kısa çalışma ödeneği giderinin 16.070.059.014 TL olduğu görülmektedir. 2020 yılında İSF toplam gideri 68.609.939.100 TL olup kısa çalışma ödeneğinin toplam gider içerisindeki oranı yüzde 40,5’tir. 2021 yılı İSF toplam gideri ise 60.637.669.744 TL olup kısa çalışma ödeneğinin toplam gider içerisindeki oranı yüzde 26,5 olup 2020 yılına oranla düştüğü görülmektedir. Pandemi döneminde ilk defa işçilere ödenen ödeneklerden biri işverenlere sunulan teşvik ve destek ödemelerinin üzerinde bir oran yakalamıştır. 2020 yılı içerisinde işverenlere sunulan teşvik ve destek ödemeleri 18.088.597.254 TL olup toplam gider içerisindeki oranı yüzde 26,36’dır. 2021 yılına gelindiğinde ise bu durumun pandemi dönemine özel bir durum olduğu görülmektedir. Zira 2021 yılında işverenlere sunulan teşvik ve destek ödemeleri 21.977.988.188 TL olup toplam gider içerisindeki oranı yüzde 36,2 ye yükselmiştir.

4.2. İşverenlere Sağlanan Sübvansiyonlar

Aktif istihdam politikaları, işsizliğin yaratmış olduğu gelir kayıplarını kısmen de olsa gidermek amacıyla uygulanan pasif istihdam politikalarının tersine, istihdamı artırmayı teşvik ederek işsizliği azaltılmayı hedeflemektedir. Aktif istihdam politika hedefleri, piyasada var olan işgücünü piyasada talep edilen işgücüne dönüşmesini sağlamak, işsizliği azaltmak veya var olan istihdamı korumak ve yeni istihdam alanları yaratılmasını teşvik etmek şeklinde sıralandırılmaktadır. Bu bağlamda aktif istihdam politikalarının uygulamadaki biçimleri, mesleki eğitim programları, iş bulma hizmetleri ve özellikle de işverenlere sunulan çeşitli istihdam teşvikleridir. Aktif istihdam politika hedefleri doğrultusunda özellikle 2008 yılından itibaren aktif istihdam politikalarına ağırlık verildiği İSF’nin gider kalemleri arasında kendi göstermektedir. (Bulut, 2022: 70-71; Durak ve Kaya, 2014: 70).

Devletin aktif istihdam politikalarını uygulama yöntemlerinden biri olan istihdam teşvikleri, işverenlerin işçi ve kendi payı olarak ödemesi gereken vergi ve sigorta primleri üzerinden yapıldığı

¹⁹İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Aralık 2021 Sayısında yayınlanan “2019 - 2021 Kısa Çalışma Ödemeleri” tablosunun dipnotu şu şekildedir: “Ödeme miktarlarına, kişiler adına ödenen GSS primleri, Damga Vergisi ve işlem giderleri dâhil değildir. Kişi sayısı ödeme adedini ifade etmektedir. Aralık ayı verileri geçici gerçekleştirmeler olup, başvurulara ilişkin değerlendirmeler tamamlandıkça veriler yenilenecektir. Kısa çalışma ödeneği için ay içerisinde birden fazla ödeme yapıldığından ilgili ayların ödeme yapılan kişi sayısı ve ödeme miktarında güncelleme nedeniyle değişiklik olmaktadır.”

belirtilmektedir. İşverenlere sunulan vergi ve sigorta primi teşvikleri ile işveren maliyetlerinin düşürülüp istihdam yaratmalarını sağlamak, kayıt dışı istihdamın önüne geçmek, dezavantajlı grupların istihdamda yer alabilmelerini sağlamak, yeni yatırımları destekleyerek yeni istihdam olanakları yaratılmasını teşvik etmeyi amaçladığı ifade edilmektedir (Çevik ve Develi, 2022: 1143; Bulut, 2022: 70-71; Bilgili, 2019: 1116).

Çalışmanın bu bölümünde 2020 – 2021 yıllarında pandemi döneminde işverenlere İŞF ile finanse edilerek sunulan teşvik ve destek ödemeleri açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak İŞF’den işverenlere sağlanan teşvik ve destek ödemelerini açıklamadan önce Türkiye’de işçi ve işverenden kesilen prim oranlarını incelemek işverenlere sunulan teşvik ve tutarların daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Türkiye’de işçi ve işveren sigorta prim payları arasında farklılıklar bulunmaktadır. İşverenlerin işçinin brüt ücreti üzerinden ödemiş oldukları sigorta primi kesinti oranı yüzde 22,5 olup bu oran, yüzde 11’i SGK (Malullük, Yaşlılık ve Ölüm) Uzun Vadeli Sigorta Kolları, yüzde2’si SGK Kısa Vadeli Sigorta Kolları, yüzde 7,5’u SGK Genel Sağlık Sigortası ve yüzde 2’si işsizlik sigortası paylarından oluşmaktadır. İşçinin brüt ücreti üzerinden kesinti yaparak işveren tarafından işçi adına ödediği sigorta primi kesinti oranı ise yüzde 15 olup bu oran; yüzde 9’u SGK (Malullük, Yaşlılık ve Ölüm) Uzun Vadeli Sigorta Kolları, yüzde 5’i SGK Genel Sağlık Sigortası ve yüzde 1 işsizlik sigortası paylarından oluşmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2019: 193-199).

Pandemi döneminde işverenlere yönelik olarak İŞF aracılığıyla finanse edilerek sunulan sübvansiyonlara çalışmanın önceki bölümlerinde kısaca değinilmiş Tablo 10’da ise sübvansiyonların özellikleri açıklanarak listelenmiş, işverenlere sunulan sübvansiyonların yasal dayanağı, teşvikin açıklaması, süresi, kapsadığı sigorta kolu ve teşvik oranı özet bir şekilde sunulmuştur.

Tablo 10. Pandemi Döneminde İşsizlik Sigortası Fonu ile Finanse Edilen Sigorta Prim Teşvikleri

Teşvikin Adı	Yasal Dayanağı	Teşvikin Açıklaması	Süresi	Teşvikin Kapsadığı Sigorta Kolu ²⁰	Teşvik Oranı
İşsizlik Ödeneği Alanların İstihdamı Halinde Uygulanan Prim Teşviki	4447 sayılı Kanununun 50. maddesinin beşinci fıkrası, 2009 149 sayılı Genelge	İşsizlik ödeneği alan işçinin istihdam edilmesi halinde işverene verilen sübvansiyon	-	KVSP yüzde1 UVSP & GSS Tamamı	İşçi ve İşveren Payı
Asgari Ücret Desteği	5510 sayılı Kanununun geçici 80 maddesi	Asgari ücret artışları karşısında işverene sunulan sübvansiyon	31.12.2023	İşverenin toplam prim borçlarından destek tutarı mahsup edilir	
Çok Tehlikeli Sınıfta Yer Alan İşyerlerinde İşsizlik Sigortası İşveren Hissesi Teşviki	4447 sayılı Kanununun ek 4 maddesi, 31 12 2018 tarihli ve 30642 sayılı Tebliğ	Çok tehlikeli sınıfta faaliyet gösteren işletmelere ölümlü veya sürekli iş göremezlik ile sonuçlanan iş kazası meydana gelmeyen işletmelere sunulan sübvansiyon		İşsizlik Sigortası Primi yüzde1	İşveren Payı
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamına	4447 sayılı Kanununun geçici 10 uncu maddesi, 2011 45 sayılı	31.12.2022 tarihine kadar çalıştırdıkları işçi sayısına ek olarak kadın, genç veya MYK belgesi	31.12.2023	KVSP, UVSP, GSS	İşveren Payı

²⁰KVSP: Kısa Vadeli Sigorta Primi, UVSP: Uzun Vadeli Sigorta Primi, GSS: Genel Sağlık Sigortası, İSP: İşsizlik Sigortası Primi.

Yönelik Teşvik	Genelge	olan işçinin istihdam edilmesi halinde işverene sunulan sübvansiyon			
İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamına Yönelik Teşvik	4447 sayılı Kanunun geçici 15 inci maddesi, 2016 1 sayılı Genelge	İş başı eğitim programını tamamlayan işçinin istihdam edilmesi halinde işverene sunulan sübvansiyon	-	KVSP, UVSP, GSS	İşveren Payı
İlave İstihdam Teşviki	4447 sayılı Kanunun geçici 19 maddesi, 2018 22 sayılı Genelge	İmalat, bilişim sektöründe faaliyet gösteren işverene sunulan sübvansiyon	31.12.2023	UVSP, GSS, KVSP ve İSP	İşçi ve İşveren Payı
Normalleşme Desteği	4447 sayılı Kanunun geçici 26 maddesi, 2020 35 sayılı Genelge	KÇÖ ya da NÜD yararlandırılan işçilerin haftalık normal çalışma sürelerine dönmeleri halinde işverene sunulan sübvansiyon	31.12.2021	UVSP, GSS, KVSP ve İSP	İşçi ve İşveren Payı
İstihdama Dönüş Prim Desteği	4447 sayılı Kanunun geçici 27 maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, 2020 50 sayılı Genelge	Pandemi öncesi kayıt dışı çalıştırılan ya da pandemi döneminde İSF'den yararlanmayan işçinin istihdam edilmesi halinde işverenlere sunulan sübvansiyon	Fesih Yasağı Süresi	İşverenin toplam prim borçlarından destek tutarı mahsup edilir	
Artı İstihdam Prim Desteği	4447 sayılı Kanunun geçici 28 maddesinin birinci fıkrası, 2020 49 sayılı Genelge	İşverenlerin normalleşme sürecinde yeni istihdam imkânı yaratmalarını özendirmek için işverenlere sunulan istihdam teşviki	Fesih Yasağı Süresi	İşverenin toplam prim borçlarından destek tutarı mahsup edilir	
Faaliyetine Ara Verilen Sektörlere Yönelik Teşvik	4447 sayılı Kanunun geçici 30 maddesi, 2021 14 sayılı Genelge	Pandemi döneminde faaliyetlerine ara vermek zorunda kalan işverenlere sunulan sübvansiyon	31.05.2021	UVSP, GSS, KVSP ve İSP	İşçi ve İşveren Payı

Kaynak: Bulut, 2022: 74; Çevik ve Develi, 2022: 1144. Çalışma kapsamında yeniden düzenlenmiştir.

Tablo 11’de ise Tablo 10’da yer verilen teşvikler aracılığıyla işverenlere sağlanan indirim tutarlarının Prime Esas Kazanç (PEK) üzerinden alacağı en düşük ve en yüksek tutarlara yer verilmiştir.

Tablo 11. Pandemi Döneminde İşsizlik Sigortası Fonu ile Finanse Edilen Sigorta Prim Teşvik Tutarları (TL)

2021 Yılı Teşviklerden Elde Edilebilecek Sigorta Prim Teşvik Tutarları	PEK Alt Sınırından Brüt Asgari Ücret 3.577,50 TL			PEK Üst Sınırından En Üst Prime Esas Kazanç Sınırı 26.831,40 TL		
	Teşviksiz Tutar	Teşvik Tutarı	Teşvikli Ödeme Tutarı	Teşviksiz Tutar	Teşvik Tutarı	Teşvikli Ödeme Tutarı
İşsizlik ödeneği alanların istihdamı teşviki (15921)	1.341,56	1.198,46	143,1	10.061,80	1.198,46	8.863,32
Genç, Kadın ve Mesleki Eğitim Teşviki (6111)	1.341,56	733,39	608,17	10.061,80	5.500,44	4.561,34
İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamına Yönelik Teşvik (6645)	1.341,56	1.324,50	17,06	10.061,80	1.324,50	8.737,28
Çok Tehlikeli Sınıfta Yer Alan İşyerlerinde İşsizlik Sigortası İşveren Hissesi Teşviki	1.341,56	35,78	1.305,78	10.061,80	268,31	9.793,47
İlave İstihdam Teşviki İmalat ve Bilişim Sektörü (17103)	1.341,56	1.341,56	0	10.061,80	3.577,50	6.484,28
İlave İstihdam Teşviki Diğer Sektörler (27103)	1.341,56	1.341,56	0	10.061,80	1.341,56	8.720,22
Normalleşme Desteği (07252)	1.341,56	1.341,56	0	10.061,80	1.341,56	8.720,22
İstihdama Dönüş Prim Desteği (17256)	1.341,56	1.324,50	17,06	10.061,80	1.324,50	8.737,28
Faaliyetine Ara Verilen Sektörlere Yönelik Teşvik (7316)	1.341,56	1.341,56	0	10.061,80	1.341,56	8.720,22
Artı İstihdam Prim Desteği (27256)	53,67 Günlük, 1.610,10 Aylık					
Asgari Ücret Desteği	75					

Kaynak: SGK 2021 Teşvik Broşüründen çalışma kapsamında derlenmiştir.

İSF’den işverenlere sunulan sübvansiyonlar 2019 yılında 16.059.270.314 TL, 2020 yılında 18.088.597.254 ve 2021 yılında 21.977.988.188 TL’dir. Söz konusu sübvansiyonların hangileri için İSF’den ne kadar ödeme yapıldığı bilgisi İŞKUR’un yayınlamış olduğu bağımsız denetim raporlarında detaylı olarak açıklanmamış olup yıl içerisindeki toplam tutar aktarılmıştır. Öte yandan Tablo 12’de SGK tarafından yayınlamış olan 2021 yılı faaliyet raporunda söz konusu sübvansiyonlar için ödenen

tutarlar yer almıştır. Böylesi önemli bir bilginin finansman kaynağının İŞKUR verileri arasında detaylı olarak açıklanmamış olup SGK'nın bu bilgileri kısmen de olsa aktarmış olması dikkat çekicidir. Teşviklerin pandemi koşullarında ne kadar etkili olduğu ve istihdam piyasasında beklenen olumlu etkiyi yaratıp yaratmadığı ise kamuoyunda önemle tartışılan bir konu olmuştur.

Tablo 12. 2020 - 2021 Yıllarında İşsizlik Sigortası Fonu ile Ödenen İşveren Teşviklerinin Tutarları

Teşvik ve Destekler	2021 Tutar (TL)	2020 Tutar (TL)
İlave İstihdam Desteği	15.700.000.000	9.000.000.000
Asgari Ücret Desteği	5.200.000.000	4.800.000.000
Normalleşme Desteği*	1.000.000.000	3.400.000.000
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamına Yönelik Sigorta Primi Desteği	2.200.000.000	1.400.000.000
Çok Tehlikeli Sınıflarda Yer Alan İşyerlerinin İşsizlik Sigortası İndirimi	416.000.000	-
Faaliyetine Ara Verilen Sektörlere Yönelik Teşvik*	235.000.000	-
Artı İstihdam Prim Desteği*	2.200.000.000	45.300.000
İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamına Yönelik Sigorta Primi Desteği	24.000.000	36.300.000
İstihdama Dönüş Prim Desteği*	13.000.000	2.000.000
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi	3.200.000	2.000.000
İşsizlik Ödeneği Alanların İstihdamı Halinde Uygulanan Prim Teşviki	1.700.000	749.000
Toplam	26.992.900.000	18.686.349.000

Kaynak: SGK 2020 ve 2021 yılları Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

5. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARININ PANDEMİ SÜRECİNDE İŞÇİ VE İŞVEREN AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İşsizlik sigortasının uygulama alanındaki politikaların keskin dönüşümü 2008 yılından itibaren İSF'nin gider kalemlerinde kendisini göstermektedir. İSF önceleri bütçe kapsamı dışında olup gelirlerinden kesinti yapılamayacağı ve de genel bütçeye gelir kaydedilemeyeceği ilgili kanunlarca belirtilmekteydi. Ancak 2008 yılında 1.300.000.000 TL, 2009 yılında 4.206.890.344 TL, 2010 yılında 3.695.830.450 TL, 2011 yılında 948.700.712 TL ve 2012 yılında 1.360.101.972 TL olmak üzere GAP için toplamda 11.511.523.478 TL İSF'den genel bütçeye kaynak aktarımının gerçekleştiği görülmektedir. Böylece İSF, GAP ile ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansman kaynağı haline gelmesiyle dönüşüm başlamıştır.

Neoliberal politikalar ekseninde, İş ve İşçi Bulma Kurumunun iş gücü temin etme gerekliliklerini yerine getirmede çağın gerisinde kaldığı düşüncesiyle kapatılarak yerine İŞKUR un kurulmasıyla, benimsenen aktif istihdam politikalarının uygulamadaki örnekleri olarak karşımıza meslek edindirme kursları, meslek danışmanlığı hizmeti verilmesi, işe yerleştirme, istihdam sübvansiyonları çıkmaktadır. İŞKUR'un yeni yönetim anlayışı ile uygulamaya koyduğu aktif istihdam politika uygulamaları için İSF gelirlerinin yüzde 30'unun kullanabilme kararı hukuki temelde yerini alırken gerek görülmesi halinde Cumhurbaşkanı kararı ile bu oranın yüzde 50'ye kadar çıkarılabileceği yönünde 4447 Sayılı Kanun'da değişiklik yapılmıştır.

Literatürde halen tartışılan konular arasında yer alan uygulamadaki aktif istihdam politikalarının işsizliğin azaltılması yönündeki etkisi hakkında ortak bir görüş bulunmamaktadır. Özünde işsizliğin azaltılması yönünde farklı ülkelerde uygulanan aktif istihdam politikalarının olumlu sonuçlar verdiği ifade edilirken Türkiye'deki uygulamaların sonuçları üzerine yapılan araştırmaların çoğunda olumlu yönde bir gelişme sağlanamadığı ifade edilmektedir (Günsan ve Yergin, 2021: 1172; Dinçay, 2020: 380; Etcı, Avcı, ve Çağan, 2020: 24). Özellikle aktif istihdam politikasının temel araçlarından olan İŞKUR'un düzenlemiş olduğu kursların, literatürde yer alan çalışmaların incelenmesiyle işsizliğin azaltılması amacına hizmet edemediği belirtilmektedir (Dinçay, 2020: 381). Yine bu kapsamda bazı haber sitelerinde, İŞKUR'un 2014 - 2018 yıllarında ihale yoluyla düzenlenen meslek edindirme ve işbaşı

eğitim kurslarında usulsüzlük yapıldığı, sahte belgelerle kursa katılmayan kişilere ödemeler yapıldığı ifade edilmiş, bu nedenle İŞKUR'un düzenlemiş olduğu kursların uygulamadaki etkinliğinin işsizliği azaltması yönünde etkisinin tartışılmasının yanı sıra yapılan usulsüzlüklerinde ortaya çıkmasıyla İŞKUR'un yönetiminin de sorgulanmasına neden olmuştur (Günsan ve Yergin, 2021: 1172; Dinçay, 2020, s. 380; Etcı, Avcı, ve Çağan, 2020: 24; Cumhuriyet E-Gazete, 2022; TGRT HABER, 2022; Gün, 2016; Eroğlu ve Durmuş, 2020: 436-438).

Aktif istihdam politikalarının uygulamadaki bir diğer örneği olarak karşımıza çıkan sigorta prim teşvikleri aracılığıyla işverenlere sunulan sübvansiyonların da işsizliğin azaltılması yönünde olumlu yönde etkisinin olup olmadığı literatürde tartışılan diğer konular arasında yerini almaktadır. İşverenlere sunulan sigorta prim teşviklerinin uygulamada birden fazla olması ve birlikte uygulanmasından kaynaklı olarak işsizliğin azaltılması yönündeki etkisinin ölçülmesinin zor olduğu belirtilmektedir (Gürel Karataş, 2019). Bu nedenle de işverenlere sigorta prim teşvikleri ile sunulan sübvansiyonların işsizliğin azaltılmasına fayda sağlayıp sağlamadığı daha çok sorgulanır hale gelmiştir. Nitekim yapılan araştırmaların neticesinde ise işverenlere sunulan sigorta prim teşviklerinin bölgesel ve dezavantajlı gruplara (kadın, genç ve engelli kişiler) istihdam yaratılmasında etkili olsa da işsizliğin azaltılması yönünde beklenen etkinin altında kaldığı aktarılmaktadır (Gürel Karataş, 2019). Öte yandan işverenlere sunulan sigorta prim teşvikleri ile istihdamı artırma politikasının maliyetlerinin yüksek olduğu vurgulanmaktadır. Kısacası işverenlere sunulan sigorta prim teşviklerinin istihdam ve ekonomik faaliyetleri artırması amaçlansa da özünde daha çok kayıtlı istihdamı artırmaya yaradığı ifade edilmektedir (Takım ve Ersungur, 2018: 740; Koç ve Şahin, 2020: 1308-1310; Gürel Karataş, 2019; Betcherman, Daysal, ve Pagés, 2010: 27).

5.1. İşçi Açısından Değerlendirilmesi

Covid-19 pandemisinin Türkiye'de ilk vakanın 11.03.2020 tarihinde görülmesinin ardından sosyal ve ekonomik hayatta daralma başlamıştır. Pandemi nedeniyle hastanelerin yoğun bakım servislerinin tam kapasite çalışması ve yaşanan ölümlerin ardından sağlıkçılar zorunlu olmadıkça sokağa çıkılmaması gerektiği önerisini sıklıkla dile getirmişlerdir. Ancak hayatın akışında sağlıklarını koruyabilmenin endişesini yaşasalar dahi işçilerin hayatlarını idame ettirmek için yegâne gelirlerinden olmamak adına işlerine gitmeye devam etmek zorunda kalmışlardır. Tüm bu koşullar altında Türkiye'de pandemi ile mücadele kapsamında zorunlu olarak uygulamaya konulan çeşitli kısıtlamalar nedeniyle ekonomik faaliyetlerin durma noktasına gelmesi ve hatta durması çalışma hayatında sorunlara neden olmuştur. Çalışma hayatında pandemi nedeniyle yaşanan ekonomik sorunların kısmen de olsa giderilmesi adına çeşitli önemler alınmış işçi ve işverenlere çeşitli sübvansiyonlar sunulmuştur. İşçi ve işverenlere sunulan bazı sübvansiyonların finansman kaynağı ise İSF olmuştur.

Covid-19 pandemi dönemine kadar yaklaşık 20 yıllık süreçte İSF ile işçilere sunulan sübvansiyonlar uygulama şekli dışında pek bir yenilik yapılmamıştır. İşsizlik sigortasının temel amacının uygulamadaki karşılığı ise işsizlik ödeneğidir. Pandemi öncesinde ve sonrasında işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarının ağır olduğu kamuoyunda sıklıkla dile getirilmiş ve bu konuda düzenleme yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Ancak buna rağmen işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları pandemi sürecinde bile hafifletilmeden uygulanmıştır. Bu nedenle de pandemi döneminde 15.03.2020 tarihli fesih yasağından önce işten çıkarılan işçiler hak kazanma koşulları ağır olan işsizlik ödeneğinden yararlanamamıştır.

Pandemi dönemiyle yeniden gündeme gelen ve İSF ile işçilere sunulan bir diğer sübvansiyon ise kısa çalışma ödeneğidir. Kısa çalışma ödeneğinden bir işçinin yararlanabilme koşulları pandemi öncesinde işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarını yerine getirmesinin yanı sıra son çalıştığı işyerinde 120 gün süreyle çalışmış olması ve son üç yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası priminin ödenmiş olması gerekmektedir. Ancak kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşulları pandemi süresince hafifletilmeye çalışılarak değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliğe göre de kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için işçinin son çalıştığı işyerinde 60 gün süreyle çalışmış olması ve son üç yıl içerisinde en az 450 gün işsizlik sigortası priminin ödenmiş olması yeterli sayılmıştır. Pandemi döneminde uygulamada öne çıkan kısa çalışma ödeneğinin koşullarının hafifletilmesinin nedeni ise, işverenlere getirilen fesih yasağı ile pandemi nedeniyle yaşanan ekonomik durgunlukta işten çıkarmalarla işçilik maliyetlerini azaltarak çözmeye çalışmasının önüne geçerek kısa çalışma

ödeneğinden yararlanılmasının kolaylaştırıp işçilerin istihdamda kalmasını sağlamak için işverenlerin işçilik maliyetlerini azaltmaktır. Bu bağlamda pandemi döneminde işsizlik sigortası fon giderleri arasından en büyük payın işçilere sunulan kısa çalışma ödeneği olduğu görülmekte olup İŞKUR tarafından yayınlanan bağımsız denetim raporlarında, 2020 yılında 27.479.934.000 TL, 2021 yılında ise 16.070.059.014 TL tutarında kısa çalışma ödeneği verildiği görülmektedir.

İşsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği ile pandemi koşullarının ağırlaşması ve çalışma hayatını büyük ölçüde kesintiye uğratmasıyla, yeterli işçiyi koruma altına alamamasından dolayı neredeyse 20 yıl aradan sonra işçiler için yeni bir sübvansiyon uygulamaya konulmuştur. Pandemi dönemi sürecinde uygulanmak üzere işçilerin yaşamış olduğu ekonomik kayıpların giderilmesi için yeni bir sübvansiyon olarak nakdi ücret desteği sunulmuştur. Pandemi dönemiyle uygulamaya geçilen Nakdi Ücret Desteği 15.03.2020 tarihinden sonra kendi kusuru dışında işsiz kalıp işsizlik maaşı almaya hak kazanamayanlar ile 17.04.2020 tarihi itibarıyla ücretsiz izne çıkarılan ve kısa çalışma ödeneğine hak kazanamayan işçilerin yararlanabileceği bir sübvansiyon olarak karşımıza çıkmaktadır. Özetle işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneğinin ağır olan hak kazanma koşulları nedeniyle arada kalan işçiler için pandemi dönemine mahsus olmak üzere nakdi ücret desteği ile yeni bir sübvansiyon uygulamaya konulmuştur. Covid-19 pandemisi nedeniyle uygulamaya konulan nakdi ücret desteği 17.04.2020 ile 30.06.2021 tarihleri arasında uygulanmış olup 2020 yılında 6.541.602.409 TL, 2021 yılında ise 7.565.943.976 TL işçilere ödeme yapılmıştır.

5.2. İşveren Açısından Değerlendirilmesi

Covid-19 pandemisi öncesinde ve sonrasında literatürde aktif istihdam politikalarının işsizliği azaltması yönündeki etkinliği tartışılırken Covid-19 pandemisinin çalışma hayatında yaratmış olduğu ekonomik sorunlar ağırlıklı olarak aktif istihdam politikasının bir çıktısı olarak işverenlere sunulan teşviklerle giderilmeye çalışılmıştır. Pandemi döneminde İSF ile finanse edilmek üzere işverenlere Normalleşme Desteği, İstihdama Dönüş Prim Desteği, Artı İstihdam Prim Desteği ve Faaliyetine Ara Verilen Sektörlere Yönelik Teşvik olmak üzere dört yeni sigorta prim teşvikleri sunulmuştur.

Tablo 12’de SGK’nın 2020 - 2021 faaliyet raporunda yayınlamış olduğu teşvik tutarları yer almaktadır. Söz konusu raporlarda ise işverenlere pandemi dönemince İSF ile finanse edilerek sunulan dört yeni teşvik için 2020 yılında ise 3.447.300.000 TL, 2021 yılında 3.448.000.000 TL tutarında teşvik verildiği görülmektedir.

Pandemi dönemi öncesinde de işverenlere İSF ile finanse edilerek çeşitli sigorta prim teşvik sübvansiyonları sunulmuştur. Sunulan sigorta prim teşvik sübvansiyonlarının bazıları pandemi döneminde de uygulanmaya devam etmiştir. Pandemi dönemince işverenlere sunulan diğer teşviklerin SGK’nın faaliyet raporu verileri 2020 yılında 15.239.049.000 TL, 2021 yılında ise 26.992.900.000 TL olduğu hesaplanmıştır. İŞKUR yayınlamış olduğu bağımsız denetim raporlarında ise teşvik detayları belirtilmeden toplam tutar verilmiş olup Tablo 2 incelendiğinde 2020 yılında 18.088.597.254 TL, 2021 yılında ise 21.977.988.188 TL olduğu görülmektedir. Her iki kurumun yayınlamış olduğu raporlarda işverenlere sunulan sigorta prim teşvik sübvansiyon tutarlarının farklı olması ayrıca dikkat çekmektedir.

Tablo 13. 2000-2021 İşsizlik Sigortası Giderlerinin Toplam Gider İçerisindeki Yüzde Oranları

YIL	Teşvik Kesintileri	Aktif İşgücü Program Giderleri	İşsizlik Sigortası Ödemeleri	Ücret Garanti Fonu Ödemeleri	KÇÖ	YÇÖ	NÜD	Finansal Giderler	Diğer Giderler
2000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
2001	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
2002	0,00	0,00	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,62	0,01
2003	0,00	0,00	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56	0,01
2004	0,00	0,00	0,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,01
2005	0,00	0,00	0,69	0,01	0,00	0,00	0,00	0,27	0,02
2006	0,00	0,00	0,64	0,02	0,00	0,00	0,00	0,32	0,02
2007	0,00	0,00	0,39	0,01	0,00	0,00	0,00	0,57	0,03

2008	0,00	0,01	0,23	0,01	0,00	0,00	0,00	0,25	0,50
2009	0,00	0,04	0,20	0,01	0,03	0,00	0,00	0,11	0,62
2010	0,00	0,06	0,17	0,00	0,01	0,00	0,00	0,11	0,64
2011	0,10	0,15	0,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,28	0,03
2012	0,00	0,35	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21	0,09
2013	0,13	0,26	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,05
2014	0,12	0,28	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,04
2015	0,09	0,41	0,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,03
2016	0,07	0,49	0,35	0,01	0,00	0,00	0,00	0,07	0,02
2017	0,17	0,37	0,33	0,01	0,00	0,00	0,00	0,08	0,04
2018	0,43	0,23	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,03
2019	0,42	0,24	0,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,03
2020	0,26	0,07	0,12	0,00	0,40	0,00	0,10	0,03	0,02
2021	0,36	0,11	0,09	0,00	0,27	0,00	0,12	0,02	0,02

Kaynak: İŞKUR, 2000 – 2021 Bağımsız Denetim Raporları incelenerek çalışma kapsamında hazırlanmıştır.

2000 ile 2021 yılları arasındaki dönemi kapsayan İŞF'nin bağımsız denetim raporları temel alınarak derlenmiş olan gider kalemleri Tablo 2'de detaylı bir şekilde listelenmiştir. Bu gider kalemleri arasındaki oransal dağılımını analiz etmek ve bu kalemlerin toplam gider içerisindeki yerini belirlemek amacıyla Tablo 13 hazırlanmıştır.

5.3. SONUÇ YERİNE: Karşılaştırmalı Değerlendirme

İşsizlik, uluslararası ölçekte birçok ülkenin karşılaştığı ve sosyo-ekonomik dengeleri doğrudan etkileyen bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu küresel sorunun yarattığı ekonomik zorluklar ve işçinin gelir kayıplarının giderilmesi amacıyla birçok ülkede, işsizlik sigortası mekanizmaları oluşturulmuştur. Türkiye'de 1999 yılında İşsizlik Sigortası Kanunu yürürlüğe koymuş ve hemen ardından 2000 yılında İŞF oluşturulmuştur. İŞF'nin ana hedefi, kendi kusuru dışında işten ayrılmak zorunda kalan işçinin karşılaştığı gelir kayıplarını azaltmak ve bu süreçte onlara ekonomik destek sağlamaktır. Bu destek, işçinin iş arayış sürecini daha rahat bir şekilde atlatmalarını, ailelerini geçindirebilmelerini ve ekonomik bağımsızlıklarını koruyabilmelerini hedefler. Ancak, fonun kuruluşundan bu yana geçen süre zarfında, İŞF'nin bazen asıl amacından saparak farklı amaçlar için kullanıldığına dair eleştiriler de gündeme gelmiştir. Özellikle 2020 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan pandemi süreci, birçok sektörde iş kayıplarını beraberinde getirmiş ve ekonomik olarak birçok işçiyi zor durumda bırakmıştır. Bu olağanüstü dönemde, İŞF'nin işçilere sağladığı desteklerin ne kadar hayati olduğu bir kez daha anlaşılmıştır. Ancak bu süreç, İŞF'nin fonksiyonlarını daha etkin ve amacına uygun bir şekilde nasıl yerine getirebileceği konusunda da ciddi bir öz değerlendirme gereksinimini ortaya koymuştur. Bu bağlamda, işsizlik sigortasının sadece ekonomik kriz dönemlerinde değil, sürekli olarak işçilerin yanında olması ve onları ekonomik zorluklara karşı koruması gerektiği net bir şekilde ortaya çıktı.

İşçilerin hayatlarının olağan seyrinde daima karşılaşılabilecekleri bir risk olarak kabul edilen işsizlik, 2019 yılının sonlarına doğru tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 pandemisi nedeniyle sosyal ve ekonomik hayatta yaratmış olduğu olumsuz etkileri ile yeniden kamuoyunda tartışılan konular arasına girmiştir. Bu nedenle de Türkiye'de işsizliğin işçilerin hayatlarında yaratmış olduğu gelir kayıplarını tazmin etmek üzere kurulan İŞF ile pandemi öncesinde ve sonrasında işçi ve işverenlere sunulan sübvansiyonların fonun amacına uygun yönetilip yönetilmediği çalışma kapsamında incelenmiştir.

Covid-19 pandemisi, işsizliğin bireysel ve toplumsal açıdan hayatın olağan akışını büyük ölçüde olumsuz etkilemiştir. İşsizliğin bireysel açıdan olumsuz etkilerinin başında işçinin yaşamış olduğu gelir kaybı nedeniyle kendisinin ve ailesinin yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayamaması gelmektedir. Öte yandan işçi, işsiz kaldığında toplumda statüsü ile var olamadığından sosyal baskıya da maruz kalmaktadır. İşsizliğin toplumsal etkileri ise işçilerin yaşadıkları gelir kayıplarından dolayı ekonomik istikrarın

bozulması, gelir eşitsizliğinin artması, sosyal huzursuzluğun ve psikolojik sorunların ortaya çıkması, siyasi istikrarsızlığın artması ve toplumun genel refahını olumsuz yönde etkileyen bir döngüye yol açmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda işsizliğin bireysel ve toplumsal alanda yaratacağı tahribatın önüne geçebilmek adına istikrarlı ve de etkinliği kanıtlanmış politikalar uygulanması son derece önem arz etmektedir.

Türkiye'de 2008 yılından itibaren İSF, çeşitli sebeplerle asıl amacının dışında kullanılmaya başlanmıştır. 2008 yılında 5763 sayılı Kanun ile İSF'den ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansman kaynağı olarak kullanılmasının önü açılmıştır. Yapılan kanuni değişiklik ile de GAP'a 2008 yılından 2012 yılına kadar toplamda 11.511.523.478 TL ödenerek İSF amacı dışında kullanılmaya başlanmıştır.

İşsizlik sigortasındaki dikkat çeken bir diğer dönüşüm ise yine aynı Kanun'la yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Kanunla işsizlik ödeneği hesaplama oranı düşürülerek, işsiz kaldıklarında yaşadıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa tazmin etmek üzere işçilere ödenen ödeneğin miktarı azaltılmıştır. Bununla birlikte, aynı Kanun içinde yer alan geçici bir başka madde ile işverenlere İSF'den istihdamı arttıracacağı kanaatiyle istihdam teşvikleri sunulmuştur. Sunulan istihdam teşviklerinin ise istihdamı arttırdığına dair net bir bulgu bulunmamaktadır. Bu bağlamda İSF ile işçilere ödenen işsizlik ödeneği azaltılarak işverenlere teşvik sunulmuş olup fonun amacı dışında kullanılması başka bir boyut kazanmıştır.

Pandemi döneminde de bu durumun pek farklı olmadığı bağımsız denetim raporu sonuçları ile gözlemlenmektedir. Bu durum kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmış işçinin gelir kaybını telafi etme amacından ziyade işveren teşvik fonuna dönüşmesi eleştirilmiştir. Nitekim İSF'nin pandemi dönemlerine ait bağımsız denetim raporları aracılığıyla gider kalemleri incelendiğinde 2020 yılındaki gider kalemlerini, yüzde 26,36'sının teşvik ödemeleri, yüzde 7,43'ünün aktif işgücü program giderleri, yüzde 4,25'inin finansal ve diğer ödemeler ve yüzde 61,96'sının işçilere yapılan ödemelerden oluştuğu görülmektedir. Ancak 2021 yılında bu dağılım değişiklik göstermiştir; yüzde 36,24 teşvik ödemeleri, yüzde 10,99 aktif işgücü program giderleri, yüzde 4,36 finansal ve diğer ödemeler ve yüzde 48,41 işçilere yapılan ödemelerdir. Dolayısıyla, 2020'de İSF'den işçilere yapılan ödemelerde bir artış olmasına rağmen, 2021'de teşvik ödemeleri ve aktif işgücü program giderlerine ayrılan payın arttığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda pandeminin başladığı 2020 yılında İSF ile işçilere yapılan ödemelerin arttığı görülse de pandeminin ikinci yılı olan 2021 yılında teşvik ödemeleri ve aktif işgücü program giderlerine geçmiş yıllarda görüldüğü gibi İSF'den daha fazla pay ayrıldığı görülmektedir. Kısacası pandemi döneminde işçilere yapılan ödemeler işçilerin geçmiş dönemde çalışarak ödediği primler aracılığıyla İSF'den sağlanmıştır (Dertli, 2020: 21-35; Çelik, 2020: 13-16; Göktaş, 2022: 243-249; DİSKAR, 2021: 1-7; Bulut, 2022: 85-86).

Son 22 yılın bağımsız denetim raporları incelenerek hazırlanmış olan Tablo 12'de İSF giderlerinin toplam gider içerisindeki yüzde oranları verilmiştir. İSF'nin gider kalemlerinin oransal dağılımında büyük resme bakıldığında ağırlıklı olarak teşvik ve aktif işgücü program giderlerinin yer aldığı görülmektedir. Türkiye'de yaşanan ekonomik kriz yıllarına bakıldığında ise 2001 yılı ekonomik krizde fon yeni kurulduğundan işçi ve işverene herhangi bir destek sağlanmamıştır. 2008 ekonomik krizde İSF gider kalemlerinin oransal dağılımında yüzde 56'sı, değişen yönetimin anlayışının net bir göstergesi niteliğinde, aktif işgücü program giderlerinden oluşmakta olup işçilere yapılan ödemeler ise yüzde 24,10 oranındadır. 2011 ekonomik krizde İSF'nin gider kalemlerinin oransal dağılımında uzun zaman sonra ilk defa işçilere yapılan ödemelerin oranı yükselerek yüzde 44,31'e çıkmıştır. Ancak 2011 ve 2012 yılında İSF'den GAP'a aktarılan tutarlar bilançoda gider kaydedilmeyip uzun vadeli borç olarak kaydedilmiş olması 2011 yılındaki işçilere yapılan ödemelerin oranının işsizlik fonunun gider kalemlerinin oransal dağılımında büyük oranda değişikliğe neden olmuştur. 2018 ekonomik krizinde ise İSF gider kalemlerinin oransal dağılımında yüzde 42,72'si teşvik ödemelerinden, yüzde 23,44'ü aktif işgücü program giderlerinden oluşmakta olup yüzde 23,62'si işçilere yapılan yardımlardan oluşmaktadır.

Tarihsel açıdan çalışma kapsamında pandemi öncesi olarak nitelendirilen ancak pandeminin başladığı yıl olarak da kabul edilebilecek 2019 yılında aktif istihdam politikası uygulamaları ve işverenlere sunulan sübvansiyon oranları yine işçilere sunulan sübvansiyonlar oranlarının çok çok üzerinde gerçekleşmiştir. Pandemi döneminin etkilerinin en yoğun yaşandığı dönem olduğu olarak

nitelendirilen 2020 yılında ise uzun yıllar sonra ilk defa işverenlere sunulan sübvansiyonlar işçilere sunulan sübvansiyonların gerisinde kalmıştır. Ancak belirtilmelidir ki buna rağmen İSF ile işverenlere sunulan sübvansiyonlar pandemi döneminde işsizlik ödeneklerinden yararlanma koşullarının ağırlığı nedeniyle yararlanamayan işçiler için uygulamaya konulan nakdi ücret desteği ödemelerinin toplamının üç katından fazladır. Hayatın olağan akışından uzak böylesi kritik bir dönemde İSF ile işverenlere sübvansiyonlar sunmak yerine bunun için başka kaynaklar kullanılması ve de işsizlik sigortası ödeneklerinin yararlanma koşulları en azından pandemi döneminde esnetilerek daha çok işçinin yaşadığı gelir kayıpları tazmin etme yönünde kullanılması, kurulma amacı ile örtüşen bir politikadır.

Türkiye’de aşı uygulamasının başlamasıyla pandemi dönemi yerini pandemi ekseninde kontrollü normalleşme dönemine bırakmıştır. Bu kapsamda 2021 yılında Covid-19 aşı uygulamalarının başlaması ile çalışma hayatında normalleşme dönemine geçiş sürecini teşvik etmek adına İSF ile işverenlere yeni sübvansiyonlar sunulmuştur. Pandeminin en ağır etkilerinin yaşandığı 2020 yılı geride bırakılırken 2021 yılında İSF ile işçi ve işverenlere sunulan sübvansiyonlar pandemi öncesi döneminde olduğu gibi fonun gider kalemleri arasında en büyük oran olarak işveren lehine arttığı görülmektedir. Bu bağlamda pandemi ile işsizliğin yaratmış olduğu olumsuz etkiler yeniden gündeme gelse de fonun yönetim anlayışında kalıcı bir değişiklik yaratmadığı görülmektedir.

Nitekim çalışmanın temel araştırma konusu itibariyle yapılan incelemeler sonucunda pandemi öncesinde ve pandemi sonrasında İSF’nin işçinin işsiz kaldıklarında yaşadıkları gelir kayıplarını tazmin etmekten çok büyük ölçüde işverenlerin ödemekle mükellef oldukları sigorta primlerinin ödeme tutarlarının sunulan teşvikler ile işverenin işçilik maliyetlerini azaltılmaya yönelik işlediği sonucuna varılmaktadır. Özetle işverenlere teşvikler aracılığıyla sunulan sübvansiyonların işçilere ödenen sübvansiyonlardan fazla olması işçilerin işsiz kaldıklarında yaşadıkları gelir kayıplarını tazmin etme üzere kurulan İSF’nin amacı dışında kullanılmasına yol açmaktadır.

KAYNAKÇA

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. (1999).

Andaç, F. (2010). İşsizlik Sigortası (2 b.), Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara.

Baysal, M. (2020). Covid-19 Özel Bölümüyle Kısa Çalışma Rehberi, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Betcherman, G., Daysal, N., ve Pagés, C. (2010). *Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey*. Labour Economics, 17(4), s. 710-722. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://docs.iza.org/dp3508.pdf](https://docs.iza.org/dp3508.pdf) Erişim Tarihi: 31.12.2022.

Biçer, Ö. (2014). *İŞKUR’un Dönüşümü ve Aktif Emek Piyasası Politikaları*. DİSK-AR Dergisi (3), s. 90-97.

Bilgili, Ö. (2019). *Sigorta Prim Teşviklerinin Kapsamındaki Sigortalılar Yönünden Değerlendirilmesi: 4447 Sayılı Kanun Örneği*. Çalışma ve Toplum Dergisi, 65(2), s. 1115-1154.

Bulut, M. (2022). *Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği Üzerine Bir Tartışma*. Maliye Çalışmaları Dergisi (67), s. 67-87.

Eroğlu, E., & Durmuş, M. (2020). Koronavirüs Pandemisi Sonrasında İşsizliği Azaltmaya Dönük Bir Politika Önerisi: Garantili İstihdam Programları. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, 15(34), s. 403-444

Etcı, H., Avcı, M., & Çağan, S. (2020). Genç İşsizlerin İstihdamında Muğla İşkur’un Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Önemi. Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 9(2), s. 2-29.

Çelik, A. (2020). SALGIN GÜNLERİNDE EMEGİN HÂLLERİ: COVID-19 VE ÇALIŞMA YAŞAMI. BirGün Gazetesi Yazıları. https://www.researchgate.net/publication/341878710_Covid-19_ve_Calisma_Yasami_Ustune_Yazilar Erişim Tarihi: 12.10.2022.

Çevik, E. G., ve Develi, A. (2022). *İstihdam Teşviklerinin İstihdam Üzerindeki Etkisinin Ölçülmesi*:

- Ankara Örneği*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24(3), s. 1139-1179.
- Cumhuriyet E-Gazete. (2022, 11 22). İŞKUR'daki Yolsuzluk Soruşturmasında Yeni Ayrıntılar Ortaya Çıktı. 12 27, 2022 tarihinde <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/iskurdaki-yolsuzluk-sorusturmasinda-yeni-ayrintilar-ortaya-cikti-2005239>.
- Dertli, N. (2020, Aralık). *Pandemisi Sürecinde Ekonomik-Sosyal Haklar Raporu*. İnsan Hakları Derneği Ekonomik ve Sosyal Haklar Komisyonu. İnsan Hakları Derneği.
- Dinçay, İ. H. (2020). İşkur Tarafından Düzenlenen Meslek Edindirme Kurslarının Etkinliği: Eskişehir Örneği. Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(16), s. 373-397.
- Dinçay, İ. H. (2020). Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Uygulama Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme. HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 9(25), s. 440-469.
- DİSKAR. (2021). *Covid-19 Döneminde İşsizlik Sigortası Fonu: İssize ve İşçiye Derman Olamayan Fon*. <https://arastirma.disk.org.tr/?p=4795> Erişim Tarihi: 21.02.2021.
- Durak, Ş., ve Kaya, V. (2014). *Türkiye'de İşsizlik ve İşsizliği Azaltmaya Yönelik Politikalar: Tarihsel Bir Bakış*. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 28(2), s. 55-73.
- Göçmen, M. (2012). *Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları*. Kamu-İş Dergisi, 12(2), s. 137-158.
- Gökbayrak, Ş. (2010). *Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü*. Çalışma ve Toplum Dergisi (2), s. 141-162.
- Göktaş, N. (2022). *Ülkemizde İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Sigortasında Güncel Sorunlar*. İSMMMÖ Mali Çözüm Dergisi, 32(173), s. 229-252.
- Gün, S. (2016). *Aktif İstihdam Siyasetinin Gelişimi Açısından İşsizlik Sigortasının Dönüşümü*. Çalışma ve Toplum Dergisi, 50(3), s. 1295-1320.
- Günsan, N., & Yergin, H. (2021). Aktif İşgücü Politikalarının İstihdam Üzerindeki Etkisi. Sosyal, Beşerî ve İdari Bilimler Dergisi, 4(12), s. 1161-1180. Gürel Karataş, D. (2019). *Teşvikler Yoluyla İstihdam Yaratmak*. TUSİAD. <https://tusiad.org/tr/fikir-ureten-fabrika/item/7798-tesvikler-yoluyla-istihdam-yaratmak> Erişim Tarihi: 31.12.2022.
- Gürel Karataş, D. (2019). Teşvikler Yoluyla İstihdam Yaratmak. TUSİAD. 12 31, 2022 tarihinde <https://tusiad.org/tr/fikir-ureten-fabrika/item/7798-tesvikler-yoluyla-istihdam-yaratmak>
- Işığçok, Ö. (2017). İstihdam ve İşsizlik (3 b.) Dora Yayınevi, Bursa.
- İŞKUR, (2000-2021). *Bağımsız Denetim Raporları*.
- İŞKUR, (2021). *İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Aralık*
- İŞKUR, (2019 - 2021). *Aylık İstatistik Tabloları*.
- Karabulut, Ş. (2020). *Kısa Çalışma Ödenğinde COVID-19 (Koronavirüs) Pandemisi Nedeniyle Yapılan Düzenlemeler*. Çimento İşveren Dergisi, 34(5), s. 8-19.
- Koç, N., ve Şahin, M. (2020). *Türkiye'de İstihdamın Arttırılmasına Yönelik Teşvik Politikalarının İncelenmesi*. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19(75), s. 1294-1313.
- Koç, Y. (1999). Sosyal Güvenlikteki Kayıplar ve İşsizlik Sigortası, Türk-İş Eğitim Yay. No:35, Ankara.
- Korkut, G., Acar, O. K., ve Tetik, A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu*. İş ve Hayat Dergisi, 1(2), s. 107-135.
- Mütevellioglu, N., ve Işık, S. (2009). Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm. S. Sönmez, ve N. Mütevellioglu içinde, Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm (s. 159-204), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SGK, (2021). *Sigorta Prim Teşvikleri Broşürü*.

SGK, (2019-2021). *Faaliyet Raporu*.

Takım, A., ve Ersungur, Ş. (2018). *Türkiye’de Teşvik Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Etkinliği Üzerine Bir Politika Önerisi: Tek Bir Uygulamacı Kuruluş Sorunları Çözer Mi?* Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 32(3), s. 725-745.

Taş, S., ve Bozkaya, G. (2012). *Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları*. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2(1), s. 151-176.

TGRT HABER. (2022, 11 22). İŞKUR’da Yolsuzluk Operasyonu: 35 Şüpheli Gözaltında. (F. Kökten, Dü.) 12 27, 2022 tarihinde <https://www.tgrthaber.com.tr/gundem/iskurda-yolsuzluk-operasyonu-2856673>.

Tuncay, A. C. (2010). İşsizlik Sigortası Fonu Amaç Dışı Kullanılmaya Başlandı. N. Tan, & G. Karşlıoğlu içinde, İşsizlik Sgiortası Fonundan Elinizi Çekin (s. 189-196). Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.

Tuncay, A. C., & Ekmekçi, Ö. (2019). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri (Yenilenmiş 20 b.). İstanbul: Beta.

Tiryaki, H. (2009). *İşsizlik Sigortası Fonunun Cazibesi*. Türk-İş Dergisi (383), s. 79-87.

Toker, M. (2002, Temmuz). *İşsizlik Sigortası*. Sayıştay Dergisi, 13(46), s. 83-109.

Uğur, S. (2011). *Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi*. Yönetim Bilimleri Dergisi, 9(2), s. 95-114.

Ulutürk, S., ve Dane, K. (2009). *Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması*. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 8(29), s. 114-142.

Yolvermez, B. (2022, Mart). *Türkiye’de Pandemi Döneminde Çalışma Hayatına Yönelik Alınan Tedbirler*. Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11(2), s. 75-110.

Yücesoy, Y. (2020). Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma ile Salgın Hastalık Halinde Uygulanan Diğer Hukuki Kuramlar, Adalet Yayınevi, Ankara.

Yürekli, S. (2020). *Çalışma Hayatında Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Etkileri*. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(38: Covid-19 Hukuk Özel Sayısı), s. 34-61.

8.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 4447 Sayılı İş Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4447.pdf>

09.03.1988 tarih ve 3417 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4853&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

4.10.2000 tarihli ve KHK/617 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Türkiye İş Kurumunun Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/10/20001004M1.htm#4>

12.12.2001 tarihli ve 2002 Yılı Mali Bütçe 4726 sayılı Kanun. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/05/2002-Mal%C3%AE-Y%C4%B1%C4%B1-B%C3%BCt%C3%A7e-Kanunu-Kanun-No.-4726.pdf>

21.09.2004 tarihli ve 25590 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/09/20040921.htm>

26.05.2008 tarihli ve 26887sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080526-5.htm>

25.02.2011 tarihli ve 27857 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1-1.htm>

23.04.2015 tarihli ve 29335 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6645 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150423-3.htm>

9.02.2017 tarihli ve 29974 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 687 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170209-8.htm>

27.03.2018 tarihli ve 30373 (2. Mükerrer) sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 7103 Sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180327M2-1.htm>

17.04.2020 tarihli ve 31102 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 7244 Sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200417-2.htm>

26.03.2020 tarihli ve 31080 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 7226 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/03/20200326M1-1.htm>