

SOSYAL POLİTİKA BAĞLAMINDA İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNUN İŞSİZLERİ KORUMA ROLÜ

Canan ERDOĞAN

Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik
Hukuku Anabilim Dalı
cananerdogan@aybu.edu.tr
ORCID: 0000-0002-5656-55

Pınar SALİH

Doktora Öğrencisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal
Politika Anabilim Dalı,
pnrsalih3506@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1069-5777.

Başvuru Tarihi: 24/02/2025

Kabul Tarihi: 28/06/2025

DOI: 10.21441/sosyalguvence.1645613

Türü: Derleme Makalesi

Atıf: Erdoğan C. & Salih P. (2026). Sosyal Politika Bağlamında İşsizlik Sigortası Fonunun İşsizleri Koruma Rolü. *Sosyal Güvence Dergisi*, 29, s. 1931–1958. <https://doi.org/10.21441/sosyalguvence.1645613>.

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, işsizlik sigortası fonunun işsizleri koruma rolünü incelemektir. Çalışma kapsamında, işsizlik sigortası fonundan karşılanan işsizlik sigortası ödeneğinin işsizliği önlemeye etkisi ve işsizlerin işsizlik ödeneğinden faydalanmasını etkileyen nedenler, sigorta ödeneklerinden sağlanan fayda yaklaşımıyla teorik çerçevede tartışılmıştır. İŞKUR tarafından uygulanan aktif ve pasif işgücü programları ve işsizlik sigortasına başvuran-hak eden istatistikleri (2015-2025) ve TÜİK tarafından yayımlanan işsizlik oranları (2015-2025) incelenmiştir. Bu bağlamda, işsizlik sigortası fonunun işsizleri koruyucu rolü, işsizlik sigortasından faydalanmayı zorlaştıran nedenlere yönelik eleştirilerin çekildiği 5 temel alanın tematik tespiti ile değerlendirilmiştir. Birinci alan, kişi bakımından kapsamının dar olması; ikinci alan, çalışan hizmet akdinin sona erme nedenleri; üçüncü alan, hak eden ve hak etmeyen ayrımının yapılmaması; dördüncü alan, süreye bağlı ortaya çıkan zorluklar ve beşinci alan, işsizlik sigortası fonundan sağlanan faydanın kapsamının genişletilmesidir. Bulgular; işsizlik sigortasından faydalanma koşullarının zorluğu nedeniyle başvuranların önemli çoğunluğunun bu programlardan faydalanamadığı, dolayısıyla işsizlik oranlarının değişimine anlamlı bir etkisinin olmadığı yönündedir. Sözleşme fesih hakkının işverene ait olması, ödeneğin alınmasında önemli zorluklara neden

olmaktadır. İşsizlik sigortası ödeneğinden maksimum fayda sağlanabilmesi için ödenek alma koşullarının işgücü piyasalarındaki dönüşüme göre yeniden düzenlenmesi gerektiği, fonun amacına uygun kullanımına ilişkin yeni sosyal, ekonomik ve hukukî düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu ve fon kaynaklarının sürdürülebilirliği için aktif politikalarla etkileşimin artırılması gerektiği savunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İşsizlik Sigortası, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Politika.

THE ROLE OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND IN PROTECTING THE UNEMPLOYED IN THE CONTEXT OF SOCIAL POLICIES

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the role of the unemployment insurance fund in protecting the unemployed. Within the scope of the study, the effect of unemployment insurance benefits provided by the unemployment insurance fund on preventing unemployment and the reasons affecting the unemployed's benefit from unemployment benefits were discussed in a theoretical framework with the benefit approach provided by the insurance benefits. The active and passive labor force programs implemented by İŞKUR and the unemployment insurance applicant-deserving statistics (2015-2025) and the unemployment rates published by TÜİK were examined. In this context, the protective role of the unemployment insurance fund for the unemployed was evaluated with thematic determination of 5 main areas where criticisms were drawn regarding the reasons hindering benefit from unemployment insurance. The first area is the narrow scope in terms of person; the second area is the reasons for the termination of the employee's service contract; the third area is the lack of distinction between deserving and undeserving; the fourth area is the difficulties that arise depending on the duration and the fifth area is the expansion of the scope of the benefit provided by the unemployment insurance fund. The findings are; the majority of applicants can't access benefits due to the difficulties in the conditions for these programs, therefore, it has no significant effect on the change in unemployment rates. The employer's unilateral termination right causes significant difficulties in receiving the allowance. It's argued that in order to obtain maximum benefit from unemployment insurance allowance, the eligibility criteria should be rearranged according to the transformation in labor markets, new social, economic and legal regulations are needed regarding the appropriate use of the fund and interaction with active policies should be increased for the sustainability of fund resources.

Keywords: Unemployment, Unemployment Insurance, Unemployment Insurance Fund, Social Policy.

GİRİŞ

Ekonomik büyümenin ve toplumsal kalkınmanın en önemli unsurlarından biri işgücünün üretim süreçlerine aktif katılmasıdır. Bu bağlamda, beşerî sermayeye yatırım yapılmasına yönelik uygulanan politikalar, insan kaynağının verimli kullanımı ile tüketim ve talebi artırarak gelir artışına neden olur. Böylece gelir dağılımı adaleti ile toplumsal huzur ve barışa etki eder ve toplum refahını yükseltir. Bu dağılımın önündeki en büyük sorunlardan biri, işsizlik oranlarının yüksek olması ve bu sorunun bireylerin yoksulluğuna neden olarak toplumsal refahı azaltmasıdır. Bu durum aynı zamanda, ülke ekonomisine önemli maliyet yüklenmesi anlamına gelmektedir. İşsizlik, çalışanların işsiz kalması ile tüketimlerinin azalmasına neden olmaktadır. Düşük tüketim ise bireylerin fiziksel ve zihinsel sağlığına olumsuz etki etmesiyle parasal ya da parasal olmayan maliyetleri artırmaktadır (Landais vd., 2018, s. 33). Dolayısıyla işsizlik, geçmişten günümüze hem sosyal hem de ekonomik gelişme açısından en önemli toplumsal risklerden biri olmuştur. İşsizlikle mücadeleyle yönelik önemli politikalar uygulanmasına rağmen, işsizlik, nedenleri ve sonuçları bakımından ortaya çıkardığı etkileriyle önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğüne göre işsizlik, *“işsiz kalma, iş bulamama durumu”* şeklinde tanımlanmaktadır. Uluslararası alanda en kabul gören işsizlik tanımı, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından Cenevre’de gerçekleştirilen (1982) Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı’nda; *“referans döneminde kurumsal olmayan çalışma çağındaki (15 yaş ve üzeri) nüfus içerisinde, ücretli bir iş olmayan, ücretli bir iş olduğunda çalışmaya başlayabilecek olan, iş arayan ve iş bulmak için girişimde bulunanlar”* olarak tanımlanmıştır. Türkiye’de ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan işsizlik tanımı esas alınmaktadır. TÜİK’e göre işsizlik; *“referans döneminde işi olmayan, son 4 hafta içerisinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış olup, iş bulduğu takdirde 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek kurumsal olmayan çalışma çağındaki kişiler”* olarak tanımlanmaktadır (TÜİK, 2024, s. 9). İşsizliğin ulusal ve uluslararası alandaki tüm bu tanımlamaları, kısıtlı kaynakların kullanımı bakımından sosyal ve ekonomik politikaların belirlenmesinde önemli bir rehberlik oluşturmaktadır. Bu bağlamda, bir yandan sosyal ve ekonomik politikalar ile işgücü piyasalarının verimliliği korunmaya çalışılırken, diğer yandan iş ve sosyal güvenlik hukuku ile iş ve işçi haklarının sınırlarının belirlenmesi, işsizliğe karşı müdahale programlarının çerçevesini oluşturmaktadır. Dolayısıyla işsizlikle mücadelede, işgücü piyasalarının verimliliğini arttırmasının yanı sıra sosyal ve ekonomik risklerin azaltılması için ekonomik, sosyal ve hukuki birtakım uygulamaların hayata geçirilmesini gerektirmektedir.

Sanayileşme ile görünürlüğü artan işsizlik, ortaya çıktığı ilk dönemlerde

“tembellik” olarak algılanırken, 20. yüzyıl itibarıyla “çalışmak isteyip de iş bulamama” olarak kabul görmeye başlamıştır. Benimsenen bu görüşler, işsizliğin nedenlerinin araştırılmasına ve çözümüne yönelik sosyal ve ekonomik politika arayışlarını beraberinde getirmiştir. Klasik iktisadi anlayışa göre, devletin emek piyasasına müdahalesine izin verilmezken; Keynesyen ekonomi politikaları ile devletin ekonomiye müdahalesi ve sosyal politikalar üretmesindeki rolü artmıştır. Sosyal devlet anlayışının gelişmesi, vatandaşların işsizliğe ve yoksulluğa karşı korunmasına yönelik sosyal politika önlemlerinin ve mücadele politikalarının yürütülmesini teşvik etmiştir (Yılmaz ve Acar, 2021, s. 4740; Develi ve Kabakçı, 2022, s. 136). Özellikle işgücü piyasalarında emeği sermayeye karşı korumak amacıyla, başta sosyal güvenlik alanında uygulanan politikalar ile sosyal politika alanında önemli gelişme sağlanmıştır. İşsizlik sigortası da sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olarak emeğin korunmasına yönelik uygulanan önemli bir sosyal politika haline gelmiştir (Görücü vd., 2012, s. 128).

Bu çalışmanın amacı, işsizlik sigortası fonunun işsizleri koruma rolünü incelemektir. Bu bağlamda, işsizlik sigortası, sigorta ödeneklerinden sağlanan faydanın etkisi bakımından İŞKUR İşgücü Piyasası İstatistikleri (2014-2024) ve TÜİK tarafından yayımlanan işsizlik oranları (2015-2025) incelenerek teorik çerçevede tartışılmıştır. Çalışma kapsamında, öncelikle işsizlikle mücadelede uygulanan sosyal politikalardan aktif ve pasif istihdam politikaları, işsizlik sigortasının hangi çerçevede sunulduğuna ilişkin açıklanmış; daha sonra işsizlik sigortasından faydalanmayı zorlaştıran nedenlerin tematik tespiti ile fon aracılığıyla uygulanan politikaların etkinliği ve işsizlik sigortası fonunun işsizleri koruyucu rolü, fonun amacına uygunluğu ile değerlendirilmiştir. Çalışmanın, işsizliği önleyici ekonomik ve sosyal politikalar bakımından önemli bir konuya dikkat çektiği için literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

1. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE UYGULANAN SOSYAL POLİTİKALAR

Sosyal politika uygulamalarının en önemli alanlarından biri, küresel bir sorun olan işsizliktir. Günümüzde yeni teknolojilerin gelişimi, nüfusun yaşlanması veya nüfus artışı nedeniyle artan eşitsizlikler, ülke ekonomilerinin işsizlik tehditlerine karşı korunmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu açıdan mikro boyutta bireylerin, makro boyutta toplum refahının yükselmesi ve ülke ekonomisinin kalkınması için bireylerin işgücüne aktif katılımı ve üretkenliği oldukça önemlidir (Tokol, 2000 s. 15; Biçerli, 2004, s. 6). Türkiye gibi gelişmekte olan birçok ülke, görece yaşlanan ve azalan genç nüfusta önemli bir risk haline gelen işsizlikle mücadeleye yönelik sosyal politikaları geliştirmeye önem vermektedir.

İşsizlikle mücadelede öncelikli sosyal politika önlemi olan istihdam politikaları, emek arzı ve talebini düzenlemek, işgücü piyasalarının etkinliğini ve verimliliğini sağlamak ve bireylerin gelir kapasitesini artırmak için oluşturulan düzenleyici kamu müdahaleleridir (Akgeyik, 2019, s. 141). Bu kapsamda, işsizliği önlemek ve işsizliğin neden olduğu olumsuzlukları hafifletmek için aktif ve pasif olmak üzere iki tür politika uygulanmaktadır. Türkiye’de aktif ve pasif istihdam politikaları, İŞKUR aracılığıyla uygulanmaktadır (Bkz. Tablo 1). Özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde, işgücü piyasalarına etkisi ile önemi daha çok tartışılan İşsizlik Sigortası Fonu’ndan sağlanan bu hizmetler birbirini tamamlayıcı özelliğe sahiptir.

Tablo 1: İşsizlikle Mücadelede Uygulanan İstihdam Politikaları

Aktif İstihdam Politikaları	Pasif İstihdam Politikaları
Mesleki Eğitim Kursları	İşsizlik Ödeneği
İşbaşı Eğitim Programları	Kısa Çalışma Ödeneği
Girişimcilik Eğitim Programları	Yarım Çalışma Ödeneği
Özel Proje ve Uygulamalar	Ücret Garanti Fonu
Engellilere Yönelik Programlar	İş Kaybı Tazminatı
Toplum Yararına Programlar	Esnaf Ahilik Sandığı

Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Mart 2024.

1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, bireylerin işsiz kalması sonucu ortaya çıkan gelir kaybını telafi etmeye ve tüketim devamlılığı için ekonomiye olan yıkıcı etkilerini hafifletmeye yönelik uygulanan politikalardır. Diğer bir deyişle, çalışan birey işsiz kaldığında gelir kaybı ile yoksullaşır, yoksulluğu sosyal katılımı olumsuz etkilediği için toplumsal dışlanma riski taşır, tüketim yapamadığı için de ülke ekonomisini olumsuz etkilemektedir. Pasif ödemelere bağlı yardımlar ile bu yıkıcı etkiler hafifletilir.

İşsizlik Ödeneği; işçilerin kendi isteği ve iradesi dışında işsiz kalması halinde gelir kaybını telafi etmek amacını taşıyan bir ödenektir (Bkz. Tablo 2). Sigortalının işsizlik ödeneğine hak kazanması bazı koşullara bağlanmıştır. İşsizlik ödeneği süresine bağlı olarak öncelikle işçinin işsiz kalmadan önce son çalıştığı işyerinde 120 gün hizmet akdini yerine getirmiş olması gerekmektedir. Bununla beraber işsiz kalmadan önceki 3 yıl içinde en az 600 gün prim ödemiş olması ve işten ayrıldıktan sonraki 30 gün içinde İŞKUR’a başvuru yapması gerekmektedir.

Tablo 2: 2025 yılı İşsizlik Ödeneği Hesaplaması

Son 4 Ay (Brüt)	Son 4 Aylık Prime Esas Kazançların Ortalaması	Brüt Kazancın %40'ı	Damga Vergisi Oranı	Hak Edilen İşsizlik Ödeneği
Son 4 Ay Asgari Ücretle Çalışan	26.005,50 TL	10.402,20 TL	0,00759	10.323,25 TL
Son 4 Ay 40.000 TL ile çalışan	40.000,00 TL	16.000,00 TL	0,00759	15.878,56 TL
Son 4 Ay 55.000 TL ile çalışan	55.000,00 TL	22.000,00 TL*	0,00759	20.646,49 TL**

Kaynak: Çalışma kapsamında yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

(*) Hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin %80'i olan 22.000,00 TL'yi geçemeyeceğinden sigortalı işsize ödenecek aylık işsizlik ödeneği miktarı bu şekilde (**) hesaplanmıştır.

Kısa Çalışma Ödeneği; sektörel, bölgesel ya da ulusal ekonomik kriz dönemlerinde ülke ekonomisinin ve işyerlerinin zarar gördüğü durumlarda işverenlerce iş faaliyetlerinin kısmen durdurulması sonucu işçilerin gelir kaybını telafi etmek amacı taşımaktadır (Şen, 2018 s. 1182-1183; Yücesoy, 2020, s. 25). Ülkemizde 2002 ve 2008 ekonomik krizleri, Covid-19 salgını nedeniyle tüm ülkeyi etkileyen işyerlerinin kapanması, 6 Şubat depremi gibi afet ve salgınların neden olduğu zorlayıcı faktörlere örnek gösterilebilir.

Yarım Çalışma Ödeneği; doğum ve evlat edinme sonrası ebeveynlerin ücretsiz kullandıkları izin hakkı nedeniyle gelir kaybını önleyen bir uygulamadır (Şen, 2018, s. 1185). Kadınların çalışma yaşamına katılımı sağlamak amacıyla 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiş olup, anne ve babaya analık izninin bitimi itibarıyla çocuğun üç yaşını doldurmasına kadar olan sürede haftalık çalışma saatinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmesi ile sağlanan yardımdır.

Ücret Garanti Fonu; işçilerin sigortalı olarak çalıştıkları işyerinin konkordato ilan etmesi, iflas ve iflas ertelenmesi ve işveren aciz vesikası alması halinde işçi ücretlerini ödeyememe durumu nedeniyle işçilerin üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla oluşturulmuştur (Şen, 2018, s. 1181).

İş Kaybı Tazminatı; özelleştirme ya da küçültme ile iş yeri faaliyetlerinin

durdurulması, süreli ya da süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedeniyle işçilerin sosyal güvenlik haklarının devamlılığının sağlanması için belirli bir süre ödenen tazminatı ifade etmektedir (Şen, 2018, s. 1184).

Esnaf Ahilik Sandığı; 2017 yılında yayımlanan 6824 sayılı Kanun değişikliği ile kendi hesabına çalışanların iş kayıplarını telafi etmek amacıyla zorunlu bir sigorta olarak oluşturulmuştur.

1.2. Aktif İstihdam Politikaları

Mesleki eğitim programları, işbaşı eğitimleri, iş eşleştirme ve istihdam programları, istihdam teşvikleri ve girişimciliği destekleyen programlar doğrudan istihdama katkı sağlayan aktif istihdam politikalarıdır. İşsizlikle mücadelede kaynakların aktif politikalar kapsamında kullanılması, nitelikli işgücünün oluşmasına ve işgücü piyasalarında arz-talep uyumluluğuna önemli katkı sağlamaktadır (Biçerli, 2004, s. 67; Görücü vd., 2012, s. 131). Pasif istihdam politikaları, sosyal ve ekonomik büyük gider kalemleri oluşturmakta ve bunu karşılayabilmek için büyük maddi kaynaklar gerektirmektedir. Diğer bir deyişle işsiz bireylere düşük miktarda yapılan yardımlar yapabilirliklerini kısıtlarken; büyük miktardaki yardımlar ise çalışmaya teşviki önlemektedir. Dolayısıyla tek başına pasif istihdam politikaları işsizliği önlemek ve istihdamı sağlamak için yeterli değildir. Bu nedenle, doğrudan istihdamı destekleyen programların geliştirilmesi oldukça önemlidir.

Mesleki Eğitim Kursları; işsizlik sigortası kapsamında uygulanan aktif işgücü politikalarıdır. Piyasada bulunan açık işlere göre düzenlenen mesleki eğitim kursları ile arz-talep uyumsuzluğu gibi yapısal işsizlikle baş edebilmek için bireylerin mesleki becerilerini geliştirmesi ve istihdam edilebilirliğini sağlamak hedeflenmektedir.

İşbaşı Eğitim Programları; daha önce iş tecrübesi olmayan bireylerin mesleki deneyim kazanması için iş başında öğrenmeyi ve beceri kazanmayı destekleyen bir programdır. İşbaşı eğitim programları, özellikle dezavantajlı grupta olan gençlerin ve kadınların işgücü piyasasına katılmasına olanak sağlamaktadır. Böylece işverenler ihtiyacı olan işçiyi kendileri yetiştirebilirken, bireylerin tecrübesizliği giderilmektedir (Akgeyik, 2019, s.142).

Girişimcilik Eğitim Programları; kendi işini kurmak isteyen bireylere eğitim ve danışmanlık hizmetleri sunmakta ve eğitim programı sonunda geri ödeme kolaylığı bulunan kredilerin kullanımında kolaylık sağlamaktadır.

2. İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Sanayileşme ile ağır çalışma koşulları, uzun çalışma saatleri, düşük ücretler ve işçi sınıfı ile sermaye arasında anlaşmazlıkların artması, işsizliğin geçmişten bugüne oluşumunun temel nedenleri olarak kabul edilmektedir. Birinci Dünya Savaşı sonrası işsizliğin görünür olması, işsizliğe karşı yeni politika arayışlarının gündeme

gelmesinde etkili olmuştur (Görücü vd., 2012, s. 128). 1929 Ekonomik Buhranı sonrası işgücü arzında meydana gelen azalma ile koruyucu uygulamaların gerekliliğinin anlaşılmış, sosyal güvenliği sağlamaya yönelik düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur (Schmieder vd., 2012, s. 3). Böylece işsizlik riskine karşı sosyal destek ve güvenlik kavramlarının önemi üzerinde durulmuş ve önemli bir sosyal politika adımı olan işsizlik sigortası uygulamaya koyulmuştur (Şen, 2018, s. 1179; Yılmaz ve Acar, 2021, s. 4747; Işık, 2023, s. 22). İşsizlik sigortası; işini kaybeden çalışanların gelir kayıplarını geçici veya kısmen telafi etmeye yönelik primlerle desteklenen bir sosyal güvenlik aracı olarak tanımlanmaktadır (Işığışık, 2016, s. 4; Koray, 2020, s. 413; Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 462). Bu kapsamda, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1952 tarihli "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 No'lu Sözleşmesi" ile işsizliğin tüm işçileri ve ülkeleri etkileyen bir risk olduğu kabul edilmiştir.²

İşsizlik sigortasının dünya genelindeki uygulamalarına bakıldığında, ilk örneğinin İsviçre Kantonu'nda (1893) gönüllülük esasına dayalı olarak başladığı bilinmektedir (Akgeyik, 2019, s. 150; Dinççay, 2020, s. 445). Daha sonra Belçika'da (1920) uygulanan "Ghent Sistemi", sendikaların yönettiği gönüllü bir ücret koruma sistemidir. "Ghent Sistemi", Fransa (1905), Norveç ve Danimarka (1907), Hollanda (1916), Finlandiya (1917) ve İsveç'te (1934) sendikalar aracılığıyla sosyal güvenlik kapsamında işsizlik sigortası olarak uygulanmıştır (Uçkan, 2007, s. 37). İlk zorunlu işsizlik sigortasının ise İngiltere'de (1911) uygulandığı görülmektedir (Şen, 2018, s. 1178; Göktaş, 2022, s. 234). Zorunlu işsizlik sigortası uygulamaları giderek tüm ülkelerde yaygınlaşmıştır (Görücü vd., 2012, s. 131-132). 1940'lı yıllardan 1990'lı yıllara uzanan süreçte, işsizlik sigortası ödeneği alma oranlarının düşmesi ve işsizlik sigortasını hak ediş için gerekli çalışma sürelerinin uzaması gibi değişiklikler yaşanmıştır. Ancak 1990'lı yıllar sonrası gelişmiş ülkelerin yaygın uygulamalarından biri olan işsizlik sigortası, neoliberal yaklaşımlara bağlı olarak sendikalaşma ve iş hukukundaki gelişmeler neticesinde, işgücü piyasasının organize olabilme başarısı olarak görülmektedir (Nicholson ve Needels, 2006, s. 61).

İşsizlik sigortası, Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından 1950'li yıllardan itibaren üzerinde çalışılmış bir konu olmasına rağmen uygulamaya geç kalınmış bir politika olmuştur. Türkiye'de ilk olarak 4447 sayılı "İşsizlik Sigortası

² Bkz. ILO'nun (1952) Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 No'lu Sözleşmesi'nin 19 ("Madde 19: Sözleşmenin bu bölümünü tatbik eden her Üye korunan kimselere, bu bölümün aşağıdaki maddelerine uygun olarak işsizlik yardımları yapılmasını teminat altına alır.") ve 20'nci maddelerinde ("Madde 20: Yardım yapılacak hal, çalışmaya muktendir ve iş aramaya hazır bulunan bir kimsenin, uygun bir iş bulma imkânsızlığı sebebiyle ve milli mevzuatta tarif olunduğu şekilde, kazancın muvakkaten durması halidir.") işsizliğin dokuz temel sosyal güvenlik riskinden biri olduğu kabul edilmiştir.

Kanunu” kapsamında 25.08.1999 tarihinde kabul edilmiş, 08.09.1999 tarihinde resmî gazetede yayımlanmıştır (Akgeyik, 2019, s. 150; Güvenek vd., 2022, s. 78; Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 463). 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na göre 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 sigortayı”* ifade etmektedir. Avrupa’da 20. yüzyıl itibarıyla uygulanmaya başlanan işsizlik sigortası, Türkiye’de ancak 1999 yılında kabul edildikten sonra 2000 yılında yürürlüğe girmiştir. Diğer yandan OECD ülkeleri içinde 1999 yılına kadar işsizlik sigortası uygulaması olmayan tek ülke, Türkiye olmuştur (Şen, 2018, s. 1179; Küçükali ve Özmen, 2021, s. 20).

3. İŞSİZLİK SİGORTASININ ÖZELLİKLERİ VE FAYDALANMA KOŞULLARI

İşsizlik sigortasının en belirgin özelliği, sigortacılık tekniği ile faaliyet göstermesi ve devlet tarafından sosyal güvenlik sistemi içinde uygulanması zorunluluğudur (Görücü vd., 2012, s. 129). Zorunlu prim ödemelerine bağlı işsizlik sigortası; işverenden %2, sigortalıdan %1, Devlet payı olarak da %1 olmak üzere hizmet akdine bağlı olarak aylık brüt kazanç üzerinden hesaplanarak kesilen sigorta primleri katkısından oluşmaktadır (Akgeyik, 2019, s. 150). Sigorta kapsamında ödenecek primler, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 80, 81 ve 82. maddelerine göre belirlenmektedir.³

İşsizlik sigortasının kişi bakımından kapsamı, iş sözleşmelerine bağlı işsiz kalan kesime en uygun politikanın uygulanabilmesi için önemlidir. Kişi bakımından kapsamı dar olarak belirlenmiştir (Bkz. Tablo 3). Buna göre, işçiler ile işçi gibi iş akdine dayalı olarak çalışanları, kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan, işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile ek Madde 6 kapsamındaki sigortalıları, banka ve sigorta veya borsa çalışanlarının oluşturduğu sandık kapsamında çalışanları kapsamına almıştır. Ayrıca Kanunda kimlerin işsizlik sigortası kapsamında olmadığı da belirtilmiştir. Buna göre, bağımsız çalışanlar, kamu görevlileri, bazı sigorta dallarına tabi olanlar (kısmi sigortalılar), sigortalı sayılmayanlar, iş kaybı tazminatı alanlar, sözleşmeli personel, geçici personel işsizlik sigortasından faydalanamamaktadır (Uşan

³ Bkz. 5510 sayılı SSGSSK, Madde 80 ile prime esas kazançların belirlenmesine yönelik hükümlere, Madde 81 ile Kanun kapsamında alınacak sigorta prim oranlarının ve Devlet katkısının belirlenmesine yönelik hükümlere ve Madde 82 ile Kanun kapsamında alınacak prim ve verilecek ödeneklerin günlük kazanç sınırlarının belirlenmesine yönelik hükümlere yer verilmiştir.

ve Erdoğan, 2023: 463).

Tablo 3: Kişi Bakımından İşsizlik Sigortası

Kapsamdaki kişiler	Kapsam dışındaki kişiler
- İşçiler (4/a'lılar) - İşçi gibi sayılanlardan iş akdine dayalı olarak çalışanlar - Kısmi süreli çalışanlar (isteğe bağlı olarak) - Toplu taşımada ya da kültür alanında 10 günden az çalışanlar - Banka ve sigorta veya borsa çalışanlarının oluşturduğu sandık kapsamında çalışanlar	- Bağımsız çalışanlar (Kanun Ek M. 6 istisnadır) - Kamu görevlileri - Sözleşmeli personel - Geçici personel - Kısmi sigortalılar - İş kaybı tazminatı alanlar

İşsizlik sigortası, sigortalının hizmet akdinin sona erme nedenlerine göre; işçinin kendi kusurundan kaynaklanmaması, işçinin sağlık veya zorlayıcı nedenlerle haklı nedenle feshedilmesi, işveren tarafından haklı nedenle⁴ veya süreli fesih yoluyla sona ermesi, hizmet akdinin süresinin dolması, işyerinin kapatılması ya da el değiştirmesi ve özelleştirme sonucu hizmet akdinin sona ermesi gibi koşullara bağlıdır (Arıcı, 2015, s. 398; Sözer, 2015, s. 495; Bal, 2020, s. 559; Güzel vd., 2021, s. 742; Sümer, 2023, s. 295). Sayılan koşullar sağlandıktan sonra hak sahibi tarafından Kuruma başvuru yapılması gerekmektedir. Ayrıca iş sözleşmesinin askıya alınmamış olması gerekmektedir. İşsizlik ödeneğinden faydalanma koşulları; sigorta kapsamında olma, belirli bir süre sigortalı olarak çalışma, belirli bir süre prim ödeme, kanunda sayılan nedenlerden biriyle sözleşmenin sona ermesi ve talepte bulunma şeklindedir. İşsizlik sigortasından faydalanarak ödenek alabilme koşulları katı olduğu için, haktan faydalananların sayısı başvuranlardan düşüktür. İŞKUR tarafından Aralık 2023 tarihinde yayınlanan İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni'nde, Mart 2002 tarihinden 31.12.2023 tarihine kadar işsizlik ödeneğine 19.088.777 kişinin başvurduğu, 10.417.560 kişinin ödenek almaya hak kazandığı ve bu kapsamda hak eden kişilere toplam 69.502.472.570 TL ödeme yapıldığı belirtilmiştir (İŞKUR, 2023).

4. İŞSİZLİK SİGORTASI FONU

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek, kanunun öngördüğü

⁴ İşveren tarafından, işçinin hırsızlık yaptığı gerekçesiyle yapılan fesih sonucunda işsizlik ödeneğine hak kazanamadığına ilişkin Yargıtay kararı için bkz. Yarg. 9.HD 19.04.2010, 24779/11305, <https://karararama.yargitay.gov.tr>.

ödemelerde bulunmak üzere *İşsizlik Sigortası Fonu* kurulmuştur.⁵ İşsizlik Sigortası Fonu, 1 Haziran 2000 itibariyle uygulamaya girmiştir. Kanun'un 53. maddesinde 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 30. maddesi ile yapılan değişiklikle fon, İŞKUR sorumluluğunda işletilmekte ve yönetilmektedir. İşsizlik sigortasının uygulanmasında, 4447 sayılı Kanun, Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) sadece primlerin toplanması sorumluluğunu vermiştir. İlgili Kanun'a göre İşsizlik Sigortası Fonu: *"İşsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan İşsizlik Sigortası Fonunu"* ifade etmektedir. Kişinin çalıştığı dönemde, işveren tarafından ödenen işveren payı ve çalışanın ücretinden işsizlik sigortası fonuna kesilen sigortalı payı ile devletin ödediği katkı payı fona aktarılmaktadır. Kişi işsiz kaldığında, işsizlik fonundan işsizlik ödeneği ödenmektedir. Fon'da oluşabilecek muhtemel açıklar, Devlet tarafından karşılanmak durumundadır.

4.1. İşsizlik Sigortası Fonunun Gelir ve Giderleri

Fon biriktirme, işsizlikle mücadelede en uygun finansman sağlama aracıdır. Böylece gelecekte oluşması muhtemel zorluklar ve riskler için zararların karşılanması için bir güvence sistemi oluşturulması söz konusu olur. İşsizlik sigortası, sosyal güvenlik yöntemleri gibi sigorta finansmanında kullanılmalıdır. Ancak işsizlik sigortası fonu genel bütçe kapsamı dışındadır ve vergi kesintileri haricinde kesinti yapılmamakla birlikte, bütçe kaydına tabi değildir. Fon ile sağlanan tüm gelir ve hizmetler, İŞKUR sorumluluğundadır ve fon gelirleri kamu malı niteliğinde olup, alacakları da kamu alacağı gibi ayrıcalıklı kabul edilmektedir. Ayrıca fon ile yapılan tüm harcamalar, damga vergisi hariç her türlü resmi harçtan muaftır. Dolayısıyla fonun başlıca gelir ve giderleri 4447 sayılı Kanun'la belirlenmiştir. Düzenlemeye göre fonun gelirleri; işsizlik sigortası primleri, bu primlerden elde edilen kazanç ve iratlardan, devlet katkısı, sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden, diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan, oluşmaktadır. Fonun giderleri ise; sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden, 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primlerinden, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralınması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderlerinden, doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ödemeleri ve prim giderlerinden, Kurum tarafından aktif

⁵ İSK.m.53/1. Fonun Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin başvuru yapılmış, ancak Yüksek Mahkeme bu başvuruyu inceleyerek reddetmiştir. Bkz. AYMK., 7.2.2001 günlü, E. 1999/43, K. 2001/46, RG: 20.3.2002/24701.

işgücü hizmetleri kapsamında Kuruma kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik düzenlenecek İşbaşı Eğitim Programı giderlerinden oluşmaktadır.

İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni'nde belirtildiği üzere, 9 Ocak 2024 tarihi itibarıyla Fonun Varlığı 193 milyar 717 milyon 256 bin TL olmuştur. Fonda bu denli yüksek birikimlerin olması fona bazı müdahaleler yapılmasına yol açmıştır (Arıcı, 2010: 401). İşsizlik sigortası fonuna yapılan hukuki müdahalelerden örnek vermek gerekirse, daha önce işsizlik sigortasından yapılacak ödemeler içinde “hastalık ve analık sigortası primleri” yer alır iken; yapılan değişiklik ile “5510 sayılı Kanun gereğince ödenecek sigorta primleri” olarak değiştirilmiştir. Doğum yapan kadın işçinin kullanacağı yarım çalışma hakkı karşılığında ödenecek yarım çalışma ödeneği de fondan karşılanmaktadır. 5838 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeye göre, 2008 ve 2009 yılında yapılan başvurular için kısa çalışma ödeneğinin üç aylık süresi altı aya çıkarılmıştır. Daha önce fonun gelirlerinden “vergi dâhil” hiçbir kesinti yapılamaz denilirken; 6322 sayılı Kanun ile “vergi kesintisi hariç” başka kesinti yapılamayacağı düzenlenmiştir. 5921 sayılı Kanun ile Nisan 2009 tarihinden Aralık 2009 tarihine kadar yeni işçi alanlara, aldıkları her yeni işçi için işverenin ödeyeceği primlerin altı ay boyunca işsizlik sigortası fonundan ödenmiştir. 2009 yılına münhasır olmak üzere, fonun nema gelirlerinin 3/4'nün başta GAP projesi olmak üzere, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere ilgili daire bütçelerine ödenek kaydedtirilmiş, daha sonra bu düzenleme genişletilmiştir.

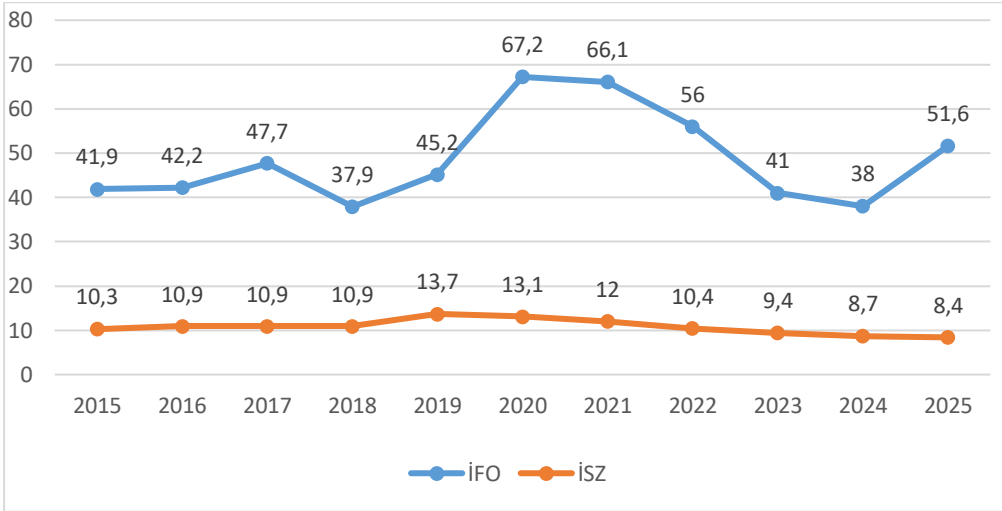
4.2. İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNDAN SAĞLANAN FAYDANIN İŞSİZLİĞİ ÖNLEMESİ VE FAYDA MAKSİMİZASYONU

Son yıllarda yaşanan ekonomik bunalımlarla işsizliğin artması, devletlerin sigorta fonlarında borçlanmasına neden olmuştur. İşsizlik sigortası fonunun mevcut ödeme gücünü artırmak ve daha istikrarlı bir zemine oturmasını sağlamak için, fonun nasıl finanse edileceği ve fondan nasıl fayda sağlanacağı tartışmalarını gündeme getirmektedir. Vroman ve Woodbury (2014), bu konuda vergi ve ikame etkisine dayalı iki yöntem sunmuştur: Birincisi, vergiye tabi ücret tabanını artırmak ve endeksleme ile kazançlara orantılı vergi artışı yapılarak ödeneklerin işsizlik durumunda %50 ikamesiyle karşılanmasıdır. İkincisi ise vergi oranları ve deneyim derecelendirmesi ile işverenlere son üç ila beş yıl içinde yansıtılan ücretlerin, ortalama vergiye tabi çalışanların bordrolarına bölünmesidir. İşverenin işten çıkarmasını caydırıcı olan bu yapıda, ödeneklerin aslında borçlandırılması söz konusudur. Bu açıdan, kısa çalışma süreleri ikame faydasını düşürdüğü için fona ağır yük oluşturmaktadır.

Pandemi sürecinde, işverenlerin çalışanları işten çıkarmasını önlenmek için kısa çalışma ödeneği ve yarım çalışma ödeneği gibi prim ve ödemelerin fondan

karşılansması, ödemelerde artışa neden olmuştur. Nitekim Devlet, işverenlerin işten çıkarmalarını caydırmak için önemli bir denge politikası yürütmeye çalışmıştır. Ancak artan ödemeler, fon istikrarının sarsılması riskine bağlı olarak devletin muhtemel açıkları karşılama yükümlülüğü gereği, daha istikrarlı bir zeminde uygulanmasına yönelik yeni politikaları acilen devreye koyulmasında etkili olmuştur. Düşük rezerve sahip devlet fonları kriz durumlarında hızlı iflas eder, riskleri karşılama yükümlülüğü nedeniyle borç almak zorunda kalırlar. Bu durum, geri ödeme yükünü azaltırken, borçların faizle ödenmesi ve ceza yaptırımı söz konusu olduğunda fondan sağlanacak faydayı azaltır. Böylece işgücü piyasasına yine kısıtlama ve durgunlukla yansır (Vroman ve Woodbury, 2014, s. 7). Dolayısıyla tüm bu faktörlerin birleşimi, ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinde işsizlik sigortasının güven fonu olarak tanımlanmasının önünde bir engel oluşturur ve eleştirileri kendine çeker.

Benzer şekilde Türkiye’de de Pandemi krizi ile işsizlik sigortasına yönelik uygulanan düzenlemelerle bir yandan işsizler korunmaya çalışılırken, diğer yandan işsizlik sigortası fonu sistemi, işverene destek olma aracına dönüşmesi nedeniyle bazı eleştirilere maruz kalmıştır (Göktaş, 2022). Bulut (2022), Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin en önemli finansman kaynağının işsizlik sigortası fonu olduğunu belirtmektedir. Bunun yanı sıra sigorta prim teşviklerinin kamu harcamasına dönüşmesinin fonun amacı dışında kullanılmasına neden olduğunu ve bu durumun uzun vadede önemli finansal sorunlara neden olacağını vurgulamıştır. Bu bağlamda, Güvenek vd. (2022), işsizlik sigortasının işsizliğe etkisini 1988-2020 yılları arası zaman serisi ile incelemiş, işsizlik sigortasının işsizliği %15 oranında artırdığı sonuçlarına ulaşmışlardır. Ayrıca işsizlik ödeneğinden faydalanma oranları ile işsizlik oranlarının iyileşmesi arasında doğrudan bir ilişki görülmemesi, işsizlik sigortası fonundan sağlanan faydanın işsizliği önlemeye etkisi ve bu faydanın maksimizasyonuna dikkatleri çekmektedir (Bkz. Şekil-1).

Şekil-1: İşsizlik ve İşsizlik Ödeneğinden Faydalanma Oranları (2015-2025)

Kaynak: TÜİK ve İŞKUR 2015-2025 (2025 ilk çeyrek) istatistik verilerinden derlenmiştir.

İşsizlik sigortasının faydalarına ilişkin ekonomistlerce yapılan tartışmaların birçoğu, Optimum Fayda Teorisi bağlamında ele alınmıştır. Teoriye göre, ödenek alma sürelerinin uzaması, işsizlerin tükenme oranlarının artmasına ve fon kaynaklarının azalmasına neden olmaktadır (Meyer, 2002; akt. Schmieder vd., 2012, s. 32-33; Auray ve Eyquem, 2022, s. 23). Böylece işsizlik sigortasından beklenen faydalar önemli oranda azalmaktadır. Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) uygulanan programlara ilişkin yapılan birçok çalışma da, işsizlik sigortasından uzun süreli faydalananların, yardımların kademeli olarak azaltılmasıyla aktif iş aramalarını teşvik ettiği ve önemli refah kazanımları sağladığını kanıtlamaktadır (Shavell ve Weiss 1979; Fredriksson ve Holmlund, 2001; akt. Nicholson ve Needels, 2006, s. 56). Ayrıca işsizlik sigortasının amacı yalnızca çalışanların işsiz kalması sonucu gelir kaybını telafi eden ödemeler yapılması değil, diğer yandan işsizliğin önlenmesine yönelik iş aramayı ve yeniden istihdama dâhil olmayı teşvik ederek sosyal ve ekonomik büyümeye katkı sağlamaktır (Küçükali ve Özmen, 2021, s. 20). Mortensen (1977) tarafından geliştirilen Sabit Süre Fayda Teorisi ise işsizlik ödeneğini, çalışma süreleri, hak etme uygunluğu ve işsizlikten işe geçiş oranındaki artıştan beklenen en yüksek faydanın elde edilmesiyle açıklamaktadır (Fredriksson ve Holmlund, 2003). Diğer bir deyişle, süreye bağlı sağlanan fayda, sigorta yardımı ödeme sürelerinin azalan ya da artan oranda devam etmesinin işe tekrar girmeyi hangi düzeyde etkilediği ve son çalışılan süreçte elde edilen geliri ikame edip etmediğiyle ölçülebilir.

Ekonomik durgunluk dönemlerinde ise işten çıkarmaların artması, işsizlik sigortasından faydalanma taleplerini artırmaktadır. İş aramanın yüksek maliyeti, işsiz

sayısında yaşanan artış ile işsizlik sigortasından faydalanma oranında daralmaya ve işsiz kalma süresinin uzamasına neden olur. İşsizlik sigortasının refah etkilerini değerlendiren, Baily (1978) - Chetty (2008) modeline göre, işsiz kalma süresine bağlı işsiz bireylerin tüketim, iş arama, kabul edilen iş ve ücretler bakımından faydaları optimum seviyesine göre ölçülmektedir (Schmieder ve Von Wachter, 2016, s. 27). Bu açıdan farklı endüstriler, meslekler ve ücretlere göre, ücretlerin ikame esnekliği düzeyi fayda seviyesini ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla değişen emek arzı esnekliklerine göre işsizlik sigortasının değişen etkileri bulunmaktadır. Zayıf durgunluk döneminde etkisi olmazken, yüksek durgunluk döneminde ters etki ile beklenen faydayı düşürmekte ve işe dönüşü artıracak aktif politikaların hayata geçirilmesine olan ihtiyacı hızlandırmaktadır (Meyer, 2002; akt. Schmieder vd., 2012, s. 23). Nitekim Türkiye’de 2008 ekonomik krizi sonrası iş ve meslek danışmanlığı ile girişimciliği destekleyen aktif istihdam politikalarındaki artış buna örnek gösterilebilir.

5. İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNUN İŞSİZLERİ KORUMA ROLÜ

İşçilerin korunmasına yönelik bir yatırım fonu olan İşsizlik Sigortası Fonunun, işçilerin işsiz kaldığı ve işsizlik ödeneğinden faydalanma şartlarını sağladığı hallerde geçici bir koruma rolü bulunmaktadır (Altan, 2003; akt. Küçükali ve Özmen, 2021, s. 20). İşsizlik sigortası fonunun kuruluş amacı, primlerle işsizliğe karşı bir güvence oluşturmaktır. Burada beklenen temel fayda, işsiz kalan işçinin çalıştığı süreçte elde ettiği gelirden sağlanan faydanın, işsiz kalanın süreçte değerini maksimize etmesi üzerine kurulmuştur.

Çalışmada, sosyal politika bağlamında işsizlik sigortası fonunun işsizleri koruma rolüne ilişkin etkinin, işsizlik sigortası ödeneğinden faydalanmayı zorlaştırdığına yönelik eleştirileri çeken beş temel alan üzerinden değerlendirilmiştir. Birinci alan, kişi bakımından kapsamının dar olması; ikinci alan, çalışan hizmet akdinin sona erme nedenleri; üçüncü alan, hak eden ve hak etmeyen ayrımının yapılmaması; dördüncü alan, süreye bağlı ortaya çıkan zorluklar ve son olarak beşinci alan, işsizlik sigortası fonundan sağlanan faydanın kapsamının genişletilmesidir.

5.1. Kişi Bakımından Kapsamının Dar Olması

İşsizlik sigortası ödeneğinden faydalanma koşullarının değerlendirildiği birinci alan; kişi bakımından kapsamının dar olmasına bağlı olarak işsiz kalan bireylerin kapsamının genişletilmesi için hukukî ve yapısal düzenlemelere duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır. Bu düzenlemeler; işsiz kalan bireyin gönüllü sigorta ödeneğinden faydalanması, ödenek borçlanması, düşük işsizlik ödeneği gibi kademeli ödenek hakkı bulunması ya da çalışırken işsiz kalan bireylerin iş arama davranışlarını olumlu etkileyecek ya da yeniden istihdamını kolaylaştıracak asgari bir ödenek sisteminin

kapsamı daha geniş kesime uygulanacak biçimde geliştirilmesi ile mümkün olabilir.

İşsizlik sigortası, işsizliğin neden olduğu ekonomik ve sosyal risklerin devlet eliyle ve hukuki bağlamda giderilmesine olanak tanımaktadır. Bununla birlikte işçi, işveren ve devlet arasındaki üçlü hukuksal ilişkinin zorunluluk ilkesi temelinde sağlanması, sosyal devlet anlayışının en önemli göstergelerinden biridir. Bireylerin prim ödeme zorunluluğu ile devlet ve işveren arasında hukuki bağlayıcılığını oluşturur. Ancak sosyal refah devleti olan Danimarka ve Finlandiya’da hükümet tarafından sübvans edilen gönüllü işsizlik sigortası uygulamaları dikkat çekmektedir (Schmieder ve Von Watcher, 2016, s. 3). Dolayısıyla işsizlik sigortası fonunun kullanımı, sosyal politika bakımından tüm çalışan bireylerin işsizlik riskine karşı korunmasını sağlayacak hukukî, sosyal ve ekonomik politikaları içerecek biçimde yeniden yapılandırılmalıdır.

5.2. Hizmet Akdinin Sona Erme Nedenleri

İşsizlik sigortası ödeneğinden faydalanma koşullarına etki eden ikinci alanda, işveren fesih hakkının işsizlik ödeneğine hak kazanmaya önemli bir sınırlılık getirdiği ve işsizlik ödeneğinden faydalanmayı zorlaştırdığı anlaşılmaktadır. Başvuru şartlarının yerine getirilmesini zorlaştıran nedenlerinden biri, 4857 sayılı Kanun kapsamında işverenin iş sözleşmesinin süreli ya da süresiz olması fark etmeksizin fesih hakkı bulunmasıdır.⁶ İşçi, iş sözleşmesinin haklı neden olmaksızın feshedildiğine ilişkin tespit için yargı yoluna başvurabilir.⁷ İşverenlerin İş Kanunu’nun 25/II maddesinde belirtilen “ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri” ile gerekçelendirdiği işten çıkarmalar, işçilerin işten ayrılmaları halinde tazminat almasını ve işsizlik ödeneğinden faydalanmasını engelleyen en önemli nedenlerden sayılmaktadır.⁸ Aslında burada kanun koyucu, ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı

⁶ 4857 sayılı İş Kanunu’nda işverenin haklı nedenle derhal fesih hakkına neden olan haller; “Sağlık sebepleri”, “Ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri”, “Zorlayıcı sebepler” ve “İşçinin gözüaltına alınması veya tutuklanması halinde devamsızlığın 17. maddedeki bildirim süresini aşması” olarak ifade edilmektedir.

⁷ Belirtilen hallere uygun işten çıkarma olmadığına ilişkin işçi, aynı Kanun’un 18, 20 ve 21. maddelerinde geçen hükümler kapsamında yargı yoluna başvurabilmektedir. Bu kapsamda işten ayrılış kodunun Kod-29 olarak gösterilmesi ile haklı neden olmaksızın iş sözleşmesinin işveren tarafından feshedilmesine halinde yararlanılamayan işsizlik ödeneğine ilişkin işçi tarafından açılan tespit davası ile ilgili Yargıtay Kararında, “...6100 sayılı HMK’nın 106 ncı maddesinin ikinci fıkrasına tespit davalarının görülebilmesi için güncel hukuki yararın bulunması gerekir.” ifadesi bulunmaktadır. Karar için Bkz. Yarg. 9. HD. 11.01.2024, 15522/267, <https://karararama.yargitay.gov.tr>.

⁸ SGK’nın 01.04.2021 tarihli genelgesiyle (Sayı: E-69053920-010.06.01-23171689) yapılan değişikliğe kadar, Covid-19 pandemisi ile getirilen işten çıkarma yasağına karşın İş Kanunu’nun 25/II. maddesinde yer alan “ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri”

davranış sergileyen kişilerin ödüllendirilmesini engellemek istemiştir. Pandemi sürecinde ise işten çıkarma yasakları uygulanmasına rağmen, Kanun'un 25/II. maddesinde belirtilen haller yasak kapsamı dışında bırakılmış ve işverenlerin işçilerini işten çıkarma gerekçeleri “Kod-29” ifadesiyle SGK’na bildirilmesine devam edilmiştir (Aydın, 2023, s. 141). Bu kapsamda işverenin SGK’na bildirdiği işten çıkış kodları, işsizlik ödeneğinin alınabilmesini etkilemektedir.

Çalışanlar açısından işsizlik sigortası, istem dışı ve beklenmedik iş kaybı sonucu gelir kaybı riskinin hafifletilmesini amaçlar. Bu nedenle, diğer sigorta kollarından üstün ve aktüeryal olarak da adil bir sigorta olması beklenmektedir. Ancak her sigorta türünde olduğu gibi işsizlik sigortasında da ahlaki tehlike⁹ olasılığı bulunmaktadır (Nicholson ve Needels, 2006, s. 57). Fredriksson ve Holmlund (2003)’a göre ise işsiz bireylerin iş arama ve boş zaman tercihlerine göre sigorta faydaları farklılaşmaktadır. Genel olarak sorun, asimetrik bilgi ve ters seçimden¹⁰ kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla sigortanın aktüeryal yapısından sapmaması için, devlet eliyle zorunlu ve kolektif düzenlemeleri gerektirir.

5.3. Hak Eden ve Hak Etmeyen Ayrımının Yapılmaması

İşsizlik sigortası ödeneğinden faydalanmayı zorlaştıran üçüncü alan olarak belirlediğimiz eleştirilerden biri, hak eden ve hak etmeyen ayrımının yapılmamasıdır. Ödeneğe hak kazanan ve faydalanabilen kesim oldukça düşük bir düzeydedir. İşsizlik ödeneğine başvuru son 10 yılda artış göstermiştir, ancak işsizlik ödeneğini hak edenlerin sayısı, başvuranların yaklaşık yarısı kadar olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 4). Dolayısıyla işsizlik ödeneği, işsizliğin neden olduğu zararları tazmin etmeye yönelik olsa da, başvuru şartlarını yerine getiremeyenlerin oldukça yüksek olması ve ödenekten faydalananların oranının giderek azalması işsizleri koruma rolünün

kapsamında konu olan iş sözleşmelerinin işverenlerce feshi “Kod-29” ile SGK’ya bildirilerek yasak dışında sayılmıştır. Yapılan değişiklikle “Kod-29” kapsamında ele alınan iş akdinin feshedilmesi konusunda ortaya çıkan uyumsuzluklar, genelde belirtildiği üzere “Kod-41” sonra gelen yeni kodların eklenmesiyle giderilmeye çalışılmıştır.

⁹ İşsizlik sigortası kapsamında ahlaki tehlike, ücret ve istihdam sözleşmelerinin işveren tarafından feshini kolaylaştıran ve işverenin bildirdiği işten çıkış kodu nedeniyle bireyin işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmasını engelleyen durum olarak ifade edilmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Fredriksson ve Holmlund, 2003; Nicholson ve Needels, 2006).

¹⁰ Asimetrik bilgi, çalışanların işsizliğin riskleri hakkında sigortacıardan daha fazla bilgiye sahip olduğunu düşünmesine bağlı olarak sigortacı tarafından belirlenen primin, düşük ya da yüksek işsizlik riskinde olan bir çalışan için cazip olmaması gibi iki taraftan birinin daha fazla bilgi sahibi olmasıdır. Ters seçim ise işsizlerin “nasılsa sigortadan faydalaniyorum ya da risk yok” diyerek iş arama davranışından kaçınması ve boş zamanlarını verimli kullanmamasıdır (Ayrıntılı bilgi için bkz. Fredriksson ve Holmlund, 2003).

sorgulanmasına neden olmaktadır.

Tablo 4: İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Hak Edenler (2015-2025)

	İşsizlik Ödeneğine Başvuran		İşsizlik Ödeneğini Hak Eden		Toplam	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Başvuran	Hak Eden
2015	21.528	56.820	11.917	24.185	78.348	36.102
2016	32.280	88.217	18.158	37.381	120.497	55.539
2017	30.391	78.894	17.405	33.532	109.375	50.937
2018	29.336	75.529	16.494	32.434	104.865	48.928
2019	103.499	325.980	61.165	158.644	429.479	219.809
2020	74.771	206.769	48.179	105.642	281.540	153.821
2021	46.979	147.390	16.147	41.751	194.369	57.898
2022	84.621	211.217	48.666	100.909	295.838	149.575
2023	100.292	219.422	50.714	90.800	319.703	141.514
2024	98.564	183.548	54.682	83.001	282.112	137.683
2025	114.581	206.836	61.170	94.522	321.418	155.692

Kaynak: İŞKUR, Türkiye İşgücü Piyasası Araştırma İstatistikleri (2015-2025).

Schmieder ve Von Watcher (2016), OECD ülkelerinde işsizlik ödeneğine hak kazanmak için uygunluk kriterlerinin, ekonomik nedenlerle işsiz kalma ya da işveren tarafından tehlikeli çalışma koşullarına maruz bırakılma ve tacizle işten ayrılmaya zorlanma gibi koşullara bağlı olduğunu belirtmişlerdir. Tayland'da ise gönüllü istifa ya da uygunsuz davranış nedeniyle işten atılmasına rağmen işsiz kalan bireyler, işsizlik yardımı almaya hak kazanır ancak ödenekler düşük düzeydedir. Bu bakımdan işsizlerin hakedişleri, düşük ya da kademeli ölçütlerle yapılandırılmış ödenek alma koşulları ile genişletilebilir ve yeniden istihdama olanak sağlayacak aktif programlara katılımı teşvik eden düzenlemelerle artırılabilir.

5.4. Süreye Bağlı Ortaya Çıkan Zorluklar

İşsizlik sigortası ödeneğinden faydalanmayı zorlaştıran dördüncü alan ise çalışma süresi, bekleme süresi ve hak ediş sonrası ödenek alma sürelerine bağlı ortaya çıkan zorluklar olarak belirlenmiştir. Türkiye'de, işsizlik sigortası fonundan faydalanabilme koşulları; bekleme sürelerinin olması, yeterli şartları sağlama oranının düşük olması ve kısa çalışma kapsamında olanların işsizlik ödeneği alabilmesini önlemesi gibi sorunlar barındırmaktadır (Biçerli, 2004, s. 66-67; Görücü vd., 2012, s. 130). Dinçay (2020), Türkiye'de işsizlik sigortası için gereken prim gün sayısı ve son çalışılan sürenin dört ay olması zorunluluğunun buna neden olduğunu belirtmiştir. Schmieder ve Von Watcher'a (2016) göre, bekleme sürelerinin uzaması da, bireyleri

işsizliğin maliyetlerini üstlenmeye zorlamaktadır. Örneğin; ABD, Almanya ve Belçika'da bekleme süreleri bulunmazken, Kanada (14 gün), Japonya (3 ay) ve Fransa (4 ay) gibi ülkelerde uzun bekleme süreleri bulunmaktadır. Ödeneğe hak kazandıktan sonra ABD ve Slovakya (6 ay) herkese kesin ödeme yaparken, İsveç (35 ay), İzlanda (36 ay) ve Belçika (süresiz) gibi ülkeler cömert ödeme süreleri ile dikkat çekmektedir. Dolayısıyla işsizlik ödeneğine ilişkin süreler, çalışırken yapılan kesintilerin karşılığının alınabilmesi bakımından, işsiz kalan tüm bireyler için farklı sürelerle değerlendirilmeli, işsizlik ödeneği alma süreleri iş arama davranışlarını olumlu etkileyecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

5.5. Fonan Sağlanan Faydanın Kapsamının Genişletilmesi

İşsizlik sigortası fonunun işsizleri koruma rolüne ilişkin işsizlik ödeneğinden yararlanmayı zorlaştıran eleştirilerde odaklandığımız beşinci alan, işsizlik sigortası fonunda biriken tasarruflara yapılan müdahalelerdir. Fonun amacı, çalışma hayatı devam ederken ücretinden belirli miktarlarda kesinti yapılan kişilerin işsiz kaldıkları dönemde belirli bir miktarda da olsa asgari yaşam standartlarını koruyabilmesini, tüketim devamlılığını, yeniden iş aramasını ve istihdama dâhil olmasını sağlamaktadır. Bu şekilde hızla büyüyen ve farklı amaçlarla kullanılabilen bir fondan, hak sahiplerinin daha çok faydalanabilmesi gerekir. Başterzi'ye (1994) göre, gelişmekte olan ülkelerde, bu tür fonlarda biriken paraların kalkınma amaçlı yatırımlarda kullanılması şeklinde ortaya çıkan uygulamalar, sosyal adalete aykırı olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle fonun amacına uygun olarak işsizliği önleyici ve işsizleri koruyucu nitelikte kullanımına riayet edilmesi gerekmektedir.

Aktif işgücü programlarına katılanlar (2015-2025) incelendiğinde, kadınların mesleki eğitim kurslarına erkeklerden daha yüksek katılım sağladığı, ancak son yıllarda kadın katılımında bir azalma meydana geldiği görülmektedir. İşbaşı eğitim programlarına katılım, yıllar boyunca giderek artmıştır. Girişimcilik eğitim programlarına ise 2020 yılı itibarıyla yer verilmediği görülmektedir (Bkz. Tablo 5).

Tablo 5: Akif İşgücü Programlarından Faydalanan İşsizler

		KADIN	ERKEK	TOPLAM
2015	MEK	23.189	18.525	41.714
	GEP	2.135	2.289	4.424
	İEP	11.563	10.276	21.839
	TOPLAM	31.090	36.887	67.977
2016	MEK	65.464	74.801	140.265
	GEP	40.733	20.961	65.694
	İEP	7.339	4.814	12.153
	TOPLAM	115.011	103.101	218.112
2017	MEK	24.879	10.494	35.373
	GEP	7.056	7.447	14.503
	İEP	38.126	34.617	72.743
	TOPLAM	70.061	52.558	122.619
2018	MEK	24.575	8.004	32.579
	GEP	8.977	8.086	17.063
	İEP	39.700	35.400	75.100
	TOPLAM	73.252	51.490	124.742
2019	MEK	24.184	8.216	32.400
	GEP	5.967	7.037	13.004
	İEP	43.783	45.509	89.292
	TOPLAM	73.934	60.762	134.696
2020	MEK	20.412	9.193	29.605
	İEP	52.240	58.089	110.329
	TOPLAM	72.652	67.282	139.934
2021	MEK	20.499	7.263	27.762
	İEP	39.321	43.164	82.485
	TOPLAM	59.820	50.427	110.247
2022	MEK	3.914	2.734	6.648
	İEP	34.696	36.337	71.033
	TOPLAM	38.610	39.071	77.681
2023	MEK	277	513	790
	İEP	8.314	6.877	15.191
	TOPLAM	8.591	7.390	15.981
2024	MEK	92	172	264
	İEP	6.932	5.278	12.210
	TOPLAM	7.024	5.450	12.474
2025	MEK	1.784	1.443	3.227
	İEP	8.355	7.129	15.484
	TOPLAM	10.139	8.572	18.711

Kaynak: İŞKUR, 2015-2025 yılları arası istatistik bültenlerinden derlenmiştir.

İşsizlik sigortası fonundan ödenen işsizlik ödeneğinin şartları, fondan karşılanan aktif istihdam programlarına katılımı zorlaştırmaktadır (Koray, 2020, s. 414). Birçok ülkede, işsiz bireylerin işsizlik sigortası yardımı alırken aktif iş araması gerekmektedir. İŞKUR faaliyetlerine benzer şekilde, farklı ülkelerdeki çalışma ajansları, işsizlik yardımı alanların iş arama faaliyetlerinin takibinden ve iş bulmalarına yardımcı olmak için eğitim ve öğretim gibi çeşitli destekler sunarak yeni işgücü becerileri kazanmalarından sorumludur. Bireyler aktif politika kapsamında kendilerine sunulan iş tekliflerini reddettiklerinde, yardımların kesilmesi söz konusu olmaktadır (Schmieder vd., 2016, s. 4). Türkiye’de de sosyal yardımla bağlantılı istihdam politikalarında, iş teklifleri kabul edildiğinde yardımların bir süre devam ettiği, ancak iş tekliflerini reddettiklerinde yardımların kesildiği bilinmektedir (Arslan, 2022, s. 31). Dolayısıyla çalışırken işsizlik riskine karşı yapılan kesinti, bireyin işsiz kalması hâlinde koruyucu olmalı ve işe dönüşünü sağlamalıdır. Ayrıca işsizlik sigortası ile tamamlayıcı aktif işgücü programları arasındaki etkileşimin yeterli düzeyde olmadığı düşünülmektedir. Bu etkileşimin kuvvetlenmesi için işsizlik ödeneğinden yararlanan işsizlerin aktif programlara katılımı, ödenekten yararlanma koşullarına dâhil olacak biçimde genişletilebilir.

TARTIŞMA, SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Bu çalışmada, işsizlik sigortası fonunun işsizleri koruma rolü, işsizlik sigortası fonundan karşılanan işsizlik ödeneğinin işsizliği önlemeye etkisi ve işsizlerin işsizlik ödeneğinden faydalanmasını etkileyen nedenler, sigorta ödeneklerinden sağlanan fayda yaklaşımıyla teorik çerçevede tartışılmıştır. Çalışmada, İŞKUR tarafından uygulanan aktif ve pasif işgücü programları ve işsizlik sigortasına başvuran-hak eden istatistikleri (2015-2025) ve TÜİK tarafından yayımlanan işsizlik oranları (2015-2025) incelenmiştir. Bu bağlamda, literatürde işsizlik sigortasından faydalanma koşullarının tartışmaların odağında yer alması ve kurumsal istatistik bültenlerinden elde edilen verilerin çalışmanın problemini destekler nitelikte olması, işsizlik fonunun işsizleri koruyucu rolünün, işsizlik sigortasından faydalanmayı zorlaştıran nedenlere yönelik eleştirilerin çekildiği 5 temel alanın tematik tespiti ile değerlendirilmesine olanak sağlamıştır. Bu kapsamda birinci alan, kişi bakımından kapsamının dar olması; ikinci alan, çalışan hizmet akdinin sona erme nedenleri; üçüncü alan, hak eden ve hak etmeyen ayrımının yapılmaması; dördüncü alan, süreye bağlı ortaya çıkan zorluklar ve son olarak beşinci alan, işsizlik sigortası fonundan sağlanan faydanın kapsamının genişletilmesidir.

Çalışmada, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının zorluğu nedeniyle başvuranların önemli çoğunluğunun bu programlardan faydalanamadığı, dolayısıyla işsizlik oranlarının değişimine anlamlı bir etkisinin olmadığı sonuçlarına ulaşılmıştır.

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için, başvuru sonrası bekleme sürelerinin uzaması, hak eden ve hak etmeyen ayrımı yapılmaması, başvuranların faydalanamamasına neden olmaktadır. İşsizlik sigortasına başvuru sayısı son yıllarda artış göstermektedir. Ancak ödenekten faydalanabilenler, başvuranların yaklaşık yarısı kadardır. İşsizlik ödeneğinden faydalananların azalması, işsizlik sigortası fonunun amacının sorgulanmasına ve fon kaynaklarının farklı alanda kullanımının eleştirilmesine neden olmaktadır (Görücü vd., 2012). Fon, önemli bir tasarruf kaynağıdır. Ancak işsizliği gidermekten çok, geliri artıracak başka alanlarda değerlendirilmesi, fonun geleceğini riske atmaktadır. Pektaş Erdem ve Büyükyazıcı'ya (2021) göre, işsizlik sigortası fonu, istihdamın artırılmasına yönelik teşviklere önemli kaynak oluşturmaktadır ancak fon yapısında önemli düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Aksi takdirde, fonun mali sürdürülebilirliği riske girebilir. Buna çözüm olarak, Vroman ve Woodbury (2014) tarafından önerilen vergiye tabi ücret tabanının artırılması ve endekslenmesi ile deneyimlere göre ödeneklerin derecelendirilmesi yaklaşımları dikkate alınarak yeni düzenlemeler yapılabilir.

Çalışmada, işsizlik sigortası fonundan sağlanan faydaya ilişkin, aktif istihdam politikalarına katılımı teşvikin ve işsizlik ödeneği ile etkileşiminin artırılması gerektiği savunulmuştur. Nitekim aktif istihdam politikalarına bakıldığında, mesleki eğitim kurslarına katılımın giderek azaldığı, girişimcilik programlarına yer verilmediği ancak işbaşı eğitimlerine katılımın arttığı görülmüştür. Diğer yandan kadınların programlardan faydalanmasında son yıllarda önemli bir azalma meydana gelmiştir. İstihdamın korunması ve işsizliğin önlenmesi için aktif işgücü istihdam politikaları oldukça önemlidir. Ayrıca engelliler, gençler ve kadınlar gibi toplumun dezavantajlı kesimlerinin desteklenmesi ve gelişimi için fırsat oluşturmaktadır (Küçükali ve Özmen, 2022). İşsiz kalan bireyin işsizlik ödeneğinden yararlanması, aktif istihdam programlarına katılımını zorlaştırmamalı ve tekrar işe yerleşmesini kolaylaştıracak koşullar sağlanmalıdır. Bu bakımdan açık işlerle işsiz bireylerin eşleşmesine destek olacak büyük veri ile veri havuzlarının geliştirilmesi ve yapay zekâ gibi teknolojilerden yararlanılmasıyla sisteme erişim, ölçme ve değerlendirme mekanizmalarının geliştirilmesi ile daha işlevsel hale gelebilir. Ayrıca işsizlik ödeneğinden ya da diğer programlardan yararlanma hususunda ortaya çıkacak ahlaki tehlike ve ters seçime engel olarak mükerrer yardımların önüne geçen bir denetim mekanizmasının oluşturulması sağlanabilir.

İşsizlik sigortası fonunun kullanımı ve işsizlik sigortasının işsizliğe etkisine ilişkin araştırmalarda çoğunlukla, işsizlik sigortasının sabit oranda mı, artan ya da azalan oranda mı ödendiğinde, iş aramaya ve tekrar istihdama katılmaya olumlu etki edeceğine ilişkin fayda maksimizasyonuna odaklanılmıştır (Moffitt, 1985; Meyer,

1990; Katz ve Meyer, 1990; akt. Nicholson ve Needels, 2006; Vroman ve Woodbury, 2014). Genel olarak, işsizlik ödenekleri uzun süreli olduğunda, işsizlerin boş zaman ve iş arama davranışlarının azalmasına neden olmaktadır. (Fredriksson ve Holmlund, 2003; Schmieder ve Von Watcher, 2016; Landais vd., 2018). Bazı araştırmalarda ise işsizlik sigortası, bireylerin işten ayrılma kararlarını negatif yönde etkileyerek, işte kalmayı sağlamaktadır (Vroman ve Woodbury, 2014; Kömürcü Aksoy ve Gürün Karatepe, 2023). Dolayısıyla işsizlik ödeneği, ülke ekonomisine ve işgücü piyasası koşullarına göre esneklik gösteren bir niteliktedir. Yeni iş ve çalışma modellerinin gelişmesi de, işsizlik ödeneğinden sağlanan faydaya ilişkin beklentiyi değiştirmektedir. Diğer yandan ödeneklerin işsizliği destekleyici bir hale gelmemesi için ödenek miktarlarının asgari düzeyde tutularak iş aramayı teşvik edici olması beklenmektedir.

İşsizliğe karşı koruyucu sosyal politikalara başvurulması, gelişmiş ülkelerin önemli araçları olmaya devam etmektedir. Türkiye’de işsizlikle mücadelede, işsizlik sigortası fonundan en yüksek faydayı sağlayacak politikalar, sosyal ve ekonomik etkileri itibarıyla oldukça önemlidir. Dolayısıyla fonun gelir ve gider kalemlerinin fon amacına uygun şekilde yeniden değerlendirilmesi, fonun yapısal sorunların çözülmesi ve en yüksek faydanın sağlanmasına odaklanan yeni işsizlik sigortası modellerinin geliştirilmesi ile işsizleri koruma rolünü desteklemesi gerekmektedir. Bu kapsamda geliştirilen öneriler;

- İşsizlik sigortası fonundan karşılanan aktif istihdam politikalarının kapsamı genişletilmeli ve aktif uygulamalara yönelim artırılmalı, işsizlik ödeneği ile etkileşimi artırılarak daha fonun daha işlevsel hale gelmesi sağlanmalıdır.
- İşsizlik sigortasından faydalanma koşullarının, çalışma ve ödenek alma süreleri bakımından günümüz işgücü piyasalarına göre yeniden yapılandırılması, fon kullanımının daha tasarruflu hale gelmesine olumlu etki edebilir. Bu kapsamda işçi heterojenliğine ve farklı çalışma modellerine göre, yeni sigorta hedefleme mekanizmalarının oluşturulması, işe geri dönüşleri hızlandırarak işsizliğin, bireylere ve ülke ekonomisine olumsuz etkilerinin azaltılmasına katkı sağlayabilir.
- Sosyal adalete uygun bir biçimde sunulabilmesi için işsizlik sigortası fonu ve yönetimine ilişkin kurumsal yapının gerek organizasyonel anlamda gerekse sistem altyapısının yenilenmesiyle yapay zekâ gibi yeni dijital teknolojilere uygun ölçme ve değerlendirme mekanizmalarının gelişimi, erişimi ve denetlenebilir olması sağlanmalıdır.
- İşsiz kalan bireylerin işsizlik ödeneğinden faydalanabilmesi için işveren tarafından iş akdinin feshine ilişkin kararın SGK’na bildiriminden önce işçi

tarafından da açık bir şekilde kabulünü ortaya koyan bir sözleşme ile sağlanmasına yönelik hukukî düzenlemeler yapılması, politika yapıcılara ve gelecek araştırmalar için araştırmacılara önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akgeyik, T. (2019). Sosyal Politika ve İstihdam. Karagöl, E. T. ve Develi, A. (Ed.), Sosyal Politika Teori, Politika ve Uygulamalar. İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Arıcı, K. (2010). İnsan Onuruna Yakışır İş Perspektifinde İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi ve Sürdürülebilirliği. Tan, N. ve Karşoğlu, G. (Ed.). İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Elinizi Çekin, Ankara: TÜRK-İŞ, 171-188.
- Arıcı, K. (2015). Türk Sosyal Güvenlik Hukuku. Ankara: Gazi Yayınevi.
- Arslan, S. (2022). Sosyal politikada tasarım odaklı düşünme modeli: iş bulma uygulamaları üzerine bir saha çalışması. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 40(1), 25-43. <https://doi.org/10.17065/huniibf.889826>.
- Auray, S., & Eyquem, A. (2024). Optimal unemployment insurance in a THANK model. Review of Economic Dynamics, 53, 173-193.
- Aydın, D. (2023). İş sözleşmesinin ahlak ve iyiniyet kurallarına aykırılık ve benzeri nedenlerle feshinin (İş Kanunu m. 25/II) ceza hukuku bakımından değerlendirilmesi. Ankara Barosu Dergisi, 81(2), 137-171.
- Bal, Ö. (2020). İşsizlik ödeneğinden yararlanma koşulları. Adalet Dergisi, 65, 559-583.
- Başterzi, S. (1994). İşsizlik sigortası. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi.
- Biçerli, M. K. (2004). Çalışma paylaşımı işsizlikle mücadelede etkili bir politika mıdır?. Ege Akademik Bakış Dergisi, 1(2), 59-68.
- Bulut, M. (2022). Türkiye'de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliği üzerine bir tartışma: kamu harcaması mı, prim harcaması mı?. Maliye Çalışmaları Dergisi- Journal of Public Finance Studies, 67, 67-87.
- Develi, A. & Kabakçı, B. (2022). İstihdam ve Sosyal Politika. Develi, A. ve İpek, E. (Ed.). Sosyal Politikayı Keşfetmek. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Dinçay, İ. H. (2020). Farklı ülke uygulamaları ışığında Türkiye'de işsizlik sigortasının uygulama etkinliği üzerine bir değerlendirme. HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 9(25), 440-469.
- Fredriksson, P., & Holmlund, B. (2003). Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research. Journal of Economic Surveys, 20(3), 357-386.
- Göktaş, N. (2022). Ülkemizde işsizlik sigortası ve işsizlik sigortasında güncel sorunlar. Mali Çözüm, 32(173), 229 - 252.
- Görücü, İ., Aybıyık, N., & Koç, M. (2012). Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması ve sonuçları. E-Journal of New World Sciences Academy, 7(2), s. 127-160.
- Güvenek, B., Karaçor, Z. & Gevher, R. (2022). Türkiye'de işsizlik sigortası

- düzenlemelerinin işsizliğe etkisi: müdahale yöntemi ile bir analiz. Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24(1), s. 75-85.
- Güzel, A., Okur, A. R. & Caniklioğlu N. (2021). Sosyal Güvenlik Hukuku. İstanbul: Beta Yayınları.
- İşığışık, Ö. (2016). Türkiye'de işsizlik sorununa genel bir bakış. Toprak İşveren Dergisi, 110, 1-16.
- İşık, E. (2023). Pandemi sürecinde Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamalarının işçi ve işveren açısından değerlendirilmesi. Yüksek Lisans Tezi, Mersin Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İŞKUR (2025), İşgücü Piyasası İstatistikleri (2015-2025). <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> adresinden ulaşılmıştır.
- İŞKUR, (2024). İşsizlik Fonu Bülteni. https://media.iskur.gov.tr/79510/12_aralik-2023-bulten.pdf adresinden ulaşılmıştır.
- Kaptan, R. (2018). Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamaları ve sistemin sürdürülebilirliği. Yüksek Lisans Tezi, Yalova: Yalova Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Koray, M. (2020). Sosyal Politika. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kömürücü Aksoy, Ö. & Gürün Karatepe, S. (2023). İşsizlik sigortasının işten ayrılma niyetine etkisinin belirlenmesi üzerine bir araştırma. International Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR), 10(97), 1529–1539.
- Küçükali, A. & Özmen, K. (2021). Bir sosyal politika aracı olarak işsizlik ödeneği uygulamaları: Muş örneği. EKEV Akademi Dergisi, 25(88), 17-33.
- Landais, C., Michailat, P. & Saez, E. (2018) A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: theory. American Economic Journal: Economic Policy, 10 (2), 152-181. doi: 10.1257/pol.20150088.
- Mortensen, D. (1977). Unemployment insurance and job search decisions. Industrial and Labor Relations Review, 30, 505-517.
- Nicholson, W., & Needels, K. (2006). Unemployment insurance: Strengthening the relationship between theory and policy. Journal of Economic Perspectives, 20(3), 47-70.
- Pektaş Erdem, B. & Büyükyazıcı, M. (2021). Türkiye’de işsizlik sigortası fonu gelir ve giderlerinin projeksiyonu. Sosyal Güvence Dergisi, 10(19), 498-537.
- Schmieder, J. F., Von Wachter, T., & Bender, S. (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. The Quarterly Journal of Economics, 127(2), 701-752.

- Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8(1), 547-581.
- Sözer, A. N. (2015). *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Sümer, H. H. (2023). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Şen, M. (2018). Türkiye’de işsizlikle mücadelede uygulanan pasif işgücü piyasası politikalarını değerlendirilmesi. Eyuboğlu, E. ve Baskın, S. (Ed.). *Uluslararası İnsan ve Toplum Bilimleri Sempozyumu*.
- Tokol, A. (2000). *Sosyal Politika*. Bursa: Vıpaş Yayınları.
- TÜİK, İşgücü İstatistikleri Mikro Veri Seti (2023). 4738, 1-24. <https://www.tuik.gov.tr/media/microdata/pdf/isgucu.pdf> adresinden ulaşılmıştır.
- Uçkan B. (2007). İşçi sendikaları ile işsizlik sigortası arasındaki köprü: Ghent sistemi. *Çalışma ve Toplum*, 3, 29-57.
- Uşan, M. F. & Erdoğan, C. (2023). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Vroman, W., & Woodbury, S. A. (2014). Financing unemployment insurance. *National Tax Journal*, 67(1), 253-268.
- Yılmaz, H. & Acar, A. (2021). Sosyal devlet olabilmenin anahtarı: Sosyal politikalar geliştirebilmek. *OPUS–Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 17(34), 4738-4759.
- Yücesoy, Y. (2020). *Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma ile Salgın Hastalık Halinde Uygulanan Diğer Hukuki Kurumlar*. Ankara: Adalet Yayınevi.