

İşsizlik Sigortası Fonu: Türkiye'deki Uygulamaların Değerlendirilmesi Üzerine Bir Analiz

Esin Şenol¹

Özet

Sanayi Devrimi sonrası iş sözleşmesi ile ücret karşılığı çalışan işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. Sanayi Devriminin ilk yıllarında işçi sınıfı, uzun çalışma saatleri ve kötü çalışma koşullarında düşük ücret karşılığında çalışmaktaydılar. Yine yedek işgücü ordusu denilen, işsiz kalan işçi yığınları ortaya çıkmıştı. İşsizlik nedeni ile işçi ve bakmakla yükümlü olduğu ailesi insani yaşam koşullarından mahrum bir yaşam sürmekle karşı karşıya kalıyorlardı. Bu durum ekonomi ve devlet için de zor bir ortam yaratıyordu. Zamanla işsizliğin bir risk olduğu kabul edilip, işsiz kalanlara asgari düzeyde insani bir yaşam düzeyi sağlayacak sistemlerin hayata geçirilmesi yönünde çalışmalar başlamıştır. Bu konuda ilk girişimler, isteğe bağlı işsizlik sigortası şeklinde olmuştur. Günümüz anlamında zorunlu ilk işsizlik sigortası, Sanayi Devriminin ortaya çıktığı ülke olan İngiltere'de kurulmuştur. Zamanla bu anlayış diğer ülkelerde de yayılmış ve kabul edilmiştir. İşsizlik sigortası, işsizlere iş bulana kadar belli bir süreliğine gelir desteği sağlamak amacıyla hareket ederek kurulmuştur. İşsizlik riskine karşı işçiler lehine maddi bir destek sağlama amacı güden bir sosyal politika aracı haline gelmiştir.

Makalede vaka analiz yöntemi kullanılarak, Türkiye'deki işsizlik ödeneklerinin ödenmesi için oluşturulan İşsizlik Sigortası Fonu'nu ve bu Fonun amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını incelemektedir. İşsizlik sigortasının tarihsel gelişimi genel olarak ele alındıktan sonra, Ülkemizde uzun uğraşlar sonucu 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda sonradan yapılan değişiklikler sonrası İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki birikimlerin işsizler lehine kullanım amacıyla dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. İşsizlik Sigortası Fonu'nda yaşanan bu dönüşümün işçi lehine bir dönüşüm olmadığı, İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki birikimlerden işverenlere destek ve teşvik gibi adlar altında yüksek miktarlarda ödemelerin yapıldığı istatistikî veriler yardımıyla ele alınmaya çalışılmaktadır.

1 Dr. Hazine ve Maliye Bakanlığı, esin.cicek@hmb.gov.tr, <https://orcid.org/0009-0001-7999-5500>

1. Giriş

Sanayi Devrimi'yle birlikte ücret karşılığında çalışan ve geçimini yalnızca emeğinden elde ettiği gelire güvenen kesimin büyümesi, işsiz kalma hâlinde ortaya çıkan gelir kaybını daha görünür ve yaygın bir sorun hâline getirmiştir. Ücretin ortadan kalkması, sadece işini kaybeden kişiyi değil, onun bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerini de doğrudan etkilemiş; zamanla bu durum toplumsal ve ekonomik sonuçları olan bir meseleye dönüşmüştür. Böylece işsizlik, çalışma yaşamının olağan risklerinden biri olarak kabul edilmiş ve işsiz kalanlara kamusal destek sağlanması düşüncesi güç kazanmıştır. Bu ihtiyacın sonucu olarak işsizlik sigortası uygulamaları önce sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkmış; Sanayi Devrimi'nin doğduğu İngiltere'de 1911 yılında zorunlu işsizlik sigortası yürürlüğe konulmuştur.

İşsizlik sigortası, işini kaybeden sigortalının gelir kaybını, yeni bir iş buluncaya kadar belirli bir süre ve ölçüde karşılamayı hedefleyen bir sosyal güvenlik mekanizmasıdır. Günümüzde birçok ülkede zorunlu sigorta kolları arasında yer almaktadır. Prim esasına dayanan bu sistemde, işsizlik riski gerçekleştiğinde yapılacak ödemeler, çalışılan dönemde ödenmiş primlerden finanse edilir. Primler çoğunlukla işçi ve işveren paylarından oluşmakta; bazı ülkelerde ise Türkiye'de olduğu gibi devlet de sisteme katkı sunmaktadır. Yapılan ödemeler işsizlik sigortası fonundan karşılanır.

Türkiye'de işsizlik sigortası 14.08.1999 tarihinde kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile hukuk sistemine dahil edilmiş, 25.08.1999 tarihinde ise fiilen uygulanmaya başlanmıştır. Söz konusu Kanunda, özellikle fonun yapısına ilişkin hükümler başta olmak üzere çeşitli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Fonun kuruluşu, yönetimi, denetimi ile gelir ve giderlerine dair esasları düzenleyen 53. maddeye dayanılarak çıkarılan "İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" 20.08.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İşsizlik ödeneği, işçi, işveren ve devlet katkılarından oluşan fonda biriken kaynaklardan ödenmekte; bu kaynaklar sigortacılık ilkelerine uygun biçimde değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'de işsizlik sigortası fonunda toplanan kaynakların, kuruluş amacı olan işsizlerin gelir kaybını belirli bir süre telafi etme hedefine ne ölçüde hizmet ettiği incelenecektir. Bu çerçevede, fon gelirlerinden işsizler dışında başka kesimlerin yararlanması ve söz konusu yararlanma varsa bunun işsizlere yapılan ödemelerle karşılaştırılmalı durumu ele alınacaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde işsizlik sigortasının tarihsel gelişimi ve Türkiye'de 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun genel hatlarıyla değerlendirilecektir. Ardından fon kavramı ile anılan Kanunda işsizlik sigortası

fonuna ilişkin düzenlemeler ve bu düzenlemelerde yapılan değişiklikler incelenecektir. Son aşamada ise Türkiye'deki işsizlik sigortası fonunun gelir ve gider yapısı ortaya konularak, fondan yararlanan farklı kesimlere sağlanan teşvik ve destekler, işsizlere ödenen işsizlik ödeneği ile tablolar aracılığıyla karşılaştırmalı biçimde analiz edilecektir.

2. İşsizlik Sigortası Uygulamalarının Tarihsel Geçmişi ve Ülke Uygulamaları Hakkında Genel Çerçeve

İşsizlik sigortası uygulaması ilk olarak 1893 yılında İsviçre'de, 1907 yılında Danimarka'da, günümüz anlamıyla da 1911 yılında İngiltere ve İrlanda'da kurulmuştur (Dinççay, 2020: 6). İsviçre'deki sistemde başlangıçta işsizlik sigortası gönüllülük esasına dayanırken, sisteme katılımın düşük kalması ve amacına da hizmet etmediği anlaşıldığından sistemde değişikliğe gidilerek işsizlik sigortasına katılım zorunlu hâle getirilmiştir (Dinççay, 2020: 6). Birinci Dünya Savaşı sonrasında diğer sanayi ülkeleri de bu sürece dahil olmuştur (Dilik, 2000: 2). Türkiye'de işsizlik sigortasının kurulmasına ilişkin çalışmalar, 1959 yılından itibaren gündeme alınmaya başlamıştır.

İşsizlik sigortası sistemini uygulayan ülkeler, işsizlikle mücadele edilebileceği ancak işsizliğin tamamen ortadan kaldırılmasının ise mümkün olamayacağı gerçeğinden hareket etmektedirler (Kapar, 2005: 350). 1815 yılından itibaren yaşanmaya başlanan ekonomik buhranlar kümülatif bir işsizlik sorununu ortaya çıkarmış, bu durum toplumda endişeye, suç oranlarının artmasına, ekonomik ve sosyal birçok sorunun beraberinde getirmiştir (Andaç, 2010: 49).

19. yüzyılın ilk zamanlarında çalışma hayatında çalışanların karşılaşacakları risklere karşı bir güvenlik sistemi henüz mevcut olmadığı gibi geliştirilmiş bir sosyal politika da henüz geliştirilmemişti (Şakar, 2006: 17).

Çalışanların karşılaşabileceği risklere karşı işveren, işçi ve devletten oluşan üçlü bir iş birliğiyle sosyal, ekonomik ve fiziksel risklere karşı alınan önlemler artırılmıştır (Oral, 2019: 238). İşsizlik sigortası uygulaması zamanla birçok ülke tarafından kabul görerek sosyal güvenlik sistemlerinin ayrılmaz bir parçası hâline gelmiştir (Dinççay, 2020: 7).

20. yüzyılın ilk yıllarında çalışma barışının sağlanması amacıyla uluslararası ortak normlar getirmek ve uygulanma üzere Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) kurulmuş olup, işsizlerin korunmasına yönelik düzenlemeler ve sözleşmeler hazırlamış ve böylece çalışma hayatına uluslararası standartlar getirmiştir (Orkunoglu Şahin, 2020: 140).

ILO işsizlik yardımları ile ilgili olarak 1934 yılında 44 sayılı İşsizlik Yardım Sözleşmesi, 1944 yılında kabul edilen 67 sayılı Gelir Güvenliği Tavsiyesi

ve 1952 yılında 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Normlar) Sözleşmesini geliştirerek kabul etmiştir (Limon, 2002: 148).

Yine, ABD'nin 1919'da Washington'da toplanan Milletler Cemiyetinin Milletlerarası Çalışma Teşkilatı Genel Konferansı'nda kabul edilen 2 sayılı İşsizlik Sözleşmesi de işsizlik sigortasının gelişimine katkı sağlayan adımlardandır (Ayhan, 2002: 2).

İşsizlik Sigortasının Tarihsel Kronolojisi

1893 – İsviçre (*İlk uygulama olup, gönüllük esasına dayalıdır.*)

1907 – Danimarka (*Daha geniş kapsamlı olarak ele alındı*)

1911 – İngiltere ve İrlanda (*Günüümüz anlamına uygun ilk uygulamadır. Zorunluluk esasına dayalıdır*)

1948 – ILO (*44 sayılı Sözleşmesi ile üye ülkelere işsizlik sigortası kurma yükümlülüğü getirilmiştir*)

1952 – ILO (*102 sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile işsizlik sigortası, dokuz ana sosyal güvenlik kolundan biri olmuştur*)

1959 – Ülkemizde işsizlik sigortasının gündeme gelmesi ve ilk çalışmaların başlaması

1999 – Ülkemizde işsizlik sigortasının yürürlüğe girmesi (*4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu yürürlüğe girdi*).

3. İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de İşsizlik Sigortası Düzenlemeleri

Genel olarak işsizlik sigortasının ortaya çıkışına neden olan etkenler ile Türkiye'de işsizlik sigortası ve bununla ilgili düzenlemeler hakkında yaşanan gelişmeler aşağıda ayrı ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

3.1. İşsizlik Sigortası

Sanayi Devrimi sonrasında geçimini yalnızca ücret geliriyle sağlayan işçilerin kitlesel biçimde işsiz kalması; bireysel, toplumsal ve ekonomik sorunların yanı sıra ciddi psikolojik etkiler de doğurmuştur. Bu gelişmeler, devletleri işsizliğe karşı kurumsal önlem almaya yöneltmiş ve sigorta tekniğine dayanan işsizlik sigortası uygulamaları ortaya çıkmıştır. Sistem, işini kaybeden sigortalıya yeni bir iş buluncaya kadar belirli süre ve tutarda gelir desteği sağlamayı amaçlamaktadır.

İşsizliğin sosyal bir risk olarak kabul edilmesiyle birlikte işsizlik sigortası sosyal güvenlik sistemine dahil edilmiş ve birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de zorunlu bir sigorta kolu hâline gelmiştir. İlk uygulamalar sanayileşmiş

ülkelerde görülmüş; zorunlu işsizlik sigortası ilk kez 1911 yılında İngiltere’de yürürlüğe girmiştir (TİSK, 2001: 7).

Uluslararası düzeyde ise ILO’nun 1952 tarihli ve 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgarî Normları Hakkında Sözleşme”si, işsizlik sigortasının çağdaş standartlara kavuşmasına katkı sağlamıştır (TÜRK-İŞ, 2010: 43). Bu Sözleşme ile işsizlik açıkça sosyal risk olarak tanımlanmış, zorunlu sigorta uygulamalarının yaygınlaşması teşvik edilmiştir. Ayrıca bazı ülkelerde zorunlu işsizlik sigortasını tamamlayıcı nitelikte işsizlik yardımı programlarının geliştirilmesine de zemin oluşturmuştur (TÜRK-İŞ, 2010: 43).

Türkiye, söz konusu Sözleşmeyi 1971 tarih ve 1451 sayılı Kanun’la onaylamış; 1974 tarih ve 7/7964 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe koymuştur. Bu sürecin ardından işsizlik sigortası ülke gündeminde daha güçlü biçimde yer almış ve çeşitli kanun tasarıları hazırlanmıştır.

Öte yandan işsizlik sigortası ile işsizlik yardımı kavramları birbirinden farklıdır. İşsizlik sigortası primli bir sistemdir; hak kazanım daha önce ödenmiş primlere dayanır. İşsizlik yardımı ise prim koşulu aranmaksızın devlet bütçesinden yapılan sosyal yardım niteliğindedir (Tuncay & Ekmekçi, 2009: 418).

3.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortası ve İlgili Düzenlemeler

Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulması sanayileşmiş ülkelere kıyasla daha geç gerçekleşmiştir. İlk kez 1946 yılında gündeme gelmiş; uzun yıllar boyunca çeşitli kanun tasarı ve teklifleri hazırlanmıştır. Nihayet 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 25.08.1999 tarihinde kabul edilmesiyle sistem yasal zemine kavuşmuştur. Sonraki dönemlerde özellikle fonla ilgili hükümler başta olmak üzere çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Kanununun 47. maddesine göre işsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek ve yeterliliğine sahip olduğu hâlde kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden sigortalılara, uğradıkları gelir kaybını belirli süre ve miktarda karşılayan, zorunlu ve prim esaslı bir sigorta koludur.

Sigortalı işsizlere sağlanan hak ve hizmetler 48. maddede düzenlenmiştir. Buna göre;

- İşsizlik ödeneği,
- Genel sağlık sigortası primi,
- İş bulmaya yönelik danışmanlık ve aracılık hizmetleri,
- Aktif işgücü programları kapsamındaki kurs ve eğitimler kanun kapsamında sağlanan başlıca desteklerdir.

Bu ödemelerin ve sistemin yönetim giderlerinin karşılanabilmesi için sigortalı, işveren ve devlet prim ödemektedir. 49. maddeye göre prim oranı, prime esas brüt kazanç üzerinden %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet payı şeklindedir. Prim kesintileri 01.06.2000 tarihinde başlamış; ilk işsizlik ödeneği Mart 2002'de ödenmiştir (İŞKUR, 2024: 96).

İşsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları 51. maddede belirlenmiştir. Buna göre;

- İşçinin kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması,
- İş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi çalışmış olması,
- Son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş bulunması,
- Fesih tarihinden itibaren 30 gün içinde İŞKUR'a şahsen veya elektronik ortamda başvurması gerekmektedir.

Dolayısıyla her işsiz kalan kişi değil, yalnızca bu şartları sağlayanlar ödenekten yararlanabilmektedir. Prim ödeme süresi ve diğer koşullar nedeniyle kapsamın dar olduğu görülmektedir. Nitekim 2024 yılında 1.659.601 kişi işsizlik ödeneği için başvurmuş; bunlardan 779.310'u ödenek almaya hak kazanmıştır (İŞKUR, 2024: 96).

Kanununun 46. maddesi ise sigorta kapsamındaki grupları belirlemektedir. Buna göre işsizlik sigortası;

- 5510 sayılı Kanun'un 4/1-a bendi ve ikinci fıkrası kapsamında hizmet akdiyle çalışanları,
- 4857 sayılı Kanun'a göre kısmi süreli çalışanlardan 5510 sayılı Kanun'un 52. maddesi uyarınca isteğe bağlı işsizlik sigortası primi ödeyenleri,
- 506 sayılı Kanun'un geçici 20. maddesindeki sandıklara tabi sigortalıları kapsamaktadır.

Görüldüğü üzere hem kapsama giren sigortalı grupları hem de ödenekten yararlanma koşulları belirli sınırlamalara tabidir. Bu durum, işsizlik sigortasının sağladığı korumanın kapsam bakımından dar bir çerçevede kaldığını ortaya koymaktadır.

4. Fon Kavramı ve Türkiye'deki Fon Uygulamaları

İşsizlik sigortası fonunun mahiyetini kavrayabilmek için öncelikle "fon" kavramının ne ifade ettiğinin ortaya konulması ve Türkiye'de tarihsel süreçte uygulanan fon örneklerine kısaca değinilmesi gerekmektedir.

4.1. Fon Kavramı

Fon, sözlük anlamı itibarıyla belirli bir amaç doğrultusunda kullanılmak üzere ayrılan ve gerektiğinde harcanan para kaynağını ifade eder. Daha geniş bir çerçevede ise fon; önceden belirlenmiş bir hedef için oluşturulan ve bu hedef doğrultusunda değerlendirilen mali bir birikimdir. Kamu maliyesi terminolojisinde fonlar, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için toplanan ve harcanan, bütçe ile bağlantılı ya da bütçe dışında konumlandırılabilen kamusal nitelikte özel hesaplar olarak tanımlanabilir.

Bu kapsamda bir yapının fon olarak nitelendirilebilmesi için; belirli bir amaca tahsis edilmiş olması, hukuki bir dayanağa sahip bulunması, kendine özgü gelir kaynaklarının olması ve kullanımında genel bütçe uygulamalarına kıyasla bazı kolaylıklar barındırması gerekir (TÜRK-İŞ, 2010: 11).

Fonlar amaçlarına göre sosyal, kültürel veya ekonomik içerikli olabilir. Mali yapı bakımından ise bütçe içi ve bütçe dışı fonlar şeklinde ikiye ayrılır. Bütçe içi fonlar, gelirlerinin tamamını ya da bir kısmını bütçeden sağlayan, gelirleri bütçeye kaydedilen ve harcamaları Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödenekler çerçevesinde gerçekleştirilen fonlardır.

Buna karşılık bütçe dışı fonlar, özel bir kanunla kurulan, kendilerine özgü gelirleri bulunan ve genel bütçe ilkeleri ile Bütçe Kanunu hükümlerinin dışında işleyen yapılardır. Bu tür fonlarda klasik bütçe kurallarının sınırlayıcılığı söz konusu olmadığından, karar alma ve uygulama süreçleri daha hızlı ilerleyebilmektedir.

Bu özellikleri nedeniyle bütçe dışı fonlar, kamu gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda alternatif finansman aracı olarak görülmekte ve zamanla kaynaklarının farklı alanlara yönlendirilmesi riskini de beraberinde getirmektedir (TÜRK-İŞ, 2010: 11). Bu sebeple uygulamada bütçe dışı fonlara daha sık başvurulduğu görülmektedir. Ancak bütçe disiplininden görece uzak bir yapıya sahip olmaları, denetim zafiyetine ve kötüye kullanım ihtimaline yol açabilmektedir. Kamu sektöründe fonlar kâr amacı taşımadığından, yapılan harcamalar çoğunlukla altyapı yatırımları gibi geri dönüşü olmayan giderlere ya da düşük faizli, uzun vadeli kredilere yönelmektedir. Geri ödeme söz konusu olsa dahi bu genellikle sınırlı düzeydedir (TÜRK-İŞ, 2010: 11).

İşsizlik Sigortası Fonu da bütçe sistemi dışında konumlandırılmıştır. Bu yönüyle genel bütçe kapsamı dışında kalmakta ve kaynaklarının farklı amaçlarla kullanılabilmesi tartışmalarına zemin hazırlayabilmektedir.

4.2. Türkiye'de Fon Uygulamaları

Türkiye'de fon uygulamalarının başlangıcı 1934 yılına dayanmaktadır. Kırsal nüfusun sağlıklı yerleşimini sağlamak amacıyla 2510 sayılı Kanun uyarınca kurulan Özel İskân Fonu ilk örnek olarak kabul edilmektedir. Bu fonu 1935'te Vakıflar Özel Fonu, 1936'da İstikrar Fonu ve 1940'ta Çimento Fonu izlemiştir.

İlk dönem fon uygulamalarında temel amaç; yeni mali kaynaklar oluşturmak, bu kaynakları belirlenen hedefler doğrultusunda kullanmak, bürokratik süreçleri asgariye indirerek hızlı karar alabilmek ve yatırımları bütçe dışı bir mekanizma aracılığıyla hızlandırmaktır.

1980 sonrasında ise 24 Ocak İktisadi İstikrar Programı'nın etkisiyle fon anlayışında belirgin bir değişim yaşanmıştır. Bu dönemde kurulan fonların sayısı ve mali büyüklüğü artmış, hatta bütçeyi aşan boyutlara ulaşan fon yapıları ortaya çıkmıştır. Bu süreç, literatürde adeta bir "fon kurma furyası" olarak nitelendirilmektedir (TÜRK-İŞ, 2010: 11-12).

Türkiye'deki fonların hukuki temelleri; özel kanunlara, bütçe kanunlarına, bu kanunlara dayanılarak çıkarılan ikincil düzenlemelere veya Bakanlar Kurulu/Hükümet kararlarına dayanmaktadır (TÜRK-İŞ, 2010: 11-12). Bununla birlikte, Anayasa'da ve 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda fonlara ilişkin açık ve sistematik bir düzenleme yer almamaktadır (TÜRK-İŞ, 2010: 11-12).

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı fonların bütçeleri, muhasebe sistemi içinde ilgili idarenin bütçesiyle birlikte değerlendirilmiştir. Ancak ilerleyen süreçte Toplu Konut Fonu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu gibi bazı fonlar 5018 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarılmıştır.

Bu gelişmeler, Türkiye'de fon uygulamalarının zaman içinde hem sayısal hem de yapısal açıdan önemli değişimler geçirdiğini ve kamu mali yönetimi içerisinde özel bir alan oluşturduğunu göstermektedir.

5. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Bağlamında İşsizlik Sigortası Fonu ile İlgili Düzenlemeler

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 47. maddesinde Fon; işsizlik sigortası primleri ile bu primlerin nemalandırılmasından doğan gelirlerin, Devlet katkılarının, Kanun uyarınca işçi ve işverenlerden tahsil edilen ceza, faiz ve gecikme zamlarının ve diğer tüm gelirlerin toplandığı, Devlet teminatı altında bulunan bir mali yapı olarak tanımlanmıştır.

Fonun teşkili, idaresi, denetimi, gelir ve gider kalemleri ile malvarlığına ilişkin esaslar ise Kanun'un 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre Fon; Kanunda öngörülen görev ve hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gerekli finansmanı sağlamak, bu kaynakları piyasa koşullarına uygun biçimde değerlendirmek ve hak sahiplerine yapılacak ödemeleri gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur.

Fon varlıklarının hangi usul ve esaslara göre değerlendirileceği; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından müştereken hazırlanıp Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir. Bu kapsamda hazırlanan "İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", 4447 sayılı Kanun'un 53. maddesine dayanılarak 20.08.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kanun'un 53. maddesine göre Fonun gelir kaynakları şunlardır:

- İşsizlik sigortası primleri,
- Bu primlerin değerlendirilmesi sonucu elde edilen kazanç ve getiriler,
- Fonun açık vermesi durumunda Devlet tarafından sağlanacak katkılar,
- Sigortalı ve işverenlerden tahsil edilen ceza, faiz ve gecikme zamları,
- Diğer gelirler ile bağışlar.

Aynı maddede Fonun harcama kalemleri de sayılmıştır. Buna göre Fon;

- Sigortalı işsizlere yapılan işsizlik ödeneği ödemelerini,
- Hastalık ve analık sigortası primlerini,
- Meslek edindirme, geliştirme ve yetiştirme eğitimlerine ilişkin giderleri,
- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli idari harcamaları (bina kiralama, hizmet alımı, bilişim altyapısı ve yazılım giderleri gibi),
- Kısa çalışma uygulamasında yapılan kısa çalışma ödeneği ödemelerini ve bu kapsamdaki incelemeler için 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan giderleri,
- Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ile buna ilişkin prim ödemelerini,
- Aktif işgücü hizmetleri çerçevesinde Kuruma kayıtlı işsizler ve öğrenciler için düzenlenen İşbaşı Eğitim Programı giderlerini karşılamaktadır.

Bunun yanında Kanunun ek 1. maddesi uyarınca, işverenin konkordato ilan etmesi, iflas etmesi, iflasının ertelenmesi veya aciz vesikası alması gibi nedenlerle

ödeme güçlüğüne düşmesi halinde, işçilerin son üç aya ait ödenmemiş ücret alacaklarını karşılamak üzere Fon bünyesinde ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur.

Bu fondan ödeme yapılabilmesi için işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması şarttır. Ödemeler işçinin temel ücreti esas alınarak yapılır. Ücret Garanti Fonu'nun kaynağı, işverenler tarafından ödenen işsizlik sigortası primlerinin yıllık toplamının yüzde biri olup, uygulamaya ilişkin ayrıntılar yönetmelikle belirlenmektedir.

5.1. Fonun Mali Statüsü ve Denetimi

İşsizlik Sigortası Fonu genel bütçe kapsamı dışında tutulmuştur. Fon gelirlerinden vergi hariç herhangi bir kesinti yapılamaz ve bu gelirler genel bütçeye aktarılmaz. Fonun mali işlemleri üçer aylık dönemler itibarıyla denetim yetkisine sahip yeminli mali müşavirlerce incelenir ve sonuçlar kamuoyuna açıklanır. Fon varlıkları ve bu gelirlerle edinilen mallar Türkiye İş Kurumu'na aittir.

İlgili Yönetmelik hükümlerine göre Fon kaynakları;

- Devlet borçlanma senetleri,
- Ters repo işlemleri,
- Mevduat,
- Yatırım fonları gibi finansal araçlarda değerlendirilebilmektedir.

5.2. Fon Gelirlerinin Kullanım Oranına İlişkin Değişiklik

4447 sayılı Kanun'un 48. maddesinin yedinci fıkrasında belirtilen amaçlar doğrultusunda Fon gelirlerinden ayrılacak oran, 2023 yılında 7409 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ve 2024 yılında 8188 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile artırılmıştır. Yapılan düzenlemeler sonucunda söz konusu fıkrada belirtilen amaçlar için kullanılacak oran iki yıl üst üste %30'dan %50'ye yükseltilmiştir.

Anılan fıkrada belirtilen amaçlar; istihdamın artırılması ve korunmasına yönelik tedbirlerin uygulanması, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin sunulması, bireylerin istihdam edilebilirliğinin güçlendirilmesi, çalışanların mesleki niteliklerinin geliştirilerek işsizlik riskinin azaltılması ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalma ihtimali bulunan kişilerin farklı alanlara yönlendirilmesi gibi faaliyetler kapsamında işverenlere yapılan ödemeleri içermektedir.

6. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonu’ndan Ödeme Yapılan Yerler

Türkiye’de işsizlik sigortası fonunda biriken meblağın, işsizlik sigortası kuruluşunun asli amacı olan işsizlere yeni bir iş bulana kadar belli bir süreliğine gelir desteği sağlama amacı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını anlamak için işsizlik sigortası fonundaki birikimin nerelere ve ne miktarda harcandığını araştırmak bu makalenin amacını oluşturmaktadır. Bu başlık altında işsizlik sigortası fonunun giderleri ve bu giderlerin kimlere ne tutarda yapıldığı Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) 2024 Yılı Faaliyet Raporu baz alınarak incelenecektir. İşsizlik sigortası fonundaki kullanımlar; Pasif İşgücü Piyasası Programlarına İlişkin Faaliyetler ile Aktif İşgücü Piyasasına Yönelik Hizmetler için yapılan ödemeler olarak iki ayrı kısımda ele alınmaktadır.

6.1. İşsizlere Yapılan Ödemeler (Pasif İşgücü Piyasasına Yapılan Ödemeler)

Türkiye’de işsizlik sigortası fonundan işsizlere çeşitli adlar altında ödemeler yapılmaktadır. Bu ödemelere pasif işgücü piyasasına yapılan ödemeler denilmektedir. Bu ödemeler, İŞKUR’un 2024 faaliyet raporunda yer alan istatistiki veriler eşliğinde aşağıda ayrı ayrı başlıklar halinde ele alınarak değerlendirilmektedir.

6.1.1. İşsizlik Ödeneği Ödeme Miktarları

Türkiye’de 2024 yılında işsizlik ödeneği almak için başvuran işsiz sayısı, başvurusu kabul edilen ve işsizlik ödeneği alabilen kişi sayısı ile işsizlik ödeneğinden önceki dönemler de dâhil olmak üzere yapılan toplam ödeme, aşağıda Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. 2024 Yılına Ait İşsizlik Ödeneği Başvurusu, Ödeme Alan ve Ödenen Toplam Tutar (TL)

Yılı	Başvuran Kişilerin Sayısı	Hak Eden Kişilerin Sayısı*	İşsizlik Ödeneği Almaya Hak Kazanamayan Kişi Sayısı	İşsizlik Ödeneği Alan Kişilerin Sayısı**	Toplam Ödenen İşsizlik Sigortası Ödemesi Tutarı***
2024	1.659.601	779.310	880,291	1.201.605	47.955.482.877

Not: * 31.12.2024 tarihi itibarıyla işsizlik ödeneğine ilişkin inceleme süreci tamamlanmamış başvurular bulunduğundan, hak kazanan kişi sayısında ilerleyen dönemde artış meydana gelebilecektir.

** Ödeme yapılan kişi sayısı, ödeme dosyası açılarak sisteme kaydedilen kişi sayısını göstermektedir.

*** Toplam ödeme tutarına; hak sahipleri adına yatırılan Genel Sağlık Sigortası primleri ile damga vergisi ve işlem giderleri de dahil edilmiştir.

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

2024 yılında 1.659,601 kişi yani işsiz kalan kişi işsizlik ödemesi için başvuruda bulunmuş ancak bu başvuru sayısının 779,310 kişisi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmış olup, daha önceki dönemden ödemesi devam edenler dahil olmak üzere toplam 1.201,605 kişiye genel sağlık sigortası dâhil 47.955.482,877 TL'lik ödeme yapılmıştır. Bu verilerden, işsizlik ödeneği almak için başvuru yapan işsiz sayısının yarısından daha az işsizlerin işsizlik ödeneği almaya hak kazandığı görülmektedir. Bu durum, işsizlik sigortası kapsamının dar tutulması ve işsizlik sigortasından işsizlik sigortası ödeneği alma şartlarını sağlamanın da zor olmasından kaynaklanmaktadır. İşsizlik sigortasından işsizlik ödeneği alan işsiz sayısının, başvuranların oldukça altında kalması işsizlik ödeneği alamayan işsiz sayısının işsizlik ödeneği alan işsizlerden daha fazla olduğunu göstermektedir. Başvuru yaptığı halde işsizlik ödeneği almaya hak kazanamayan işsiz sayısı 880,291 kişidir. Bu verilerden yola çıkılarak, işsizlik sigortasının kapsamı ve işsizlik sigortası ödeneği alma şartlarının yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı söylenebilir. Yine buradan yola çıkarak işsizlik sigortası ve işsizlik ödemesinin gerçek amacı olan işsiz kalan bireylere yeni bir iş bulana kadar belli bir gelir sağlama amacına hizmet edemediğini söylemek mümkün olabilir.

6.1.2. İşsizlik Ödeneği

İşsiz kalan bireylere işsizlik sigortası fonundan ödenen işsizlik ödeneği, 2024 yılında asgari ücretle çalışanlar için Türkiye İş Kurumu 2024 Yılı Faaliyet Raporu'na göre aşağıda tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. 2024 Yılına Ait İşsizlik Ödeneğinin Alt ve Üst Sınırı (TL)

Yılı/Dönemi	İşsizlik Ödeneğinin Alt Sınırı (TL)*	İşsizlik Ödeneği Üst Sınırı (TL)
2024 Yılında Asgari Ücretle Çalışanlar için İşsizlik Ödeneği	7.940,27	15.880,54
Not: * 4447 sayılı Kanun uyarınca işsizlik ödeneği tutarı, sigortalının son dört aya ait prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Bu sebeple, son dört aylık kazanç dönemi 2024 yılına denk gelmeyen hak sahipleri bakımından uygulanacak işsizlik ödeneği alt sınırı daha düşük düzeyde gerçekleşebilecektir.		

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

Asgari ücretle çalışanların işsiz kalması durumunda işsizlik ödeneğinden alacağı tutarın alt sınırı 2024 yılında 7.940,27 TL üst sınırı ise 15.880,54 TL olmuştur. 2024 yılına ait net asgari ücret tutarı 17.002,12 TL olup, 2024 yılına ait söz konusu işsizlik sigortası ödemesinin üst sınırının dahi asgari ücretin

altında kaldığı bir durumla karşı karşıya kalmaktadır. Bu da işsiz kalan bireyin en temel ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılaması için gereken tutar olan asgari ücretin altında kalan bu nedenle asgari yaşam düzeyini karşılamayan bir işsizlik ödemesi söz konusu olduğu anlamına gelmektedir. İşsizlik sigortasının asıl amacı olan işsiz kalan bireylere belli bir süreliğine yeni bir iş bulana kadar asgari seviyede yaşamını sürdürebilmeleri için gerekli tutar olan asgari ücretin de altında kalan bir işsizlik ödemesi aldıklarını ortaya koymakta olan bu durum, söz konusu işsizlik sigortası ödeneğinin işsizler için asıl amacını karşılayamadığının bir başka tezahürünü oluşturmaktadır.

6.1.3. Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma uygulamasına gidilen işyerlerinde, çalışma süresi azaltılan veya faaliyeti geçici olarak durdurulan işçilere yapılacak kısa çalışma ödeneği, İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. Bu yönüyle söz konusu ödeme, fondan yapılan harcamalar arasında yer almaktadır.

Ekonomik kriz gibi zorlayıcı sebeplerle haftalık çalışma süresinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması ya da işyerindeki faaliyetlerin tamamen veya kısmen en az dört hafta süreyle durdurulması hâlinde, üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma uygulanabilmektedir. Çalışılmayan süreler için sigortalılara kısa çalışma ödeneği ödenmesi, 4447 sayılı Kanun'un kısa çalışmayı düzenleyen başta ek 1. maddesi olmak üzere ilgili hükümlerinde düzenlenmiştir.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmek için;

- İşverenin kısa çalışma talebinin uygun bulunması (4447 sayılı Kanun, Ek 2. madde),
- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olarak çalışmış olması ve son üç yıl içinde en az 450 gün işsizlik sigortası primi ödemiş bulunması (4447 sayılı Kanun, Ek 2. madde) gerekmektedir.

Tablo 3'te ise kısa çalışma ödeneğinin asgari ücretle çalışanlar bakımından alt ve üst sınırları gösterilmektedir.

Tablo 3. Kısa Çalışma Ödeneğinin Alt ve Üst Sınırları (TL)

Yılı/Dönemi	Kısa Çalışma Ödeneğinin Alt Sınırı (TL)	Kısa Çalışma Ödeneğinin Üst Sınırı (TL)
2024 Yılında asgari ücret ile çalışanlarda	11.910,41	29.776,02

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 Yılı Faaliyet Raporu

Tablo 4'te de 2024 yılı için kısa çalışma ödeneği almaya hak kazananlar ile önceki yıllardan hak kazananlar ve yapılan toplam ödeme tutarı gösterilmektedir.

Tablo 4. Kısa Çalışma Ödeneği Ödenen Kişi Sayıları ve Toplam Ödeme Tutarı (TL)

2024 Yılı İçin Hak Eden Kişi Sayısı	Önceki Yıllar Dahil Ödeme Yapılan Kişi Sayısı	Önceki Yıllar Dahil Yapılan Toplam Ödeme Tutarı (TL)
440	5.037	8.497,142

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu

Tablo 4 verilerine göre, Türkiye İş Kurumu'nun 2024 Yılı Faaliyet Raporu esas alındığında, 2024 yılı içerisinde 440 kişi kısa çalışma ödeneğine hak kazanmıştır. Önceki yıllardan hak kazanıp ödemesi devam edenler de dahil olmak üzere, genel sağlık sigortası primleriyle birlikte toplam 5.037 kişiye 8.497.142 TL tutarında ödeme gerçekleştirilmiştir.

6.1.4. Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

4447 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinde düzenlenen Ücret Garanti Fonu; işverenin iflas etmesi, iflasın ertelenmesi, konkordato ilan etmesi veya aciz vesikası alması gibi sebeplerle ödeme gücüne düşmesi hâlinde, işçilerin ödenmemiş ücret alacaklarını karşılamaya yönelik bir mekanizmadır.

Fonun kaynağı, işverenler tarafından ödenen işsizlik sigortası primlerinin yıllık toplamının %1'dir. Tablo 5'te, 2024 yılı içinde Ücret Garanti Fonu kapsamında aylık bazda yapılan ödeme tutarları yer almaktadır.

Tablo 5. Ücret Garanti Fonu Aylık Azami Ödeme Tutarı (TL)

Yılı/ Dönemi	Ödenen Miktar (Aylık) (TL)	Ödeme Yapılan Kişi Sayısı	2024 Yılında Yapılan Toplam Ödeme Miktarı
2024	109.076,34	3.916	125.886.209

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu

Türkiye İş Kurumu 2024 Yılı Faaliyet Raporuna göre, ücret garanti fonundan 2024 yılı için 3.916 kişiye aylık 109.076,34 TL'lik ödeme yapılmıştır. 2024 yılına ait toplam ödeme tutarı 125.886.209 TL'dir.

6.1.5. İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı, özelleştirme kapsamında olan kuruluşlarda bir hizmet akdine bağlı bir ücret karşılığı çalışırken, hizmet akitleri, tazminata hak

kazanacak şekilde sona erenlere yapılan bir ödeme türüdür. Tablo 6'da iş kaybı tazminatı ödeme tutarı gösterilmektedir.

Tablo 6. İş Kaybı Tazminatı Ödeme Tutarı (TL)

Yılı/Dönemi	Tutarı (TL.)
2024	34.004,25

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

2024 yılı içerisinde iş kaybı tazminatına yeni hak kazanan bulunmamakla birlikte, önceki dönemlerde bu haktan yararlanmaya hak kazanmış kişilere yaklaşık 225 milyon TL tutarında ödeme yapılmıştır (İŞKUR, 2024: 100).

6.1.6. Yarım Çalışma Ödeneği

4857 sayılı Kanun'un 74. maddesi uyarınca, analık izninin sona ermesinden sonra kadın işçiye; ayrıca üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçilere, çocuğun engellilik durumuna bağlı olarak 60 ila 360 gün arasında haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin hakkı tanınmaktadır.

Bu ücretsiz izin süresince geçen dönemler için, belirli koşulların sağlanması hâlinde yarım çalışma ödeneği alınabilmektedir. Bu kapsamda, doğum ya da evlat edinme tarihinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmiş olması şartı aranmaktadır.

Yarım çalışma ödeneğinin günlük miktarı, günlük brüt asgari ücret tutarı üzerinden hesaplanmaktadır. Tablo 7'de yarım çalışma ödeneğinin aylık üst sınırı ile bu ödenekten yararlanan kişi sayısına ilişkin veriler yer almaktadır.

Tablo 7. Yarım Çalışma Ödeneğinin Aylık Üst Sınır Miktarı ve Yararlanan Kişi Sayısı (TL)

Yılı/Dönemi	Ödemeyi Hak Eden Kişi Sayısı	Geçmiş Dönemler Dahil Ödeme Yapılan Kişi Sayısı	Yarım Çalışma Ödeneğinin Aylık Üst Sınırı (TL)	Geçmiş Dönemler Dahil Toplam Ödeme Miktarı (TL)
2024	2.693	3.083	9.925,34	87.405,839

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

2024 yılında yarım çalışma ödeneğine 2.693 kişi hak kazanmıştır. Daha önceki dönemlerden hak kazananlara yapılan ödemelerle beraber toplamda 3.083 kişiye 87.405,839 TL'lik ödeme yapılmıştır.

6.1.7. Nakdi Ücret Desteği

06 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen ve 11 ilde ağır yıkıma yol açan depremler sonrasında birçok işyeri faaliyetini durdurmak zorunda kalmıştır. Bu olağanüstü durum nedeniyle, işsizlik ödeneğine başvuranlar ile gerekli prim koşullarını sağlayamadığı için kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan kişiler için 125 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı doğrultusunda Nakdi Ücret Desteği uygulaması başlatılmıştır.

Bu destek kapsamında hak sahiplerine günlük 133,44 TL, aylık ise 3.973 TL ödeme yapılmıştır (İŞKUR, 2024: 101).

Tablo 8'de, 2024 yılı içinde Nakdi Ücret Desteği çerçevesinde gerçekleştirilen toplam ödeme tutarı ile destekten yararlanan kişi sayısına ilişkin veriler yer almaktadır.

Tablo 8. Nakdi Ücret Desteği Yapılan Kişi Sayısı ve Ödeme Tutarı (TL)

Yılı/Dönemi	Ödemeyi Hak Eden Kişi Sayısı	Toplam Ödeme Miktarı (TL)
2024	844	1.735,836

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

2024 yılında 844 kişi ödemeye hak kazanırken 844 kişiye 1.735,836TL'lik ödeme yapılmıştır. Deprem nedeni ile toplamda bugüne kadar yaklaşık olarak 82.000 kişiye 700 milyon TL nakdi ücret desteği verilmiştir (İŞKUR, 2024: 101).

6.1.8. Esnaf Ahilik Sandığı

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na, kendi nam ve hesabına çalışanlar için "Esnaf Ahilik Sandığı" eklenmiştir. Bu düzenleme ile kendi hesabına çalışanların işlerini kaybetmeleri hâlinde uğrayacakları gelir kayıplarının kısmen karşılanarak ekonomik olarak zor duruma düşmelerinin önlenmesi amaçlanmaktadır. Sandığın yürürlük tarihi 31/12/2024 olarak öngörülmüşken, üç yıl ertelenerek 01/01/2028 olarak belirlenmiştir.

6.2. Aktif İşgücü Programlarına İlişkin Hizmetler

Aktif işgücü programları kapsamında yürütülen faaliyetler şunları kapsamaktadır:

- Meslek kazandırma, geliştirme ve değiştirme kursları açmak,

- İstihdamda özel politika gerektiren kesimlerin iş bulmasını kolaylaştıran mesleki eğitim ve rehabilitasyon hizmetleri ile diğer işgücü eğitim ve uyum programlarını yürütmek.

Stratejik sektörlerde, örneğin yapay zeka, uzay teknolojileri, siber güvenlik, savunma sanayi ve sürdürülebilir/temiz enerji alanlarında düzenlenen programlardan 2024 yılı itibarıyla 1.379 kişi yararlanmıştır (İŞKUR, 2024: 133).

Tablo 9’da, aktif işgücü programları kapsamında işsizlik sigortası fonundan yapılan son üç yıllık ödeme tutarları gösterilmektedir.

Tablo 9. Aktif İşgücü Programları İçin Yapılan Ödeme (TL)

Yılı/Dönemi	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı
Yapılan Ödeme (TL)	3.547.801	13.096.283	30.868.158

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

6.2.1. İşverenlere Yapılan Ödemeler (İşveren Teşvikleri)

İşverenlere Yapılan ödemeler diğer adı ile işveren teşvikleri; ‘İşbaşı Eğitim Programları’ ile ‘Teşvik ve Destek Ödemelerinden oluşmaktadır.

6.2.1.1 İşbaşı Eğitim Programları

İşgücünün mesleki niteliğinin geliştirilmesi, özel politika gerektiren grupların istihdama kazandırılması için aktif işgücü programları kapsamında düzenlenen işbaşı eğitim programlarından 2024 yılında toplam 69.144 kişi katılmıştır (İŞKUR: 2024). Tablo 10’da son üç yılda yapılan işbaşı eğitim programları kapsamında yapılan ödeme tutarları gösterilmektedir.

Tablo 10. İşbaşı Eğitim Programları İçin Yapılan Ödeme (TL)

Yılı/Dönemi	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı
Yapılan Ödeme (TL)	10.138.286	38.615.715	22.162.637

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

İşbaşı eğitim programları kapsamında yapılan ödemelerin 2024 yılı için bir önceki yıla göre düştüğü tablo 10’da görülmektedir.

6.2.1.2. Teşvik ve Destek Ödemeleri

Teşvik ve Destek Ödemeleri işverenlere yapılan bir ödeme türüdür. Teşvik Ve Destek Ödemeleri; Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki, İşsizlik Ödeneği Alanlara Yönelik Teşvik, Asgari Ücret Desteği gibi kalemlerden oluşmaktadır. Ancak Teşvik ve Destek Ödemelerine ilişkin olarak Türkiye İş Kurumu 2024 Yılı Faaliyet Raporunda bir açıklama yapılmamış sadece son üç yıla ait ödeme tutarları “Teşvik ve Destek Ödemeleri” adlı tek bir başlıkla gösterilmiştir. Tablo 8’de son üç yılda yapılan Teşvik ve Destek Ödeme tutarları gösterilmektedir.

Tablo 11. Teşvik ve Destek Ödemeleri İçin Yapılan Ödeme (TL)

Yılı/Dönemi	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı
Yapılan Ödeme (TL)	28.594.495	39.932.441	71.057.841

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

Teşvik ve destek ödemeleri işsizlik sigortası fonundan işverenlere yapılan ödemelerdir. Teşvik ve destek ödemelerinin son 3 yıl içinde yüksek oranlarda arttığı Tablo 11’de görülmektedir. 2023 yılında 2022 yılına göre yaklaşık %50 oranında, 2024 yılında ise 2023 yılına göre de yaklaşık %80 oranında bir artış olmuştur. Teşvik ve destek ödemeleri, işsizlik sigortası fonundan işverenlere yapılan en büyük ödeme kalemidir. Buna rağmen, teşvik ve destek ödemelerinin ne amaçla ve hangi işler için, kaç kişiye ödendiği, yapılan ödemelerin amacına hizmet edip etmediği, işverenlere yapılan bu ödemelerin istihdama, işsizlere nasıl bir katkısı olduğu gibi konularda Türkiye İş Kurumu 2024 Yılı Faaliyet Raporunda Tablo 11’de yer alan tutarlar hariç herhangi bir açıklamaya, istatistiki veriye yer verilmemiştir.

7. İşsizlik Sigortası Fonundan İşsizlere Ödenen İşsizlik Ödeneği ile İşverenlere Ödenen Teşvik Ödemelerinin Değerlendirilmesi

İşsizlik sigortası fonunun, asli amacı olan işsizlere maddi destek sağlanması amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı, işsizlik sigortası fonundan işsizlere ve istihdama aktarılan kaynaklar ile işverenlere aktarılan kaynakların birbiri ile kıyaslanarak değerlendirilmesi halinde anlaşılabilir. Çalışmanın bu bölümünde, işsizlik sigortası fonunun gelir ve gider kalemleri tablo şeklinde gösterilmeye çalışılacak ve toplam gelir ile toplam giderin içinde işsizlere ve istihdama aktarılan kaynaklar ile işverenlere aktarılan kaynakların ağırlığına bakılmaya çalışılacaktır. Tablo 12’de son üç yıla ait işsizlik sigortası fonu gelir kalemleri ve tutarları gösterilmektedir.

Tablo 12. İşsizlik Sigortası Fonu Gelir Kalemleri ve Tutarları (TL)

Gelir Kalemleri	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı
İşçi Primi (%1) ve İşveren Primi (%2)	39.543.508	82.148.496	162.184.971
Devlet Katkısı (%1)	13.181.169	27.382.832	54.061.657
Faiz Gelirleri	29.435.986	44.970.136	95.332.471
Diğer Gelirler	6.946.278	35.413.843	24.407.914
Toplam Gelir	89.106.941	189.915.308	335.987.013
Menkul Kıymet ve Nakit Fon Varlığı	124.306.755	196.951.096	358.971.745

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

İşsizlik sigortası fonuna ait gelir kalemleri ve toplam gelir tutarları son üç yıl içinde artış göstermiştir. İşsizlik sigortası fonunu toplam geliri 2024 yılı sonu itibariyle yaklaşık 335 milyar 987 milyon TL., İşsizlik Sigortası Nakit Fon Varlığı da 358 milyar 972 milyon TL olmuştur. Toplam gelir içinde işçi ve işverenden alınan prim tutarı ise yaklaşık olarak 162 milyar 185 milyon TL'ye ulaşmıştır. Yani işçi ve işveren primi kalemi, işsizlik sigortası fon gelirlerinin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Son üç yıla ait işsizlik sigortası fon giderleri ise Tablo 13'te gösterilmektedir.

Tablo 13. İşsizlik Sigortası Fonu Gider Kalemleri ve Tutarları (TL) *

Gider Kalemleri	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı
İşsizlik Ödeneği	12.180.297	21.673.856	45.730.000
Kısa Çalışma Ödeneği	13.240	1.251.944	9.202
Nakdi Ücret Desteği	4.159	703.151	2.581
Yarım Çalışma Ödeneği	37.188	55.161	87.406
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	38.350	29.485	125.886
Aktif İşgücü Programları	3.547.801	13.096.283	30.868.158
İşbaşı Eğitim Programları	10.138.286	38.615.715	22.162.637
Teşvik ve Destek Ödemeleri	28.594.495	39.932.441	71.057.841
Diğer Giderler	998.230	1.912.931	3.922.652
Toplam Gider	55.552.046	117.270.967	173.966.364
Not: * Altı sıfır ihmal edilmiştir.			

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

Tablo 13'te yer alan işsizlik sigortası fon giderleri, işsizlik sigortası fon gelirlerinin en çok nereye harcandığını yani ağırlıklı olan gider kalemini anlamamıza yardımcı olmaktadır. Son üç yıl içinde işsizlik sigortası fon gider

kalemlerinde ve toplam gider tutarında artış olduğu görülmektedir. İşsizlik sigortası fonunu toplam gideri 2024 yılı sonu itibariyle yaklaşık 173 milyar 967 milyon TL'dir. Toplam gider içinde işverenlere ödenen Teşvik ve Destek ödemelerinden oluşan gider kalemi yaklaşık olarak 71 milyar 57 milyon TL ile en yüksek tutarı oluşturmaktadır. Buna karşın, işsizlere ödenen işsizlik ödeneği gider kalemi ise yaklaşık olarak 45 milyar 730 milyon TL'dir. Bu iki kalemi karşılaştırdığımızda işverenlere Teşvik ve Destek ödemeleri altında yapılan giderlerin işsizlik ödemelerinin yaklaşık %60'ı kadar fazla gerçekleşmiş olduğu görülmektedir.

Sadece bu iki kalemin karşılaştırılmasından, işsizlik sigortası fon gelirlerinin işsizlerden çok işverenlere kaynak olarak aktarıldığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Üstelik söz konusu işverenlere ödenen Teşvik ve Destek ödemelerinin ne olduğu nerelere harcandığı, kaç kişiye böyle bir ödemede bulunduğu, söz konusu bu ödemelerin işsizlere ne gibi bir katkı sağladığı hakkında açıklayıcı bir veriye de ulaşılmamıştır.

Yine, işsizlik sigortası fon gelirlerinden işverenlere yapılan bir başka gider kalemi olan İşbaşı Eğitim Programlarına 2024 yılı itibariyle 22 milyar 163 milyon TL ödeme yapılmıştır. Böylece işverenlere ödenen gider kalemleri olan Teşvik ve Destek ödemeleri ile İşbaşı Eğitim Programlarına toplamda yaklaşık olarak 93 milyar 221 milyon TL'lik ($22.162.637 + 71.057.841 = 93.220.478$ TL) ödeme yapılmıştır.

2024 yılı itibari ile işçi ve işveren primlerinden elde edilen gelir kalemi yaklaşık 162 milyar 185 milyon TL. İken işverenlere toplamda yapılan yaklaşık 93 milyar 221 milyon TL'lik gider ile işverenlerin ödemiş olduğu primlerden daha fazla bir oranda ödeme almış olduğu ayrıca yaklaşık olarak 95 milyar 333 TL faiz gelirinin ne kadarının işveren primlerinden elde edildiğine dair 2024 yılı Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) faaliyet raporunda bir ayırım yapılmamış olduğundan işsizlik sigortası fon gelirlerinden işverenlere yapılan toplam ödeme tutarı olan yaklaşık 93 milyar 221 milyon TL'nin işveren primi ve işveren primine işletilen faiz gelirin oranla ne tutarda bir ödeme yapıldığı hakkında bir değerlendirmeye de elverişli olmadığı söylenebilir. Nitekim, işçi ve işveren primlerinden elde edilen gelir kalemi yaklaşık 162 milyar 185 milyon TL'nin 45 milyar 730 milyon TL'si işsizlik ödeneği olarak ödenmekte olup, bu tutar toplam prim gelirinin yaklaşık %28'i iken işverenlere ödenen yaklaşık 93 milyar 221 milyon TL'nin toplam prim gelirlerine oranı ise yaklaşık %58 civarında olmaktadır.

Bu rakamlar baz alındığında, fondan işverenlerin aldığı teşviklerin toplamının işsizlik ödeneğinden fazla olmaya başladığı sonucuna ulaşılmaktadır. Üstelik bu sonuç sadece 2024 yılı verileri için değil Tablo 12 ve 13'te yer alan son

üç yıla ait verilerde de göze çarpmaktadır. Yine, işverenlere yapılan Teşvik ve Destek ödemelerinden oluşan gider kalemi ödemelerin tutarı Tablo 13'te gösterildiği üzere giderek artan miktarlarda olduğu da açıktır.

Tablo 14'te Türkiye İş Kurumu'nun 2024 yılı faaliyet raporunda yer alan verilerden yola çıkılarak elde edilen işsizlik fon giderleri toplam tutarı içinde, işverenlere yapılan teşvik ödemeleri ile işsizlere ödenen işsizlik ödeneğinin yüzdelik olarak oranı gösterilmektedir.

Tablo 14. İşverenlere Ödenen Teşvikler ve İşsizlere Ödenen İşsizlik Ödeneğinin Fon Giderlerine Oranı (%)

Yılı/Dönemi	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı
İşverenlere Ödenen Toplam Teşviklerin Oranı	%69,7	%67	%53,6
İşsizlere Ödenen İşsizlik Ödeneğinin Oranı	%21,9	%18,5	%26,3

Kaynak: Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu.

Tablo 14'te 2024 yılına bakıldığında toplam işsizlik fon giderlerinin içinde işverenlere yapılan ödemelerin oranı %53,6 iken işsizlere ödenen işsizlik ödeneğinin oranı ise %26,3'te kalmaktadır. Nitekim Euronews'un 2023 yılı işsizlik fon gelir ve giderleri içinde işsizlik ödeneği ve işverenlere teşvik ödemeleri hakkında yapmış olduğu araştırmada da işverenlere yapılan ödemelerin işsizlik ödeneğinden daha fazla olduğu üstelik işverenlerin ödemiş olduğu işsizlik prim ödemesinden daha yüksek oranda ödeme aldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu araştırmaya göre, Tablo 14'te de gösterildiği gibi, 2023 yılında İşsizlik Fonu giderlerinin içinde işsizlik ödeneğinin payı %18,5 olurken işveren teşviklerinin payının ise %67 olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Euronews, 2024). Yine bu araştırmaya göre, 2023 yılında işverenler yaptıkları 100 lira katkı karşılığında 143 lira teşvik alırken, işçiler ise fona yaptıkları 100 lira katkı karşılığında 79 lira işsizlik ödeneği aldığı sonucuna ulaşılmıştır (Euronews, 2024).

Tablo 14'te 2022 yılına bakıldığında ise, İşsizlik Fonu'nun giderleri yaklaşık 55,6 milyar lira olurken bunun %69,7'si işverenlere yapılan teşvik ödemeleri iken işsizlik ödeneğinin payı ise %21,9 olmuştur.

İşveren teşvik ödemelerindeki bu artışın birçok nedeni vardır. Politika değişikliği, öncelik değişikliği, yapılan kanun değişiklikleri, ekonomik sebepler, 2020 yılında yaşanan Covid-19 salgını gibi pek çok nedeni bulunmaktadır. Ekonomide ve politikada yaşanan değişimler neticesinde işsizlik sigortası fonunun asıl amacı olan fonun işçi lehine kullanılmasından uzaklaşmış olduğu, işveren için adeta bir kaynak oluşturma yoluna doğru evrildiği görülmektedir.

Ancak, işsizlik sigortası fonunun amacı işsizlere gelir desteği sağlamaktır ve Ülkemizde işsiz kalan pek çok kişi de işsizlik sigortasından yararlanamamaktadır. İşsizlik sigortası ödeneği almanın koşullarını sağlayamayan birçok işsiz vardır. Ülkemizde kayıt dışı istihdam da düşünüldüğünde İşsizlik Sigortası kapsamı dışında kalan işçi sayısı daha da artmaktadır.

İşsizlik sigortası fonunun asıl amacı olan işsizler lehine kullanılması, fondan yararlanan işsiz sayısının artırılması, işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarının işçi lehine genişletilmesi, işsizlik ödeneği tutarının en az asgari ücret seviyesinde olması halinde işsizlerin İşsizlik Sigortası Fonundan daha verimli yararlanabileceği açıktır.

8. Sonuç ve Değerlendirme

İşsizlik sigortası ihtiyaç gereği kurulmuş bir sosyal politika aracıdır. Çünkü işsizlik bir risk olarak kabul edilmektedir. İşsiz kalanlara yeni bir iş bulana kadar belli bir gelir desteği sağlamak amacı ile kurulmuştur. İşverenlerin işten çıkarması sonucu kendini ve ailesinin geçimini sağlamayan işsiz bireye bir can suyu olma amacı gütmektedir. Birçok ülkede ve Türkiye'de zorunlu olan bir sigorta koludur. İşsizler, işsizlik sigortası ile sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede düşünüldüğünde işsizlik sigortasının işçi lehine işleyen bir sistem olduğu açıktır.

Bu çalışmada, Türkiye'de işsizlik sigortasına 1999 gibi çok geç bir tarihte geçilmesine karşın son yıllarda İşsizlik Sigortası Fonunun işsizlik ödeneğine kıyasla daha çok işverenler lehine kullanıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Zaman içinde özellikle fonda biriken meblağ artınca İşsizlik Sigortası Fonunun işverenler için bir kaynak olarak görülmeye başlanıldığı da anlaşılabilmektedir. İşsizlik Sigortası Fonundan işveren lehine teşvik ödemeleri adı altında ödemeler yapıldığı İŞKUR'un faaliyet raporu verilerinde de yer bulmaktadır.

İŞKUR'un 2024 yılı faaliyet raporunda; İşsizlik Sigortası Fonunun 2024 yılı toplam gideri yaklaşık olarak 174 milyar TL olup bunun yaklaşık olarak 46 milyar TL'sini işsizlik ödeneği oluştururken yaklaşık olarak 93 milyar 220 milyon TL'si işverenlere teşvik ödemeleri toplamı olarak ödenmektedir. İşveren teşvikleri; "İşbaşı Eğitim Programları" ile "Teşvik ve Destek Ödemelerinden oluşmaktadır. Söz konusu 93 milyar 220 milyon TL'nin 22 milyar 163 milyon TL'sini İşbaşı Eğitim Programları oluştururken yaklaşık 71 milyar 57 milyon TL'si teşvik ve destek ödemelerinden oluşmaktadır. Her iki ödeme de işverene yapılan teşvik ödemeleri kapsamındadır.

Bu ödemelerden İşbaşı Eğitim Programları ile ilgili olarak açılan programlar, performans durumu ve hedef gibi istatistiki bilgilere İŞKUR'un faaliyet raporlarında yer verilmiş; ancak Fon giderlerinin en büyük kalemi olan Teşvik

ve Destek Ödemeleri hakkında, ödenen tutarlar dışında açıklayıcı bir bilgiye rastlanılamamıştır. Oysa fon giderlerinin en büyük kalemini oluşturan Teşvik ve Destek Ödemeleri hakkında daha kapsamlı ve açıklayıcı bilgi sunulması beklenirdi.

Teşvik ve Destek Ödemeleri; Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki, İşsizlik Ödeneği Alanlara Yönelik Teşvik ve Asgari Ücret Desteği gibi kalemlerden oluşmaktadır. Ancak bu kalemlerin her birine ait ayrı ayrı istatistiki verilere de İŞKUR'un faaliyet raporlarında yer verilmemiştir. Nitekim bu ödemelerin kaç kişiye, ne amaçla verildiği; yapılan ödemelerin işçi lehine ne gibi sonuçlar doğurduğu ve işsizler açısından ne tür faydalar sağladığı hakkında herhangi bir istatistiki bilgiye rastlanılamamıştır. Bu durum bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

İşsizlik bir risk olduğuna göre ve bu risk ile karşı karşıya kalanlara karşı uygulanan bir sosyal politika aracı olan işsizlik sigortasının giderek artan bir şekilde işveren lehine kullanılması; işsizlik riski ile karşılaşan bireylere sosyal sigorta ödemelerinin yeterince yapılmaması, işsizlik sigortası fonundan yararlanan kişi sayısının (kapsamın) dar olması ve bu sigortadan yararlanma koşullarının sağlanmasının zorluğu gibi nedenlerle birlikte düşünüldüğünde, toplumsal barışı ve kamu kurumlarına olan güveni zedeleyebilmektedir.

İşsizlik Fonu gelirlerinin kullanımına ilişkin yaşanan tüm bu gelişmeler; ekonomik nedenler, politik tercihler ve Covid gibi salgın hastalıklar başta olmak üzere birçok faktöre bağlı olarak değişim gösterebilmektedir. İşsizlik sigortası fonunun işsizler açısından kapsamının genişletilmesi, fondan yararlanma şartları önündeki prosedürlerin azaltılması ve ödenen tutarın en azından asgari ücret düzeyinde olması için gerekli düzenlemelerin yapılması, işsiz kalan bireyler ve geçindirmekle yükümlü oldukları aileler lehine önemli katkılar sağlayacaktır.

Kaynaklar

- Anadolu Ajansı. (2024). İşsizlik sigortası fonu 9 ayda yüzde 55 büyüdü. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/issizlik-sigortasi-fonu-9-ayda-yuzde-55-buyudu/3365988>
- Andaç, F. (2010). *İşsizlik sigortası*. TÜHİS Yayınları.
- Bulut, M. (2022). Türkiye'de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliği üzerine bir tartışma. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 67, 67–87.
- Cumhurbaşkanlığı Kararı No. 7409. (2023, 29 Temmuz). İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin kullanım oranlarının artırılmasına ilişkin karar. *Resmî Gazete* (Sayı: 32263).
- Cumhurbaşkanlığı Kararı No. 8188. (2024, 23 Şubat). İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin kullanım oranlarının artırılmasına ilişkin karar. *Resmî Gazete* (Sayı: 32469).
- Dinççay, 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), 1–??.
- Dilik, S. (2000). Türkiye'de işsizlik sigortasının kuruluşu yönünden 25.08.1999 gün ve 4447 sayılı kanunun eleştirisi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4, 1–16.
- Euronews. (2022, 26 Aralık). İşsizlik sigortası fonu: Kayıtlı işsiz 100 kişiden 13'ü maaş alıyor. <https://tr.euronews.com/business/2022/12/26/issizlik-sigortasi-fonu-kayitli-issiz-100-kisiden-13u-maas-aliyor>
- Euronews. (2024, 6 Mart). İşsizlik fonu giderinin yüzde 19'u işçiye, yüzde 67'si patrona: İşverenlere destek daha da artacak. <https://tr.euronews.com/2024/03/06/issizlik-fonu-giderinin-yuzde-19u-isciyeye-yuzde-67si-patrona-isverenlere-destek-daha-da-art>
- Evrensel. (2025). İşsizlik fonu yağmasına bir yenisi ekleniyor. <https://www.evrensel.net/haber/540903/issizlik-fonu-yagmasına-bir-yenisi-ekleniyor>
- İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. (2004). <https://www.mevzuat.gov.tr>
- Kapar, R. (2005). *Sosyal korumanın işgücü piyasasına etkisi*. Birleşik Metal-İş Yayınları.
- Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik. (2009). <https://www.mevzuat.gov.tr>
- Limon, R. (2002). Türkiye'de kıdem tazminatının tarihi gelişimi ve kıdem tazminatı fonu. *İş ve Hayat Dergisi*, 1, 147–170.
- Oral, İ. (2019). 2018 yılında uygulanan sigorta prim teşvikleri üzerine düşünceler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(41), 221–240.
- Orkunoglu Şahin, I. F. (2020). Genç işsizliği ve mücadele yöntemleri. *Genç Araştırmacılar Dergisi*, 8(20), 135–153.

- Şakar, M. (2006). *İş hukuku uygulaması*. Beta Yayınevi.
- Tuncaç, A. C., & Ekmekçi, Ö. (2009). *Sosyal güvenlik hukukunun esasları* (1. bs.). Legal Yayıncılık.
- Türk Metal Sendikası. (2015). İşsizlik sigorta fonu işsiz fonudur. <https://www.turkmetal.org.tr/haber/issizlik-sigorta-fonu-issizin-fonudur>
- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş). (2010). *İşsizlik Sigortası Fonu'ndan elinizi çekin: İnsana saygı, insan onuruna yakışır işsizlik sigortası istiyoruz*. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları.
- Türkiye İş Kurumu. (2025). *Türkiye İş Kurumu 2024 yılı faaliyet raporu*. İŞKUR Yayınları.
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu. (2001). *İşsizlik sigortası konusunda görüş ve öneriler* (Yayın No: 7). İnceleme Yayınları.
- Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği. (2009). <https://www.mevzuat.gov.tr>
- 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. (1999). <https://www.mevzuat.gov.tr>