

Afet Durumlarında İşsizlik Sigortası Fonunun Kullanımı

Use of Unemployment Insurance Fund in Disaster Situations

Zarife Özmandacı^a

Suat Uğur^b

Özet

İşsizlik, Sanayi Devrimi sonrası birçok ülkenin ana problemlerinden biri olarak ortaya çıkmıştır. Sanayi Devriminin sebep olduğu düşünülen bu durumun bireysel, toplumsal ve iktisadi birçok etkisi bulunmaktadır. İşsizliğin tamamıyla ortadan kaldırılması mümkün olmamakla birlikte olumsuz çıktıların en aza indirmek için aktif veya pasif politikalar kullanılarak çözümler üretilmektedir. İşsiz bireylerin uğradığı gelir kaybını engelleyerek ekonominin ve bireyin yaşadığı sıkıntıların önüne geçilmek için işsizlik sigortası fonu kurularak bu dönemin oluşturduğu dezavantajın finansmanı sağlamak amaçlanmaktadır. Değişen dünyada iklim krizleri ve olağan dışı birçok salgın hastalık, mevsim değişikliklerinden kaynaklı kuraklıklar, depremler gibi durumlar ile karşılaşmaktadır. Karşılaşılan bu farklı durumlarda işsizlik ödeneği ve işsizlik sigortası fonunun kullanımı ile krizler çözümlenmeye çalışılmaktadır. Yaşanan krizler neticesinde bu durumdaki bireylerin psikolojik durumları derinden etkilenirken ülkenin ekonomik durumu da sarsılmaktadır. Bu çalışmada işsizlik ödeneğinin bu farklı durumdaki kullanım biçimleri ile yaşanan krizler arasındaki ilişkiler incelenecektir. Küresel ekonomilerin hâkim olduğu günümüz ekonomilerinde doğal afet durumlarında işverenlerin de duyduğu destekler ve uluslararası rekabette yaşanan krizle kaybettikleri gücün desteklenmesi büyük önem taşımaktadır ve bu durumda işsizlik ödeneğinin ne gibi faydalar taşıdığı da önem kazanmaktadır. İklim ve doğal afet gibi durumlarda işsizlik sigortası fonunun finansmanının hangi durumlarda ve ne boyutlarda kullanıldığı incelenerek işsizlik ödeneklerinin kullanıldığı kapsamın tespiti önemli bir konu haline almaktadır. Bu bağlamda çalışmada devletin iç kaynak olarak kullandığı işsizlik sigortası fonunun kullanımını analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik Sigortası Fonu, İşsizlik Ödeneği, Doğal Afet

Jel Kodları: E24, J65, O15

Başvuru: 18 Eylül 2023

Kabul: 27 Eylül 2023,

Abstract

Unemployment emerged as one of the main problems of many countries after the Industrial Revolution. This situation, which is thought to be caused by the Industrial Revolution, has many individual, social and economic effects. Although it is not possible to completely eliminate unemployment, solutions are produced by using active or passive policies in order to minimize its negative outputs. It is aimed to finance the disadvantage of this period by establishing an unemployment insurance fund in order to prevent the loss of income suffered by the unemployed individuals and to prevent the problems experienced by the economy and the individual. In the changing world, climate crises and many extraordinary epidemics, droughts caused by seasonal changes, earthquakes are encountered. In these situations, the crisis is tried to be resolved with the use of unemployment benefit and unemployment insurance fund. As a result of the crises experienced, the psychological state of the individuals in this situation is deeply affected, while the economic situation of the country is also shaken. The visibility of these results and the relationship between the use of unemployment benefits in this situation and the crises experienced will be examined. In today's economies, where global economies are dominant, the support of their employers in natural disaster situations and the support of the power they lost due to the crisis in international competition are of great importance, and in this case, the benefits of unemployment allowance are also important. In cases such as climate and natural disasters, it becomes an important issue to determine the scope of unemployment benefits by examining in which situations and to what extent the financing of the unemployment insurance fund is used. In this context, the purpose of use of the unemployment insurance fund, which is one of the domestic debt resources of the state, will be analyzed.

Key Words: Unemployment Insurance Fund, Unemployment Compensation, Natural Disaster

Jel Codes: E24, J65, O15

^a Doktora Öğrencisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, demirzarife96@gmail.com, Orcid No: 0000-0002-6718-3716.

^b Prof. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İ.İ.B.F., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, suatugur@comu.edu.tr, Orcid No: 0000-0001-8009-6361.

GİRİŞ

Dünya’da yaşanan doğal afetler, salgın hastalıklar vb. olağan üstü durumlar neticesinde ekonomik olaylar vuku bulmaktadır. Küreselleşmenin yaşandığı günümüzde ulusal sınırların ortadan kalkarak devletlerin uluslara arası rekabetinin de varlığı bu durumun öncelikli bir önemde olduğunu göstermektedir. Olağanüstü durumların gelişimi küresel firmaları ve küçük esnafları farklı boyutlarda etkileşenler de çalışan her bireyin işgücünden düşüşü ve zor durumda kalışı hem ekonomik hem toplumsal bir etkiyi oluşturmaktadır. İşsizlik hem Türkiye’nin hem de birçok ülkenin karşı karşıya kaldığı önemli bir sosyal olgudur. Her ülkenin işsizlikle mücadele için uyguladıkları faaliyetler farklı olmaktadır. Kısa süreli işsizlikler veya işsiz kalmış bireyler için yeniden işe dönüşüne kadar asgari yaşamını desteklemek amacıyla nakdi ödemelerde gerçekleştirilmektedir. Bunun en iyi örnekleri, Covid-19 ve 6 Şubat 2023 depremleri sürecinde görülmüştür.

İşsizlikle karşı karşıya kalındığında kullanılan bir diğer araç kısa çalışma ve kısa çalışma ödenekleridir. Bu uygulama hem işvereni desteklerken işçinin de mağduriyetini azaltmaktadır. Bölgesel kriz yaratan veyahut ulusal kriz durumlarında en çok başvurulan yöntemlerden birisi olan kısa çalışma ödenekleridir. Beklenmedik doğal afet veyahut salgın durumlarında İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan nakdi yardımlar konjonktürel sorunları azaltmaktadır. Türkiye’de yaşanan doğal afet durumlarında ve 2020 Dünya Küresel Pandemi Krizi döneminde İşsizlik Sigortası Fonuna sık sık başvurulmasına neden olmaktadır. Doğal afet durumlarında ve salgın hastalıkların yaşanmasında Türkiye’de bu fonun sosyal politikanın bir aracı olarak kullanımı ve ön koşullarının neler olduğunun çerçevesinin çizilmesi bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

1.İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

İşsizlik, kavram olarak çalışma halinde olmama durumunu yansıtırken, toplumdaki mevcut işgücü potansiyelinin kullanılmaması anlamına da gelmektedir. Bireysel, toplumsal, siyasal, iktisadi açıdan birçok olumsuz neticeler doğurabilecek işsizliğin ortadan kaldırılması amacıyla çeşitli gelir araçları ile gelir güvenceleri oluşturulmuştur. İşsizlere en çok destekçi olan araçlar ise; aile, akraba ve hısımlardan olan toplumsal gelir aktarımlarıdır. İşsizlere destek olmak için sosyal koruma kapsamına dahil edilen işsizlik sigortası, işsizlerin ekonomik sosyal ve bireysel durumlarını iyileştirici geliri aktarıcı araçlar içerisinde yer almaktadır.

Toplumsal anlamda, mevcudiyette bulunan kaynakların tam anlamda kullanımının gerçekleşmemesini tanımlayan işsizlik, neden olduğu bireysel, toplumsal, siyasal ve ekonomik sonuçlar ile gelişmiş, gelmekte olan ve geri kalmış ülkelerin hepsini kapsayan ortak sorunların en başında gelmektedir. Küreselleşen ve makineleşen dünyada bu sorunun uzun süre varlığını koruyacağını düşünmek yerinde olacaktır (Erol, Özdemir, Yurdakul , 2010: 7). Özellikle sanayi devrimi ile endüstrileşmiş ülkelerde yaşayan bireylerin büyük bir bölümü ücret ile geçim sağlamak ve bireyin bu ortamda iş kaybı yaşaması ve iş arama sürecinin uzun yaşanması halinde bireyler büyük geçim problemleri ile karşı karşıya kalmaktadır (Dilik, 2000: 3; Sofracı, 2007: 166).

1.1. İşsizlik Sigortasının Tarihçesi ve Özellikleri

Ekin (1994: 22)’e göre işsizlik tanımlaması; kişinin dış etmenlerden dolayı, kendi isteği haricinde bağımlı olarak çalıştığı işi kaybederek bu süre zarfındaki gelir kaybıdır ve bu gelir kaybını karşılayan işsizlik sigortası dalıdır. İşsizliğin doğurduğu olumsuz sonuçlar karşısında ilk önlemleri sendikalar almaya başlamıştır. Bu önlemler günümüzdeki kadar geçerli önlemler olmasa da daha dar kapsamlı olduğu görülmüştür. Endüstrileşme ile işçilerin ücret haklarını korumak sendikalaşmayı da güçlendiren bir olgu haline gelmiştir. İlk sendika 1832’de İngiltere’de kurulmuş ve bu işçi haklarını savunurken işsizlikle de mücadelenin ilk adımlarından olmuştur (Ayhan, 2014: 4). Bununla birlikte 19. yüzyılın son dönemlerinde sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi başlamış ve işçilerin, iş kazaları, meslek hastalıkları veyahut yaşlılıkları gibi durumlar konusunda herhangi bir koruma sağlanmamış olmakla beraber bu taleplerinde haklı bulunmuşlardır. İşsizlik sigortası bu sayılan örneklerin gerçekleştirilmesi anlamında sosyo-ekonomik açıdan zor duruma düşen işçileri koruyarak diğer sosyal güvenlik yaklaşımlarından nitelik olarak farklılaşmaktadır (Ayhan, 2002: 2). Ancak işsizlik olgusu bu dönemde bireyin kendi sorumluluğunda olan bir olgu olarak yaklaşım görmüştür. İşsizliğin modern anlamda kapsama alınıp değerlendirilmesi ise Büyük Buhran dönemine kadar gerçekleşmiş ancak sonrasında ülkeler 20. Yüzyıl ile birlikte işsizlik sigortası sistemlerine yoğunlaşmış ve hayata geçirmişlerdir. Tarihi sürece göre bakıldığında ilk zorunlu olan işsizlik sigortası endüstrileşmenin ilk yaşandığı yerlerden olan İngiltere’de 1911 senesinde “Winston Churchill ile W. Henry Beveridge” birlikte oluşturulmuştur (Bal Bektaş, 2016: 68). Endüstrileşmeden sonra hayatımıza girmeye başlayan işsizlik sigortası, 1919 senesinde uygulama sahası İtalya’da oluşturulmuş ve sonrasında 1920 senesinde Avusturya’da ve 1927 senesinde Almanya’da uygulanmaya başlanarak zamanla bu durumdan mustarip ülkeler uygulamaya koymuşlardır (Tozan, 2013: 4).

Türkiye’de, işsizlik sigortası yukarıdaki açıklama ve ülkelerin yaklaşımlarına nispeten uzun yıllar boyunca tartışılmış ve sonrasında uygulanmaya koyulmuştur. Türkiye’de işsizlik sigortası kapsamındaki ilk düzenleme 1999 senesinde yürürlüğe girmiştir. 4447 sayılı kanun ile birlikte işsizlik sigortası uygulamaları sosyal güvenlik sistemindeki yerini almıştır. Türkiye’de işsizlik sigortasının diğer sanayileşmiş ülkelere nispeten daha geç uygulanmış olmasının sebebi ise işsizlik sigortası ile ilgili ortak görüş paydasının oluşturulamaması bulunmaktadır. İlave olarak; işsizlik sigortasının yerini kıdem tazminatı

uygulanmasının doldurması, işsizlik sigortası uygulamalarının işgücü maliyetlerinde artışa sebep olması, ülkenin ekonomik külfetini arttıracığı yönünde de tartışmalar yapılmıştır (Bal Bektaş, 2016: 73).

Kısaca, Türkiye’de 1991 yılında siyasilerin seçim vaatlerinden olan erken emeklilik gibi popülist yaklaşımlar hayata geçirilmiş ve kıdem tazminatı yaklaşımları çok geçmeden değerini kaybetmiştir. Yaşanan sosyal güvenlik krizi nedeniyle 1999 senesinde yürürlüğe giren 4447 sayılı kanunla emeklilik yaşları sigortalı kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaş sınırlaması yapılmıştır. Aynı kanunla sosyal güvenlik sistemimizde köklü bir değişiklik olarak 1 Mart 2002’den sonra sonuç vermeye başlayan İşsizlik Sigortası uygulanmaya başlanmıştır (Uğur, 2011: 101).

İşsizlik sigortası hususunda başka tanımlamalar da yapılmaktadır. Andaç (1999: 40, Ekin, 1994: 8) ’a göre işsizlik sigortası dış etmenler ile irade dışında işinden ayrılan sigortalının çalışma isteğini korumayı amaçlayıp ve bu süreçte yaşadıkları gelir kayıplarını bir nebze hafifleterek güvence verebilmek için de devlet tarafından kurulmuş olan bir sosyal sigorta dalıdır.

4447 sayılı Kanununun 47. maddesinde yapılan işsizlik tanımı ise; işsizliğin oluşması için bulunan şartların varlığı, aktif olarak çalışılan bir işyeri, bireyin çalışma isteği taşıması, yapılan işe beceri ve sağlığının mevcudiyeti ile kasti ve kusurlu faaliyeti olmamasına rağmen işini kaybeden sigortalı bireyin maruz kaldığı gelir kaybıdır (4447 sayılı Kanun m.47/c).

İşsizliğin tanımı için oluşması gereken nitelikler; irade dışılık, iş aramaya hazır durum, gelir kaybı gibi sıralanabilmektedir. Bu doğrultuda oluşacak negatif görünümü azaltmayı amaçlayan sosyal sigorta koluna da işsizlik sigortası denilmektedir.

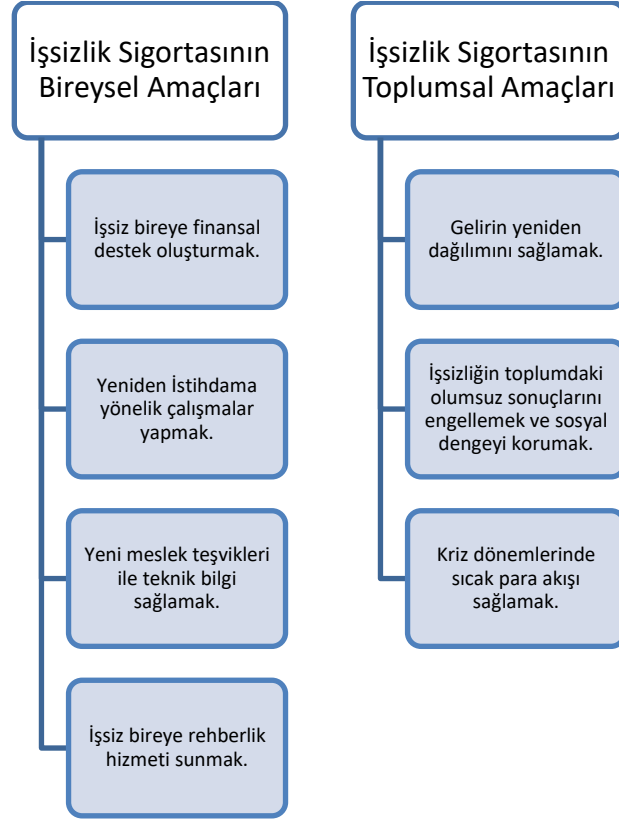
1.2. İşsizlik Sigortasının Amacı ve Kapsamı

Ülkemizde işsizlik sigortasının kurulma gerekçeleri arasında bulunan Anayasanın 2. Maddesinde olan sosyal devlet ilkesi ve de 49. Maddesinde geçen devletin işsizlik olgusunu önleme görevinin mevcudiyetidir. İşsizlik ile ilgili olan sigorta kolunun kabulünün hayata geçmesi ile “*İnsan Hakları Evrensel Bildirgesindeki 25. Madde*” ve “*102 sayılı ILO Sözleşmesi*” gibi uluslararası normlar ile entegrasyon gerçekleştirilmiş olacaktır (Tuncay & Emekçi, 2015: 604).

4447 sayılı yürürlükte bulunan “*İşsizlik Sigortası Kanunu*” nun 46. maddesinde işsizlik ile ilgili olan bu sigorta kolunun amaçları şu şekilde açıklanmıştır; İşsizlik sigortası ile ilişkili kural çerçevesini oluşturmak, uygulanması konusunda temel düzenlemeleri yapmak ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin hayata geçmesini sağlamaktır (4447 sayılı Kanun m.46).

İşsizlik sigortası, iktisadi gelişimin sağlanmasının yanında sosyal büyümenin gerçekleştirilmesi ve gelir dağılımının toplumda daha adil ve dengeli paylaşılmasına da katkıda bulunmaktadır. Bu da sosyal devleti sağlama niteliklerinin gereklilikleri arasında yer almaktadır (Taş, 2016: 28). Geliştirilen bu sigorta kolu, işsizlik sorununun bir çözümü değildir. İşsizlik sigortasının esas hedefi işsiz kalan sigortalı bireyin bu süre içerisinde karşılaştığı sorunları azaltarak kazanmış olduğu ücretin yerine “işsizlik ödeneği” adı altında ödeme desteği sunulmasıdır. Sanayi Devriminden sonra birçok ülkede toplumların geçimi bir işverene bağlı çalışarak elde edilen ücret karşılığı bir geçimine dayanmaktadır. Bu toplumdaki bireyler, olağan işsizlikle veyahut yaşanan herhangi bir doğal afet, pandemi krizi gibi durumlardan iş kaybı yaşadıklarında hemen işgücüne yeniden katılım sağlayamadığı durumda ekonomik güçlükler ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu sebeple işsizlik sigortası, çalışma isteği taşıyıp bu konuda yeteneği ve donanımı bulunan ve de işini kendi iradesi dışında kaybeden ve yeniden işe girememiş bireylerin geçici olarak kendilerini ve aile üyelerini korumak ihtiyacından doğmuş olan sosyal güvenlik amacı taşıyan bir programdır (Dilik, 1992: 74-75). Geliştirilen sigorta kolunun işsiz bireylerin kendilerini geliştirmesi ve mesleki eğitim olanakları yaratması gibi bireye geliştirici olanaklar sunarken iş edindirme gibi işlevleri ve faaliyetleri mevcudiyette bulunmaktadır (Güzel, Okur, & Canikoğlu, 2014: 804).

İşsizlik sigortası çalışma yaşamına dahil olmuş ve kazandığı ücret ile geçimini sağlayan her bireyin karşılaşılabileceği işsizlik riskini yaşadığı süreçte gelir kayıplarının onları en az seviyede etkilemesini sağlayarak işsizlik ödeneği ile desteklemekte ve birbir karşılaştığı işsizlik problemini kabullenip istemediği bir işte çalışmak zorunda bırakmayarak kendi gelişimlerini iş arama sürecinde sunan ve iyi koşullarda imkanlar yaratan bir düzenlemedir. Bu sigorta kolunun taşıdığı amaçlar ile toplumsal dengenin de kaybolmasının önüne geçerek düzeni koruma işlevini devam ettirmektedir. Bununla birlikte bu sigorta kolu ile kayıt dışılığın önüne geçilmesi konusunda da yol katedilmekte ve işverenlerinde kendi kriterlerine uygun işçi bulma imkanları artarken işçilere de seçenekler sunulmaktadır. Bu sigorta kolu altında verilen eğitim ve geliştirme çalışmaları neticesinde işçilerin kendilerine yatırım yapma olanakları da oluşmaktadır (Kocabaş & Canbey Özgüler, 2019: 270-271). İşsizlik sigortasının çeşitli amacı bulunmakla birlikte fayda sağladıkları alanlar da çeşitlidir. Bu bağlamda genel bir tablo ile bunları sınıflandırmak amaçlarının tanımlanması ve şekillenmesinde fayda sağlayacaktır.



Grafik 1: İşsizlik Sigortasının Amaçları

Kaynak: Grafik yazarlar tarafından metindeki kaynakçalar kullanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 1’de verilen ayrıştırmalara bakıldığında işsizlik sigortasının hem bireye hem de topluma faydası bulunmaktadır. İşsiz bireyler toplum içerisinde düzeni bozmaya eğilimli olarak görülmektedir. Bu durum bireyin kendi yaşamında olumsuzluklar oluşturmakta ve de toplumda yaşanacak huzursuzluklara kapı açmaktadır bu sigorta kolu da oluşan bu negatif etkilenimlerin ortadan kaldırılması adına hedefler belirlemiştir.

1.3. İşsizlik Sigortası Fonu ve Finansmanı

4447 sayılı Kanununun 53. maddesine düzenlenmiş olan “İşsizlik Sigortası Fonu” gelir kaynakları olarak işçi, işveren ve devlet tarafından ödeme sağlanan işsizlik sigortası prim kesintilerinden; mevcut primlerin değerlendirilmesinden temin edilen kazanç veya iratlardan; İşsizlik Sigortası Fon’unun açık teşkil etmesi durumunda ise devletçe sağlanacak katkılardan; sigortalılar ile işverenlerden temin edilecek olan ceza, gecikme zamları, faizler ve diğer gelirler ile bağışlardan meydana gelmektedir. Fon’un gider kalemleri incelendiğinde ise sigortalı işsizlere sağlanan ödeneklerden; ödenek kapsamında olan alanların genel sağlık sigortası ödemelerinden, meslek edindirme çalışmaları, geliştirme ve işe yerleştirme giderleri, “İşbaşı Eğitim Programı” gibi hizmetlerin sunulması için yapılan giderlerden; iş yerindeki çalışmaların azalışının sebep olduğu kısa çalışma ödenekleri ve yarım çalışma ödenekleri ile Ücret Garanti Fonu kapsamında oluşan giderlerden; istihdam teşviki amacı ile ayrılan kaynak ve diğer giderlerden meydana gelmektedir.

İşsizlik sigortasının geliri olan primler Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından toplanmakta ve prim dışındaki faaliyetler için de Genel Müdürlüğü görevlendirilerek yetki ve sorumluluk tanınmaktadır. İşsizlik Sigortası bütçesini oluşturan fonun temel gelir kaynağı SGK tarafından toplanan primlerdir. Primler üç gruptan temin edilmektedir. Bunlar; işçi, işveren ve devlettir. Prim yüzdeleri ise; işçi %1, işveren %2 ve devlet %1 olmak üzere 4447 sayılı kanunla belirlenmiştir. İsteğe bağlı olan sigortalı bireylerde ise devletin yüzdesi bulunmamaktadır. Engelli sigortalı bireylerde ise istihdam teşvikini de sağlamak amacı ile işverenin payını devlet üstlenmektedir (4447 İ.S.K. m.49). Devlet tarafından zaman zaman teşvikler sağlanmanın haricinde devletin ilk sosyal sigortanın gelir kaleminde bulunduğu işsizlik sigortası verilen önemi de vurgulamaktadır (Alper, 2011: 35).

İşsizlik Sigortası hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için kurulmuş ve giderleri yukarıda sayılan hizmetler ile çerçeve çizilmiş olan “İşsizlik Sigortası Fonuna” seneler içinde farklı önemli görülen gider kalemleri ilave edilmiştir. 2000 yılından başlayan işsizlik sigortası alanında toplanan primler 2002 yılında işsizlik ödeneği olarak ödenmeye başlamış ve sigortalı işsiz

bireylere verilen işsizlik ödeneği miktarının düşüklüğü ve yararlanma süresindeki kısıtlar ve yalnızca fonun işini kaybedenlere kullanılması da Fon'daki para miktarının giderek artmasına sebebiyet vermiştir. Fakat Fon'daki birikimin büyümesi gider kalemlerinin de büyümesine sebep olacak değişiklikler getirmiştir (Şen, 2021: 357).

Nitekim işsizlik sigortası fonunun gider kalemleri zaman içerisinde değişikliklere uğramıştır. “5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile birlikte “4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun” 46. maddesinde de değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda yapılan değişiklik konuyla alakalı maddeden “sigortalı işsizlere işsiz kalmaları halinde” ifadesini çıkartarak yerine “işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamak” ifadesini koyarak yeni düzenlemeler ortaya koymuştur. Değişiklik ile birlikte fonun yararlanan kesim sadece sigortalı işsizler olmaktan çıkmış ve tüm işsizleri kapsayan bir form almıştır. Daha sonrasında kanunda bulunan 48. Maddenin 7 bendindeki değişiklik ile Fon tarafından karşılanan yeni maddeler oluşmuştur. Bunlar Kuruma kayıt yaptırmış her bireye iş bulma, danışmanlık hizmeti ve mesleki eğitim faaliyetleri olarak belirlenmiş ve uygulamaya başlanmıştır (Arıcı, 2010: 178 Akt: Gün, 2016, 1308).

Başlangıçta açıklanan Fonun giderleri; sigortalı olup işini kaybeden bireylere sağlanan ödeneklerden, 5510 sayılı Kanun kapsamında ödeme gerçekleştirilecek olan genel sağlık sigortasının primlerinden, bireylerin meslek edindirilmesi, geliştirilmesi ve de yerleştirilmesi eğitimlerinden, işsizlik sigortasının barındırdığı hizmetlerin yerine getirilmesinden, Yönetim Kurulunun tasdiki bulunan kurum harcamalarından, ücret garanti fonuna yapılan ödemelerden ve de kısa çalışma ödeneklerinden oluşmuştur. Daha sonrasında bu giderlere ek olarak; Eynesz Maden Ocağı, Atabacası Maden Ocağı, Işıklar Maden Ocağı ve Ermenek ilçesinde bulunan maden ocaklarında hak sahibi olan gerçekleştirilen ödemeler, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) dahilinde olan yatırımlar amacı ile bütçeye transfer edilen miktarlar (T.C Resmi Gazete, 2008), doğum veyahut evlat edinme sonrasında yarım çalışma ödeneği ile ilgili ödemeler ve prim giderleri (T.C Resmi Gazete, 2016), nakit ücret desteği alanında gerçekleştirilen ödemeler (T.C Resmi Gazete, 2020), işbaşı eğitim programları için kullanılan harcama giderleri, İşsizlik Sigortası Fon'unun menkul kıymet gelirlerinden olan stopaj vergisi kesintileri eklenmiştir.

İşsizlik ödeneği fonu bazı durumlarda Hazineye aktarılarak, bazı durumlarda ödenekler yoluyla nakdi ödeme destekleri ile kullanılmış olup bu ödenekler fonun giderlerine yansıtılmıştır. Bu bağlamda Fon'un önemli sac ayaklarından olan işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneklerini açıklamak yerinde olacaktır.

1.3.1. İşsizlik Ödeneği

İşsizlik ödeneği, belirlenen şartların oluşması durumunda; işçinin çalıştığı yerde kendi kusurlu faaliyeti ve iradesi dışında gerçekleşen olaylar olmaksızın iş kaybı yaşanmasıyla ortaya çıkan gelir kaybını belirli süre zarfında telafi etmek amacı ile gerçekleşen nakdi bir destek ödemesidir. İşsizlik ödeneği, 4447 Sayılı Kanun'da sigortalı olup işsiz kalan bireye belirtilen koşulları sağlaması halinde belirli süre ve miktarda sağlanan parasal ödeme olarak tanımlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının amaçları arasında olan yardımlardan faydalanabilmek için bazı niteliklerin olması koşulu bulunmaktadır. 4447 sayılı Kanuna göre belirlenmiş olan bu koşullar kanunun 51. Maddesinde bulunmaktadır. Kanundaki açıklamaya göre sigortalı sayılan bireylerin ilgili kuruma başvuru yaparak işsizlik durumunu beyan etmeleri ve herhangi bir işte çalışmaya hazır olduklarının belirtmeleri gerekmektedir. İlave olarak Kanunda belirtilen süre şartı olan primlerini yerine getirmiş olmaları halinde işsizlik ödeneğine hak kazanmaktadırlar. Kanunun ilgili maddesine göre sigortalı bireyin işsizlik ödeneği almaya hak kazanması için;

1. Kendi kusuru olmadan ve iradesi dışında işsiz kalmak,
2. İş sözleşmesinin feshedildiği günden daha öncesinde 120 gün devamlı çalışan ve primleri düzenli ödenmiş olmak,
3. Çalışılan son 600 gün süresince işsizlik sigortası primini ödemiş olmak,
4. Hizmet sözleşmesinin feshedildiği tarihi takip eden son 30 gün içerisinde İŞKUR'a şahsen veyahut elektronik yolla başvuru gerçekleştirmeleri gereklidir.

Yukarıda belirtilen koşulların bir veyahut birkaçının oluşturulmaması işsizlik ödeneğini kazanmaya engel oluşturmaktadır. 4. maddedeki sürenin aşılması durumunda, aşılın süre kadar bir hak kaybı söz konusu olmaktadır. Belirtilen bu koşullara göre ilk kez iş arayan birisi veyahut kendi iradesi ile işten ayrılamayan bireyler işsizlik ödeneğinden faydalanamayacaktır. Bazı olağan üstü doğal afet durumları veyahut KOVID-19 gibi küresel pandemik durumlarda işçilerin devamlı gelirlerini koruma konusunda kolaylık oluşturan işsizlik ödeneği toplum düzeni içinde önem kazanmaktadır. Bununla birlikte İşsizlik Sigortası Fon'undan sağlanan kısa çalışma ödeneği de bu durumlar çok etkili bir pansuman aracı olmaktadır.

1.3.2. İşsizlik Sigortası Fonundan Karşılanaan Kısa Çalışma Ödeneği

Türkiye’de Kısa Çalışma Ödeneğinin gelişimi çok kısa bir tarihe dayanmaktadır. Kısa Çalışma başlangıçta 4857 Sayılı İş Kanunu’nun 65. maddesi içerisinde ele alınarak düzenlenmiştir. Sonrasında 5763 sayılı Kanun değişikliği ile birlikte 4857 sayılı İş Kanun’unda bulunan “Kısa Çalışma” ile ilgili düzenlemeler madde metni içerisinde çeşitli değişiklikler ile birlikte “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanun’una” aktarılarak varlığını devam ettirmiştir. 4447 sayılı Kanundaki hükümlerle kısa çalışma; genel iktisadi, sektörel veyahut bölgesel bunalımlar ile zor koşullar nedeniyle işyerinde haftalık çalışma zamanlamasının geçici süre ile önemli derecede düşürülmesi veya da işyerindeki gerçekleştirilen faaliyetlerin bütünüyle ya da geçici süre ile durdurulması durumunda, durumun gerçekleştiği işyerinde üç ay süresini aşmamak koşulu ile uygulanabilir (4447 sayılı Kanun Ek. m.2/1). Kısa çalışmadan faydalanmak isteyen ve 4447 İşsizlik Sigortası Kanun’una göre hizmet sözleşmesine dayalı işçi çalıştıran işveren, İŞKUR’a ve de toplu iş sözleşmesi gerçekleştirdiği sendikaya bir yazı ile bildirmelidir. Kanun’da bulunan gerekli koşulların oluşması ile Kurumun onaylaması hususunda işçinin herhangi bir onayının bulunması gerekmemektedir (Güven ve Aydın, 2017: 263-264; Süzek 2016: 834).

Kısa çalışma yapılan işyerinde kısa çalışma ödeneği, İşsizlik Sigortası Fon’undan karşılanmaktadır. Fakat işçinin kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmesi için iş akdinin derhal feshedilmiş olması hariç işsizlik sigortasına hak kazanma şartlarını sağlaması gerekmektedir. İşyerinin kısa çalışma durumunda sigortalı işçiye ödenecek olan kısa çalışma ödeneği miktarı, sigortalı çalışanın son iki ay prime dayalı kazançları baz alınarak günlük ortalaması alınan brüt kazancın yüzde atması olarak hesaplanmaktadır. İş Kanunu’nun 40. maddesindeki hükme göre zorlayıcı nedenler ile olan kısa çalışma durumunda işçiye yarım ücret verilen bir hafta süre sonrasında başlar. Kısa çalışma durumunun süre kıstası üç ay olarak belirlenmiştir fakat kısa çalışma ödeneği üç ay daha eklenerek altı aya kadar uzatılabilmektedir ve devam edip etmeyeceği ya da işsizlik ödeneği içinden mahsup edilip edilmeme durumunu belirlemekle Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır (4447 sayılı Kanun Ek m.2/6). Kısa çalışma ödeneğinin bireye sağlanması işsizlik durumunun önüne geçerek aktif sigortalılığının devamlılığını sağlamakla birlikte işsizlikle mücadele konusunda pro-aktif tedbir olarak değerlendirilebilmektedir (Alper, 2018: 425). İşsizlik ödeneğine göre hem işçiyi hem işvereni koruyucu görünümü olan kısa çalışma ödeneği İşsizlik Sigortası Fon’undan karşılanmakla birlikte prim kesintisi de bu alandan sağlanmakta olup ayrı bir kısa çalışma ödeneği primi mevcudiyette bulunmamaktadır (Çakmak, 2020:3-4). Böyle bir prim kesintisinin gerçekleşmesi durumu ve kısa çalışma ödenekleri için kurulacak ayrı bir fon olması ekonomik, bölgesel veyahut sektörel krizlerin yaşanması durumunda (GAP, tarih yok) ekonomik istikrarın gidişatının daha az etkilenmesini sağlayacak bir olgu olacaktır.

2. AFET DURUMLARINDA İŞSİZLİK SİGORTASI FONU

Afet durumlarında işsizlik sigortası fonunun kullanılmasına geçmeden önce işsizlik sigortasının kuruluş amacının ilk defa esnetildiği Güneydoğu Anadolu Projesi ile başlamak faydalı olacaktır. Fon kaynaklarının kanun amacı dışında kullanıldığı Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP); Proje Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki potansiyeli gün yüzüne çıkarmak ve değerlendirmek amacıyla bu bölgede yaşayan insanların gelir seviyelerini ve yaşam kalitesini arttırmayı, bölgeler arasındaki mevcut farklılıkları ortadan kaldırmayı ve ülke çapında ekonomik istikrar ve gelişme hedeflerini pekiştirmeyi amaçlayan bölgesel kalkınma çalışmasıdır. Proje uygulama sahası Güneydoğu Anadolu’da bulunan dokuz ili kapsamaktadır. Bunlar; Adıyaman, Siirt, Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa, Mardin ve Diyarbakır’dır (GAP).

Proje bölgede gelişim amaçlı bir görünüm sergilerken bu gelişimin istihdam boyutunu üstlenen İŞKUR’un uyguladığı GAP-2 Projesi de 2008-2012 seneleri arasında birçok mesleki gelişim ve eğitim olanağı yaratarak bölgedeki istihdamın gelişimi konusunda çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu faaliyetler işgünün ihtiyaç duyduğu eğitimler, girişimcilerin ihtiyaç duyduğu eğitimler, oryantasyon eğitimleri, toplum yararına gerçekleşen eğitimler ve UMEM çatısı altında sunulan kurs ve eğitimler olarak şekillendirilmiştir. Kısa çalışma projenin oluşum basamakları;

- S.G.2.1.: İlk basamak olan bu oluşum işgücünün ihtiyaç duyduğu bireyleri daha donanımlı ve gelişmiş şekilde yetiştirmeyi amaçlamaktadır.
- S.G.2.2.: diğer bir basamak olan bu oluşum ise ekonomik geçim amacıyla girişimciliği hedefleyen bireylere eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin sunulmasıdır.
- S.G.2.3.: diğer bir oluşum olan S.G.2.3. ise işgücüne katılım aşamasında gerekli olan donanımların kazandırılarak eğitim ve kursların sunulmasıdır.
- S.G.2.4.: son olan bu basamak ise toplumun yararına olan çalışmalar gerçekleştirerek hibe programlarının gelişimine katkı sağlamayı ve işgücü ile eğitim arasındaki bağıntıyı güçlendirmeyi amaçlamaktadır (İŞKUR).

Geliştirilen bu projelere ayrılan toplam bütçe 2008 ve 2012 seneleri arasında 139.329.000 TL miktarında belirlenmiştir. Bu bütçe ekonomik kalkınma amacı ile İşsizlik Sigortası Fon’undan karşılanan ilk yüklü miktardaki meblağdır. Proje kapsamında birçok eylem planı hayata geçirilmiş olup bu projenin istihdamda aktif politikalar ile faaliyette olduğunu söylemek mümkündür.

Proje kapsamında faydalanan bireylerin sayısı 2012 senesinde 11.090 kişi, 2011 senesinde 10.463 kişi, 2010 senesinde 11.087 kişi, 2009 senesinde 13.143 kişi olarak neticelenmiştir. Toplam olarak ise 45.783 kişi olarak sayının büyükleri göze çarpmaktadır. Bu bağlamda proje kapsamında sosyal ve ekonomik kalkınma amacıyla sağladığı faydalar istihdam oranlarına yansyarak gözle görülür bir tablo çizmiştir (İŞKUR).

İşsizlik Sigortası Fon'unda bulunan yüklü birikimlerin 2008 yılında gerçekleşen değişim ile birlikte ekonomik kalkınma temelli olarak kullanılmaya başlanması ile Fonun finansmanının gider kalemlerinde büyük oranda değişikliğe sebep olmuştur. Bölgesel temelli kalkınma amacı taşıyan GAP Eylem planı ise gider kalemlerini çok büyük boyutta etkileyici miktarlar olduğu için birçok araştırmacı tarafından eleştirilere konu olma niteliği taşımıştır. Süreç içerisinde GAP Projesi için yaklaşık 12 milyar TL hazineye transfer edilmiştir. 2014 yılında Manisa'nın Soma ilçesinde bulunan maden ocağında yaşanan talihsiz olaylar neticesinde yaşamını yitiren çalışan yakınları olan hak sahibi bireylere ve buna benzer Atabacası ve de İşıklar Maden işletmelerinde ödemeleri gerçekleştirilmemiş sigortalı çalışanların ücret hakları Fon tarafından karşılanmıştır. 2015 senesinde Karaman ilinin ilçesi olan Ermenek'te ise yaşanmış olan maden kazasında yaşamını kaybeden sigortalı çalışan yakınlarına ödemeler de Fon'dan karşılanarak yaklaşık 80 milyon TL değerinde gider kalemini arttırmıştır (Şen, 2021: 325-366).

İşsizlik Sigortası Fon'unun devamlılığı yönünden Güney Doğu Anadolu Projesine yapılan yatırımlar ele alındığında Arıcı (2010:82 akt Şen, 2011:356) bu durumu şöyle eleştirmiştir; Fon'un sağladığı finansmanın kullanım alanının kalkınma niteliği taşıması hukuk düzenine aykırı görülmektedir ve fonun devamlılığını riske eden değişiklik kanun devletine geçişin belirtisi olarak analiz edilmektedir. Fonun bu yönlü evrimi hem fon hem de hukuk düzeni için risk barındırmaktadır.

Erdoğan (2010: 163-164)'ya göre ise Fon'un kullanım alanların böyle bir yelpazeye ulaşması Hükümete göre istihdam artışı sağlayan bir açıklama ile savunulması, işsizlik ve istihdam adına olan harcamaları geçerli kılmış görünüm sergilese bile taraf olan işçi ve işveren sendikaları tarafından fonun nihai amaçlarından sapmaya uğraması olarak değerlendirilmektedir.

GAP projesi kapsamındaki bütçe giderleri ile kaynaklarında ciddi azalma görülen İşsizlik Sigortası Fonuna küresel pandemi olan KOVID-19 ile de bir darbe daha gelmiştir. 2020 senesinde mart ayından sonra ülkemizde KOVID-19 vakalarının görülmeye başlanması ile birlikte toplumun sosyal, ekonomik, hayati birçok alanında etkisi hissedilen olaylar zinciri yaşanmış ve bu durumdan işgücü de payına düşeni almıştır. Sosyal Güvenlik ve Çalışma Ekonomisi bu kapsamda büyük zorluklar yaşamış birçok işyerinin işleyişi sektöre uğramış ve bunun sebebiyet verdiği birçok işsizlik ve kısa çalışmalar yaşanmıştır. Bu durumda ihtiyaç duyulan mali destek ise İşsizlik Sigortası Fon'unun gider kaleminin görünümünü değiştiren bir etki taşımıştır. Ulusal ve uluslararası ekonomik buhranları tetikleyici olan KOVID-19 pandemisi çalışma şekillerinde ve ücret ödemelerinde yarattığı değişiklikler kalıcı etkiler bırakmışlardır (Balcı & Çetin, 2020: 41-42).

KOVID-19'un işgücü piyasasına ve sosyal güvenlik kapsamına etkileri şöyledir;

- İş sözleşmelerinin feshedilmesi
- İşsizlik ödeneği başvuru artışının yaşanması
- Kısa çalışma ödeneğine artan talep
- Pandemi döneminde iş kaybı yaşayan bireylere nakdi ücret desteği sağlanması
- İşten çıkarılmaların yaşanması ile İşsizlik sigortasına ödenen primlerde yaşanan fonun gelir kaybı
- Sağlık problemlerinin yaşanması sebebiyle işverenlerin işgücü kaybına uğrayıp işin sektöre uğraması

Bu maddeler incelendiğinde KOVID-19 pandemisi ile İşsizlik Sigortası Fonu'nun gelir gider dengesinin negatif bir bozulma yaşadığı değerlendirilmektedir. İşsizlik Sigortası ödemelerinin pandemi sürecindeki seyri de farklılıklar göstermiştir.

Tablo.1. 2019-2020 ve 2021'de İşsizlik Ödeneğinden Faydalanan Kişi Sayısı ve Ödenen Tutar

	2019		2020		2021	
Aylar	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)
Ocak	653.925	646.063	610.287	712.457	216.014	291.072
Şubat	676.725	673.334	592.810	698.441	204.014	277.409

Afet Durumlarında İşsizlik Sigortası Fonunun Kullanımı

Mart	682.362	672.860	594.577	683.678	200.015	275.220
Nisan	657.387	654.531	592.130	730.895	201.242	274.460
Mayıs	643.229	656.442	530.102	656.460	190.962	267.972
Haziran	643.797	660.651	464.930	563.042	187.004	260.868
Temmuz	657.026	688.367	401.645	494.637	248.168	341.018
Ağustos	640.620	689.298	356.858	438.039	324.372	488.307
Eylül	627.828	660.473	307.812	370.135	359.876	518.414
Ekim	599.956	654.065	255.424	311.195	383.115	555.958
Kasım	595.112	660.401	225.771	279.786	403.268	594.269
Aralık	595.783	668.576	207.263	262.691	439.234	649.353
Toplam	7.673.750	7.985.061	5.139.429	6.201.456	3.357.284	4.794.321

Kaynak: (İŞKUR, 2021:1)

Tablo 1 incelendiğinde İşsizlik ödeneği başvuru ve ödeme sayısının azaldığı göze çarpmaktadır ancak işsizlik ödeneğinden faydalanma şartlarının etkisi olduğu söylenebilir. Tablo 1'e göre 2019 yılında işsizlik ödeneği alan kişi sayısı 7.673.750, 2020 yılında ödenekten faydalanan kişi sayısı 5.139.429, 2021 yılında ise ödenekten faydalanan kişi sayısı 3.357.284 olarak azalmıştır. Bunun sebebi KOVID-19 Pandemisi ile kısa çalışma koşullarından faydalanma şartlarındaki değişikliklerle daha çok ödenegi oradan gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır.

2019 Ocak-Aralık döneminde işsizlik ödeneğine başvuran kişi sayısı 185.017 iken hak eden sayısı 88.251'dir (İŞKUR, 2021).2020 Ocak-Kasım döneminde ise işsizlik ödeneğine başvuran kişi sayısı 1.392.799 iken hak eden kişi sayısı 477.066 işsizlik ödeneğinin pandeminin başlamasıyla böyle bir tablo sergilemesi de işsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısındaki artışı desteklemektedir. Başvuran ve hak eden kişi sayısı arasındaki bu büyük fark ise Pandemide işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarında bir değişimin olmaması ve daha çok kısmi çalışma ve nakdi ücret yardımı gibi kapsamlardan ödenek alınmasıdır.

Tablo.2. 2019, 2020 ve 2021 yıllarında Kısa Çalışma Ödeneğinden Faydalanan Kişi Sayısı ve Ödenen Tutar

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)
Ocak	26.562	18.800	24.847	23.210	1.401.567	2.191.200
Şubat	36.139	24.598	17.862	12.096	1.329.490	2.114.750
Mart	35.850	27.966	96.636	32.232	1.158.123	1.777.670
Nisan	23.259	20.946	3.243.126	5.100.339	1.086.830	1.594.803

Mayıs	11.964	10.273	3.282.817	5.560.422	1.314.311	2.036.195
Haziran	9.638	7.435	2.486.854	3.375.844	991.466	1.482.417
Temmuz	6.328	5.987	1.774.865	2.640.433	3.786	4.895
Ağustos	9.687	9.704	1.302.755	2.042.091	4.447	4.718
Eylül	10.839	11.728	1.051.710	1.616.172	3.018	2.452
Ekim	16.236	15.125	967.563	1.491.834	5.250	3.374
Kasım	16.219	13.041	1.015.981	1.534.725	4.755	2.600
Aralık	24.405	16.206	1.386.424	2.135.956	5.694	2.426
Toplam	227.216	181.809	16.651.440	25.565.354	7.308.737	11.217.500

Kaynak: (İŞKUR, 2021:2)

Pandeminin yaşanması ile birlikte 2019 yılı kişi sayısı genel toplamı 227.216 iken 2020 ve 2021’de bu kadar artmış olmasının sebepleri arasında kısa çalışma ödeneğinde gerçekleşen değişikliklerde bulunmaktadır. Bu sebepler; 7226 sayılı değişiklik ile ilgili Kanun’un 41’inci maddesi ile birlikte İşsizlik Sigortası Kanun’una geçici olarak eklenmiş olan 23’üncü madde de gerçekleştirilmiştir. KOVID-19 pandemisinin yaratmış olduğu zorlayıcı nedenler koşulu ile gerekçelendirilen kısa çalışma ödeneğinin başvurularında ve kısa çalışma hizmetinden faydalanma hususunda belirtilmiş olan şartlarda iyileştirmeler yapmıştır. Bu bağlamda iş sözleşmesine bağlılık süresi ve sigortalı şekilde çalışmanın getirdiği koşul olan işsizlik sigortası primlerinin ödeme sürelerinde azaltmaya gidilmiş ve buna ek olarak işverenlere işçi çıkartma yasağı getirilmiştir (Karabulut, 2020, s. 10). Bu bağlamda Tablo 2 incelendiğinde 2020’nin Nisan ayında 3.243.126 kişi kısa çalışma ödeneğine hak kazanmıştır yani Koronavirüs vakasının Türkiye’de ilk kez görülmeye başlandığı 2020 Mart ayından sonra göze çarpan artış görülmüştür. Ödenekten faydalanan kişi sayısı ve ödeme miktarının 2021 Haziran ayına kadar devam etmektedir. Bu durum KOVID-19 Pandemisinin İşsizlik Ödeneği Fon’una yansımalarından sadece birisidir. Bununla birlikte İşsizlik Sigortası Kanun’una eklenen geçici 27 ve 28’inci maddeler ile iki ayrı nakdi ücret desteği yardımları da oluşturulmuş ve bu kapsamda ücretsiz izne ayrılmış olan ve kısa çalışma ödeneğine ve işsizlik ödeneğine hak kazanamayanlar bulunmaktadır.

Tablo.3. 2020 ve 2021 yıllarında Nakdi Ücret Desteğinden Faydalanan Kişi Sayısı ve Ödenen Tutar

Aylar	2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)
Ocak			859.894	1.057.550
Şubat			752.431	999.308
Mart			761.552	993.276
Nisan	880.088	441.907	862.895	1.136.085
Mayıs	1.204.110	1.267.828	996.727	1.352.952
Haziran	1.235.859	1.130.612	771.374	1.109.718

Afet Durumlarında İşsizlik Sigortası Fonunun Kullanımı

Temmuz	812.643	784.494	54.464	88.407
Ağustos	736.815	788.910	6.938	14.080
Eylül	669.167	708.565	695	1.772
Ekim	604.254	629.937	505	1.293
Kasım	698.753	726.094	193	352
Aralık	701.411	747.316		
Toplam	7.543.100	7.225.663	5.067.668	6.754.793

Kaynak: (İŞKUR, 2021:3)

KOVID-19 pandemisinin ülkemizde yaygınlaşmaya başlaması ile işsizlik ile karşı karşıya kalan bireylerin ekonomik durumlarını destekleyebilmek amacı ile Nisan ayından sonra uygulanmaya başlanan nakdi ücret desteği, 2020 senesinde Nisan ayında başlamasına rağmen en çok faydalanan kişi sayısı 7.543.100 olarak belirlenmiştir. Kapanma ve sağlık tedbirlerinin sık olduğu süreçlerin başlaması ve vakaların azalması ile birlikte nakdi ücret desteğinden yararlanan kişi sayısının zamanla azaldığı Tablo 3'ten anlaşılmaktadır. Bu desteğin varlığının olması işsizlik ödeneğine başvurup hak kazanamayan bireylerinde bazı koşullar sağlanıyorsa faydalanabiliyor olmasıdır. Bu durum işsizlik ödeneğindeki azlığı destekler niteliktedir. Buna ilave olarak yaşanan pandemi sürecinin İşsizlik Sigortası Fon'una etkisini daha net görebilmemiz için gelir ve gider bilançosuna da değinmemiş gerekmektedir.

Tablo.4: İşsizlik Fon'unun 2019-2020 ve 2021 Yıllarındaki Gelir ve Gider Tablosu

(Bin TL)	2019	2020	2021 Ocak- Aralık	2021 Aralık
TOPLAM GELİR	40.365.367	38.270.443	46.028.972	4.950.399
İşçi ve İşveren Primi (%1 işçi, %2 İşveren)	16.547.023	16.225.243	24.259.971	2.555.908
Devlet Katkısı	5.515.674	5.408.411	8.086.657	990.552
Faiz Gelirleri	16.832.038	15.749.723	12.657.253	1.321.270
Diğer Gelirler	1.470.632	887.066	1.025.091	82.669
TOPLAM GİDER	36.467.481	66.599.185	58.490.137	3.429.206
İşsizlik Ödeneği	10.006.403	8.384.775	5.560.998	739.882
Kısa Çalışma Ödeneği	192.432	27.395.624	15.985.304	2.625
Nakdi Ücret Desteği	0	6.536.049	7.305.615	610
Yarım Çalışma Ödeneği	30.724	27.448	24.530	2.118
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	156.954	48.665	34.282	9.406

Aktif İşgücü Programları	6.579.273	2.955.297	3.737.828	251.567
İşbaşı Eğitim Programları	3.039.028	2.690.180	3.605.548	237.689
Teşvik ve Destek Ödemeleri	16.058.120	18.088.597 2	21.677.664	2.138.418
Diğer Giderler	404.546	472.548	558.369	46.890
MENKUL KIYMET VE NAKİT FON VARLIĞI	131.541.792	103.213.050	90.751.885	90.751.885

Kaynak: (İŞKUR, 2021:6)

Tablo 4'e baktığımızda 2019 yılında toplam gider 36.467.481 olarak gözükmekte ve toplam gelir 40.365.367 olarak belirtilmiş ve gelir gider arasındaki fark ise 3.897.886 olarak çıkmakta ve gelirler giderden daha fazla gözükmektedir. Pandeminin başlaması ile birlikte 2020 yılında toplam gider 66.599.185 olmuş ve gelirden daha fazla gider meydana getirmiştir. 2020 yılında giderlerin en çok çıktığı kalem ise 27.395.624 TL ile kısa çalışma ödeneği olmuş ve yukarıda bahsettiğimiz pandemi sürecinde kısa çalışma ödeneği şartlarının hafifletilmesinin bu durumda etkisi bulunmaktadır. Bununla doğru orantılı olarak menkul kıymet ve nakit fon varlığı 2020 senesinde 103.213.050 TL'ye düşmüştür. 2021 yılına baktığımızda ise giderler gelirlerden fazla çıkmakta ancak işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneğinde düşüş yaşanmaya başladığı ve yavaş yavaş pandemi etkisinden çıkıldığı görülmektedir. Nakdi ücret desteğinin gider kalemleri payına baktığımızda ise kısa çalışma ve işsizlik ödeneğine göre düşük gözükmektedir ancak gider kalemlerinin yenisi olması toplam gelir ve gider üzerinde etki oluşturmaktadır. Bununla birlikte pandemi süreci ile işveren teşvik ve desteklerinin işçiye olan destekten fazla olması da İşsizlik Sigortası Fon'unun dağılımı konusunda farklı görüşleri de gündeme getirmiştir.

İşsizlik Sigortası Fonu; kalkınma, salgın hastalıkların yaşanmasında kullanılarak ekonomik düzenlemelere destek olarak görülmektedir. İşsizlik Sigortası Fon'u bu durumlarda farklı amaçlarla değerlendirilmektedir. İşçiyi, işsizlik durumunda koruma, geliştirme ve danışmanlık sağlama amacıyla kurulan fon, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen depremlerle farklı amaçlar için yeniden kullanılmak zorunda kalmıştır. 2023 yılının şubat ayının 6. gününde yaşanan Kahramanmaraş depremleri ile de bu durumu yaşayan bireylere de maddi destekler sunulmaya çalışılmıştır. Doğal afetler, elbette yaşadığımız dünyanın kaçınılmaz olaylarıdır. Kahramanmaraş ve çevre illerde art arda gerçekleşen 7.7 ve 7.5 şiddetindeki depremler maddi ve manevi birçok kayba neden olmuştur. Geriye kalan bu tahribatı tüm ülke seferber olarak atlattırma çalışmıştır. Hala maddi boyutunda da çalışmalar mevcudiyetini devam ettirmektedir. Bu bağlamda gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye ekonomik problemler ile karşılaşmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından depremden sonra evsiz, işsiz, kötü koşullarda kalan bölge halkının yaralarını sarmak ve bölgede yaşayanların istihdamının devamlılığını korumak amacı ile işçi ve işveren gruplarına destekte bulunulmuştur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yaşanan büyük depremin ardından OHAL ilan edilmesi ile bu süre içerisinde geçerli olacak düzenlemeler uygulamıştır. Bunlar;

- Uygunluk tespiti süresi şartını kısa çalışma ödeneğinden kaldırarak başvuruda bulunan işverenlere ödenek verilecektir.
- Maddelerin yürürlüğe girmesi ile iş sözleşmeleri, belirli süreli iş sözleşmesinin bitmesi, işyerinin kapatılması veyahut işyerinin faaliyetinin sonlandırılması gibi durumlar dışında feshedilmesi yasaklanmıştır.
- Olağanüstü hâl olan illerde işverenleri tarafından kısa çalışma ödeneğine başvurulmuş ancak hak kazanamamış bireyler ve iş yerinin kapatılması veya feshedilmesi durumunda herhangi bir gelir elde edememiş bireyler olağanüstü hal süresini geçmeyecek şekilde günlük 133,44 TL işsizlik sigortası Fonundan finanse edilen Nakdi Ücret desteğinden yararlanabileceklerdir.
- Nakdi ücret desteği alan kişilerin genel sağlık sigortalı sayıldığı ve genel sağlık sigortası primlerinin İşsizlik Sigortası Fon'u tarafından karşılanacağı açıklanmıştır.

Tablo.5: 2022 ve 2023 Yılları Ocak/Şubat/Mart Ayları İşsizlik Ödeneği Başvuran ve Hak Kazanan Kişi Sayısı

	2022	2023
--	------	------

Afet Durumlarında İşsizlik Sigortası Fonunun Kullanımı

Aylar	Başvuran kişi Sayısı	Hak kazanan kişi sayısı	Başvuran kişi sayısı	Hak kazanan kişi sayısı
Ocak	165.170	86.271	185.017	149.575
Ocak-Şubat	295.838	149.175	319.703	141.514
Ocak-Mart	440.673	216.078	462.386	198.386

Kaynak: (İŞKUR, 2022-2023)

Tablo 5 incelendiğinde işsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısının geçen yıla göre yalnızca Ocak-Şubat aylarında artış göstermiş ancak faydalanan kişi sayısında 2022 yılına göre düşüş olmuştur. İşsizlik ödeneğine 2022 Ocak-Şubat ayında başvuru toplam 295.838 gerçekleşmiş hak kazanan ise 149.175 olarak paylaşılmış. Ocak-Mart döneminde ise 21.713 kişi daha fazla başvuru yapmış fakat hak kazanan kişi sayısında düşüş olmuştur. Bu durumun sebebi kısa çalışma ödeneklerine ve nakdi ücret desteğine olan artıştan kaynaklanmaktadır. Kısa çalışma ve nakdi ücret destekleri Tablo 6 ve Tablo 7’de ele alınmıştır.

Tablo.6: 2022 ve 2023 yılları Kısa Çalışma Ödeneği Alan Kişi Sayısı ve Ödenen Tutar

Aylar	2022		2023	
	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)
Ocak	5.201	23.210	1.261	1.331
Şubat	10.859	12.096	81.707	231.289
Mart	12.609	32.232	100.217	387.366
Nisan	7.601	5.100.339	76.545	273.733
Mayıs	5.019	5.560.422	47.558	46.595
Haziran	4.475	3.375.844	3.129	3.342
Temmuz	3.361	2.640.433		
Ağustos	2.525	2.042.091		
Eylül	2.264	1.616.172		
Ekim	1.814	1.491.834		
Kasım	1.104	1.534.725		
Aralık	1.236	2.135.956		
Toplam	58.068	11.263	310.417	943.656

Kaynak:(İŞKUR, 2023:2)

Tablo 6 incelendiğinde 2022 senesinde kısa çalıma ödeneği alan kişi sayısı 58.068, ödeme miktarı ise 2.042.091 TL olmuştur. Tüm yıl boyunca son aylara doğru başvuran kişi sayısındaki azalma göze çapmaktadır. 2023 yılına baktığımızda ise yılın ilk altı ayının verileri paylaşılmış olmasına rağmen kısa çalışma ödeneğinden faydalanan kişi sayısı 310.414 kişiye ulaşmış ve ödeme miktarı 943.656 TL'dir. Aradaki bu açık ara fark deprem bölgesinde yaşayan işçi ve işverenlerin etkisini taşımaktadır. 6 şubat 2023'te yaşanan depremden sonraki mart ayında gerçekteşen kişi sayısındaki artış ve ödeme miktarındaki artış bu kanıyı destekler niteliktedir.

Tablo.7: 2022 ve 2023 yılları Nakdi Ücret Desteği Alan Kişi Sayısı ve Ödenen Tutar

Aylar	2022		2023	
	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödenen Tutar (Bin TL)
Ocak	37	89	0	0
şubat	20	136	51.757	138.399
Mart	26.895	11.503	71.131	286.988
Nisan	0	0	59.281	224.478
Mayıs	55	238	38.749	36.709
Haziran	0	0	900	872
Temmuz	110	172		
Ağustos	0	0		
Eylül	0	0		
Ekim	106	121		
Kasım	0	0		
Aralık	77	485		
Toplam	27.300	12.743	221.818	687.447

Kaynak:(İşKUR, 2023:3)

Tablo 7 incelendiğinde 2022 senesinde nakdi ücret desteğinin çok düşük seviyelerde olduğu görölmektedir ancak 2023 şubat ayında ödeme alan kişi sayısı 0'dan 51.757 kişiye ulaşmış ve mart ayında bu sayı 71.131 olmuştur. Bununla birlikte ödeme miktarları şubat ayında 138.399 TL, Mart ayında 286.988 TL olarak açıklanmıştır depremin yaşandığı ayı takip eden sonraki ayda talebin artışı gözle görülür şekilde anlaşılmaktadır.

Doğal afetler, salgın hastalıklar ve yaşanan krizler ülkelerin durumunu derinden etkileyen olaylardır ve bu durumun etkilerini kısa sürede ortadan yok etmek pek kolay olmamaktadır. Bu sebeple 06.02.2023 tarihli depremlerin İşsizlik Sigortası Fon'una finansal olarak büyük etkileri bulunmakta ve giderleri arttırıcı bir etki taşımaktadır.

3. SONUÇ

Çalışmada işsizlik sigortasının tanımlamalarına, gelişimine ve amaçlarına yer verilmiş ve işsizlik sigortası fonunun işleyişi ele alınarak gelir ve gider kalemlerindeki değişimler mercek altına alınmıştır. Bireyin işsizlik ödeneğine hak

kazanabilmesi için dayandırıldığı temel koşullar olan istek ve irade dışı iş kaybı, sigorta primlerini kanunda geçerli sürelerde ödemiş olması gibi niteliklere değinilmiştir. İşsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, nakdi ücret desteği gibi gider kalemlerinin acil durumlarda uğradığı değişikliklere dair literatür incelemesi yapılarak İŞKUR'un yayımlanmış olduğu veriler yorumlanmıştır.

Küreselleşen dünyada endüstrileşmenin doğurduğu bir ihtiyaç olan işsizlik sigortası, bireyi güvence altına alan ve işsizlik ile karşı karşıya kalındığında bireyin gelir kaybını ve sosyal düzendeki dezavantajını azaltan bir amaç taşımaktadır. Dünya'da zamanla yaşanması her daim muhtemel olan doğal afet ve salgın hastalıklarda düzenin işleyişini derinden etkileyen önemli etmenlerdir. İşçinin ve işverenin bu durumlarda da güvence altına alınması doğayla iç içe yaşayan insanoğlu için bir gerekliliktir. Sosyal ve ekonomik düzeni sekteye uğratan doğal afet ve salgın hastalıklar sırasında finansal destek olarak işsizlik sigortası fonundan faydalanılmaktadır. Yukarıda açıklanan Güneydoğu Anadolu Projesinde olduğu gibi yalnızca doğal afet ve salgın hastalık durumunda değil istihdam ve kalkınma amacı ile de fonun faydalanılmaktadır. Bu durum 2008 yılından sonra fonun gider kalemlerinde değişiklikler meydana getirmiştir. Değişiklikler İşsizlik Sigortasının toplumsal amaçlarına hizmet etmektedir ancak fonun hem bireysel toplumsal hedefleri arasında dengesizlik oluşturmakta hem de fon gelir ve giderleri arasındaki dengeyi bozmaktadır.

Toplumsal düzen içinde kriz dönemlerinde sıcak para akışının doğrudan ve denetim ile yönlendirilmesi fon giderlerinin adil dağılımına sebep olacaktır. GAP Projesinde hazineye aktarılan miktar toplumsal amaca hizmet etmekle beraber bireysel amaçları zedeleyen bir görünüm çizmektedir. KOVID-19 pandemisine baktığımızda ise Nakdi Ücret Desteğinin uygulamaya konulması işsizlik ödeneği gider kaleminde azalmaya sebep olsa da fonun toplam giderini arttırıcı unsur olarak varlığını korumuştur. Bununla birlikte pandemi döneminde kısa çalışma ile desteklenen işveren paydaşı bu dönemde işçi ve işveren primlerinin dağılımı arasındaki dengenin bozulmasına sebep olmuş ve dikkatleri üzerine çekmiştir.

6 Şubat 2023 depremlerinde ise pandeminin yavaş yavaş hayatımızdan çıkması ile azalan Nakdi Ücret Desteğinin tekrar artışına sebebiyet vermiş ve işverene destekler kısa çalışma ödeneği ile tekrar devam ederek bölgedeki işçi ve işverenler desteklenmiştir. Kısa çalışma ödeneğinde denetimin kaldırılması işverenlerin kısa çalışma ödeneğine hak kazanmalarının gecikmesinin önüne geçmiş fakat işini kaybeden işçiler işsizlik ödeneği, nakdi çalışma ödeneği ve kısa çalışma ödeneğine hak kazanma şartları ve yalnızca birinden faydalanabilme koşulu altında olumsuzluklar yaşamışlardır. Fonun toplumsal amaçları kriz anında yerine getirilmekte ancak paydaşlar arası dengesiz dağılımla birlikte Fonun nihai amacını zedelemektedir. Sayılan bu olumsuzlukları azaltmak gerekmektedir.

- ✓ Çalışmanın incelemiş olduğu doğal afet ve pandemi gibi kriz durumlarında ödeneğin kullanımının gelir-gider dengesini sağlamak amacıyla devletin sağladığı prim ödemelerine belirli süre ve miktarda artış yapılarak hem denge korunur hem de daha fazla nakdi parasal ödeme gerçekleştirilebilir olacaktır.
- ✓ İşsizlik Ödeneğinin Fonunun doğal afet ve pandemi gibi olası ihtimali olan kriz durumlarında da kullanımı yerine doğal afet ve kriz planlaması fonu kurulup hazırlıklı doğal bir bütçe planlamasının oluşması hem ekonomik hem sosyal istikrarı koruyucu bir kapsam taşıyacaktır.

Yaşanan her kriz kendine özel nitelikler taşımaktadır ve bu durumda krizin yaşandığı bölgelerde nakdi parasal ödeme gibi tedbirlerin alınması kaçınılmaz olmaktadır. İşsizlik ödeneği fonunun sürdürülebilirliği için bu durumlarda mercek altına alınması gereken bir konu olup, toplumsal ve ekonomik istikrar için büyük önem arz etmektedir.

Gerek küresel salgın döneminde gerekse ulusal deprem felaketi karşısında devletin elinde kaynağı olan işsizlik sigortası fonunun bulunması sosyal devlet ilkesi açısından büyük bir kazanç olmuştur. Bununla birlikte özellikle son 3 yıllık dönemde düşük faiz politikaları ile işsizlik sigortası fon kaynakları yüksek enflasyon karşısında ciddi oranda reel olarak kayıp yaşamıştır. Buna ilave olarak salgın ve deprem felaketlerinin etkisi ile ekonomik varlığı daha da azalan işsizlik sigortası fonunun gelecek yıllardaki çalışma hayatındaki ihtiyaçları karşılayabilmesi için rasyonel önlemlerin alınması faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- ALPER, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler. Sosyal Güvenlik Dergisi, 1(1), 7-47.
- ALPER, Y. (2018). Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Sosyal Sigortalar Hukuku. Bursa: Dora Yayınevi.
- ANDAÇ, F. (1999). İşsizlik Sigortası. Kayseri.
- AYHAN, A. (2002). 4477 Sayılı Kanun'a Göre İşsizlik Sigortasının Önemi, Yararlanma Koşulları ve Sağlanan Yardımlar. Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, 7(1), 1-9.
- AYHAN, A. (2014). Türkiye'de İşsizlik Sigortası. Muğla: Muğla Üniversitesi Yayınları.

- BALCI, Y., & ÇETİN, G. (2020). COVID-19 Pandemi Sürecinin Türkiye'de İstihdama Etkileri ve Kamu Açısından Alınması Gereken Tedbirler. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Bahar (Covid19-Özel Ek), s. 40-58.
- BEKTAŞ, Ö. B. (2016). İşsizlik Sigortası. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- ÇAKMAK, E. (2020). Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamaları. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 12(1), s. 1-22.
- DİLİK, S. (1992). Sosyal Güvenlik. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- DİLİK, S. (2000). Türkiye'de işsizlik Sigortası'nın Kuruluşu Yönünden 25.08.1999 Gün ve 4447 Sayılı Kanun'un Eleştirisi. Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 2(1), 1-16.
- EKİN, N. (1994). İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları). Ankara: Kamu-İş.
- ERDOĞDU, S. (2010). Küresel Krizin İstihdama Etkileri ve Kriz Karşıtı İşgücü Piyasası Önlemleri. Memleket Siyaset Yönetim, 5(12), s. 142-167.
- EROL, H., ÖZDEMİR, A., & YURDAKUL, E. (2010). Türkiye'de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi. TİSK Akademi Dergisi, 5(10), 7-37.
- GAP, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. 07 01, 2023 tarihinde GAP: <http://www.gap.gov.tr/gap-in-hedefleri-sayfa-23.html> adresinden alındı
- GÜN, S. (2016). Aktif İstihdam Siyasetinin Gelişimi Açısından İşsizlik Sigortasının Dönüşümü. Çalışma ve Toplum Dergisi, s. 1295-1320.
- GÜZEL, A., OKUR, R., & CANIKOĞLU, N. (2014). Sosyal Güvenlik Hukuku. İstanbul: Beta Yayınevi.
- İŞKUR. (2021, Aralık). Türkiye İş Kurumu. 07 01, 2023 tarihinde İşsizlik Sigortası Bülteni: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/yayinlar/> adresinden alındı
- İŞKUR. (2023, Haziran). Türkiye İş Kurumu. 07 01, 2023 tarihinde İşsizlik Sigortası Bülteni: https://media.iskur.gov.tr/72637/6_haziran-2023-bulten.pdf adresinden alındı
- İŞKUR. (tarih yok). GAP 2 PROJESİ Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP). 07 01, 2023 tarihinde <https://media.iskur.gov.tr> adresinden alındı
- KARABULUT, Ş. (2020, Eylül). Kısa Çalışma Ödeneğinde COVID-19(Koronavirüs) Pandemisi Nedeni İle Yapılan Düzenlemeler. Çimento İşveren, 34(5), s. 8-19.
- KOCABAŞ, F., & ÖZGÜLER, V. (2019). Pasif İşgücü Piyasası Politikaları: İşsizlik Ödeneği ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11(28), 266-283.
- ŞEN, M. (2021). Türkiye'de Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Sigortası İkileminde Fon. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 81, 325-366.
- T.C Resmi Gazete. (1999, Ağustos 25). İşsizlik Sigortası Kanunu. 4447 İşsizlik Sigortası Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4447.pdf> adresinden alındı
- T.C Resmi Gazete. (2008, 05 15). 5763 Sayılı Kanun'un 19.maddesi ile 4447 sayılı Kanuna eklenen Geçici 6.madde. 07 19, 2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf> adresinden alındı
- T.C Resmi Gazete. (2016, Şubat 10). 6663. 07 18, 2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/02/20160210.pdf> adresinden alındı
- T.C Resmi Gazete. (2020, Nisan 17). 4447'e 4447 Sayılı Kanun'a eklenen Geçici 24.madde. 07 18, 2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200417-2.htm> adresinden alındı
- TOZAN, C. (2013). İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ).
- TUNCAY, A. C., & EMEKÇİ, Ö. (2015). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersler (16 b.). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- UĞUR, S. (2011). Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gelişimi. Yönetim Bilimleri Dergisi, 9(2), 95-114.