



Covid-19 Pandemi Sürecinde Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Bu Kapsamın Genişletilmesine İlişkin Öneriler*

Coverage of Unemployment Insurance in Turkey during The Covid-19 Pandemic and Recommendations on Expanding This Coverage

ÖZET

Covid -19 olarak tanımlanan bir virüsün dünyada yaygınlaşarak pandemi adını almasıyla artık tüm alanlarda geriye dönülmez değişimleri ve yeni düzenlemeleri zorunlu hale gelmiştir. Sağlık sistemlerinin yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel yapılar değişime uğramıştır. Bu yapılar pandemi sürecine uyum sağlamaya çalışılmıştır. Pandemi sürerken en önemli konu sosyal güvenlik sistemleri olmuştur. Sosyal güvenlik sistemleri pandemi sürecinde karşılaşılan çeşitli sosyal risklere karşı koruma ağı sağlamıştır. Pandemi vatandaşlarına koruma sağlayan ülkeler gibi Türkiye’de oluşturduğu bu ağlarla vatandaşlarına sosyal koruma sağlamıştır. Bu koruma ağlarından en önemlilerinden biri de işsizlik sistemidir. Türkiye’de mevzuatı oluşturulmuş işsizlik sigortası ve bu sigortaya bağlı işsizlik sigortası fonu, çeşitli uygulamalar ile pandemi sürecinde hem finansman hem de sosyal koruma sağlamıştır. İşsizlik sigortasından sağlanan kısa çalışma ödeneği adı altında, pandemi döneminde işine devam edemeyen, işe gidemeyen, işyerini açamayan işyerleri gibi işin sürekliliğini pandemi sürecinde zorlayan nedenlerle işçilere ödemeler sağlanmıştır. Bu ödemeler sadece mevcut işsizlik sigortası kapsamında olan işçi ve işyerleri için geçerli olmuştur. Kapsamında olmayan çalışanlar özellikle bağımsız çalışanlar için bu ödemeler sağlanamamıştır. Oysa Türkiye’de işsizlik sigortasının kapsamının hem diğer çalışan gruplarına hem de bağımsız çalışanlara (esnaf) yönelik kapsamının genişletilmesi sosyal güvenlik sistemimizin daha modern bir duruma gelmesini sağlayacaktır. Bu anlamda çalışma Ahilik Sandığı adı altında oluşturulan taslağın yasalaşması sürecinin incelemiştir. Ayrıca, Ahilik Sandığı’nın oluşması ile mevcut işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesini önermektedir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik sigortası, Covid-19, İşsizlik sigortası fonu, Ahilik sandığı

ABSTRACT

As a virus defined as Covid-19 spread throughout the world and took the name of a pandemic, irreversible changes and new regulations have become mandatory in all areas. In addition to health systems, economic, social and cultural structures have changed. These structures have been tried to adapt to the pandemic process. While the pandemic continued, the most important issue was social security systems. Social security systems have provided a protection network against various social risks encountered during the pandemic process. Like countries that provide protection to their citizens during the pandemic, Turkey has provided social protection to its citizens with these networks it has created. One of the most important of these protection networks is the unemployment system. Unemployment insurance, for which legislation has been established in Turkey, and the unemployment insurance fund linked to this insurance have provided both financing and social protection during the pandemic process with various practices. Under the name of short-time working allowance provided by unemployment insurance, payments were provided to workers who could not continue their work during the pandemic period, could not go to work, could not open their workplaces, etc., for reasons that forced the continuity of work during the pandemic period. These payments were only valid for workers and workplaces covered by existing unemployment insurance. These payments were not provided for employees who were not covered, especially independent workers. However, expanding the scope of unemployment insurance in Turkey to both other employee groups and independent workers (tradesmen) will ensure that our social security system becomes more modern. In this sense, the study examined the process of enactment of the draft created under the name of Ahilik Fund. In addition, it proposes to expand the scope of existing unemployment insurance with the formation of the Ahilik Fund.

Keywords: Unemployment insurance, Covid-19, Unemployment insurance fund, Ahilik fund.

GİRİŞ

Aralık 2019’ da Çin’de tespit edilen ve daha sonra dünyada yayılan Covid-19 virüsü ilk kez 11 Mart 2020 tarihinde ülkemizde görülmüştür. Pandemi sürecinde insan hareketliliğinin önüne geçebilmek ve hastalığın bulaşıcılığını önlemek için sokağa çıkma gibi kısıtlamalar ile sosyal hayatı düzenleyici tedbirler alınmıştır. Alınan tedbirler sosyal hayatı durma noktasına getirmiş işverenler, işçiler ve esnaf ve sanatkârlar işini ve dolayısıyla gelirini kısmen ya da tamamen kaybeden hizmet sözleşmesi ile çalışanlar ve kayıt dışı çalışanlar son derece olumsuz etkilenmiştir. Bu çalışma salgından etkilenen 5510 sayılı yasanın 4. Maddesinde 1. Fıkranın a ve b bendlerinin kapsamındaki

Serkan Değer¹
Erhan Gülcan²

How to Cite This Article

Değer, S. & Gülcan, E. (2023). “Covid-19 Pandemi Sürecinde Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Bu Kapsamın Genişletilmesine İlişkin Öneriler”, Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences, 9(69):3716-3734. DOI: <http://dx.doi.org/10.29228/JOSH.AS.72806>

Arrival: 02 August 2023

Published: 25 October 2023

International Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This journal is an open access, peer-reviewed international journal.

* Bu çalışma Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı’nda Dr. Öğr. Üyesi Erhan Gülcan’ın yürüttüğü ve Serkan Değer tarafından hazırlanan Seminer Ödevinin genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

¹ Yüksek Lisans Öğrencisi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Mersin, Türkiye

² Dr. Öğr. Üyesi, Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Mersin, Türkiye

çalışanların gelir kaybını önlemeye yönelik uygulanan işsizlik sigortası (İS) değerlendirmektedir. İşsizlik sigortasının genel yapısı incelendikten sonra 4/1-b kapsamında çalışanlara yönelik henüz yürürlüğe girmeyen Esnaf Ahilik Sandığı Sigortası (EASS) incelenmiş, Covid-19'un işgücü piyasalarına etkileri ve bağımsız çalışanların kapsamına ilişkin öneriler değerlendirilmiştir.

İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

Sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyine bakmaksızın tüm toplumlarda görülen en önemli sosyo-ekonomik risklerden biri işsizliktir. Makineleşmenin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, dünya nüfusunun hızlı bir şekilde artması ve beraberinde işgücü piyasasına girenlerin sayısının yıldan yıla artması, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli sosyal güvenlik politikalarının devreye alınmasına imkan sağlamıştır (Kandemir, 2021: 534).

Tanımı

1800'lü yıllarda işsizlik, "yetersizliği nedeniyle meslek sahibi olamamış veya nitelik uyumsuzluğu sebebiyle iş bulamamış ve boşa zaman geçiren insan" olarak tanımlanıyordu. Bu yargı günümüzde tamamen farklılaşmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (ILO) göre işsiz; belirli bir yaş aralığında olan, iş sözleşmesinin fesih edilmesi veya durdurulması sonucu çalışmaya elverişli olup ücretli iş arayan, daha önce işgücü piyasasına girmemiş olan ve yeni bir işe başlamak için belirli tarihler itibarı ile anlaşmış fakat henüz çalışma istek ve arzusuna sahip olmasına rağmen iş sahibi olamayan kişiler işsiz olarak kabul edilmektedir. (Çakmak, 2020: 2-3). Emek piyasasına bağlı yapılan genel tanımlama; üretim süreçlerine katılabilme isteği olan işgücünün, bu sürece katılmaması olarak ifade edilmektedir (Kocabaş & Canbey-Özgüler, 2019: 267). Türkiye İstatistik Kurumu'na (TÜİK) göre ise işsizlik konusunda üç koşul önemlidir. Bunlar; istihdam halinde olmama, iş arama kanallarından en az birini kullanma ve 15 gün içinde de işbaşı yapabilmeyen (TÜİK, 2014: 124). İşsizlik kavramını değerlendirirken işini kaybeden işçinin çalışma istek ve arzusuna sahip olmaması değerlendirme açısından çok önemlidir. Çalışma potansiyeline sahip fakat çalışma istek ve arzusuna sahip olmama durumunda işsiz olarak kabul edilmemektedir (Şahin, 2012: 17).

Pasif istihdam politikaları arasında yer alan İS kavramı genel olarak iş kaybına uğrayan ve yasa da belirlenen şartları sağlayan sigortalılara yapılan mali yardımlar olarak ifade edebiliriz. 4447 sayılı İS kanuna göre, çalışma istek ve arzusuna bulunan, herhangi bir kusuru olmamasına rağmen işini kaybeden sigortalıların gelir kaybını belirli bir süre karşılayan sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortadır. (RG, Ağustos 1999-23810). Risklerin gerçekleşmesi durumuna karşı dayanışma sigortacılığın temel ilkelerindedir. Dolayısı ile İS sadece kapsamına giren ailelerin değil toplumun istikbalinin teminatıdır (Kaptan, 2021: 20). 4447 sayılı İSK (İSK) ülkemizde 08/09/1999 tarihinde yayımlanmış 01/06/2000 tarihinde İS primleri devletin de katılımıyla toplanmaya başlanmış ve Mart 2002 tarihinde de yasa da belirtilen koşullara sahip olanlara ilk işsizlik ödeneği ödenmiştir (Alabaş, 2007: 106).

UNSURLARI

İS, mevcut işsizlerin işsiz olma durumlarını gidermek için değil, çalışırken işini kaybetme riski taşıyan çalışan grupları ile ilgilenmektedir (Uğur, 2011: 100). İS'nin bireysel ve sosyal olmak üzere temelde iki amacı vardır, ilki işsiz kalan bireyin maddi ve manevi uğrayacağı zararları minimum düzeye indirerek toplumdaki oluşabilecek sosyal dengenin bozulmasının önüne geçmektir. İkincisi ise işsizlikle karşılaşanlara iş aramalarında daha seçici davranmalarına ve mesleklerine uygun iş arayışına devam edebilmelerine imkan tanınması sağlanmaktadır. İS ekonomik durgunluk dönemlerinde işsiz kalan bireylerin satın alma gücünü korur ve gelirin yeniden dağılımına katkı sağlar (Şahin, 2012: 21). İşsiz kalan bireyler İS'nin konusunu oluşturmaktadır. İşsizlerin tek gelir kaynağı mesleklerinden elde ettiği ücretler olduğundan işsiz kalmaları durumunda gelir elde edemeyecek olması sonucunda hayatını idame ettirmesi zorlaşacaktır. İnsani veya toplumsal açıdan bakıldığında bu kesimi korumak zorunludur. İş imkanı bulamıyorsa İS bunun tazminini sağlar. İşsizlik riski, toplumsal riski de barındırdığından bu risk tazmin edilmediği takdirde toplumda ekonomik ve sosyal sorunlar ortaya çıkmaya başlayacaktır. İşsizlik riskinin sonuçlarının hafifletilmesi parasal yardım ile mümkündür (Andaç, 2010: 58).

ZORUNLULUK

Danimarka ve İsveç gibi ülkelerde sigortalının isteğine bağlı olarak İS'na katılım serbest olsa da dünyada birçok ülkede zorunlu olarak kabul edilir (Social Security Administration, 2018: 93, 348). Sigortalı olarak çalışan kişiler prim ödeyerek İS'na katkı yapmak zorundadır. Zorunluluk unsuru, sigorta kurumu, sigortalı işçi ve işveren arasında emredici hukuk kuralları çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu sebeple özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayrılmaktadır. Çalışma hakkı her birey için temel hak ve istek olduğundan, sosyal sigortanın zorunluluk unsuru sigortalı çalışan bireyleri kapsamaktadır. Çalışmayan, kendi isteği ile çalışmak istemeyen veya çalışmak zorunda olmayanlar çalışma hayatının içerisinde yer almadığından dolayı bu zorunluluğun dışındadır (Görücü, Akbıyık & Koç, 2012: 130). İS zorunlu olmaması koşulunda ortaya bu riskin devletin sosyal yardım kuruluşları ile karşılaması anlamına gelmektedir. Zor durumda kalmadan faydasının anlaşılacağından dolayı zorunluluk getirilmiştir. Bu

özellik sayesinde İS konusunda bilgi sahibi olmayan sigortalı çalışanlarda risk durumunda sigortadan yararlanabilecektir (Andaç, 2010: 58).

Belirli Bir Süre Prim Ödeme

Sosyal sigortalarda olduğu gibi İS’nda da benzer olarak sigortalının prim ödemesi gerekmektedir. İşsizlik riskinin gerçekleşmesi durumunda İS primi ödeyen işçinin bu haktan yararlanmasını sağlar ve ödenek alır. Ödenek alması, bağış veya yardım olarak görülmemelidir. Sigortalı işçinin hak sahibi olması diğer sosyal yardım kuruluşlarından ayrışmasına neden olur. Primlerin ödenmesi devlet, sigortalı işçi ve işveren tarafından gerçekleşmektedir. Bu primler devlet %1, işveren %2 ve sigortalı işçi %1 şeklinde ödemektedir. Prim ödeme miktarı ise sigorta tekniğine göre hesaplanır, işsiz kaldığı dönemde asgari geçimini sağlayacak bir ücret alması amaçlanmaktadır. Kesilen prim miktarı sigortalı işçinin refah düzeyini bozmayacak şekilde olmalıdır (Andaç, 2010: 59).

Devletin Kurması

İS bir sosyal sigorta kuruluşu olarak devletçe oluşturulur ve yasalar tarafından özel yasalar çerçevesinde kurulmaktadır. İS bir kamu sigortası olma özelliğinin yanında kurucusu ve denetleyicisi devlettir. Dünyada ilk oluşturulma örneklerine sendikalar ile yerel yönetimler tarafında oluşturulduğu örneklerine rastlamaktayız. Daha sonra da İS daha sonraları devlet tarafından kurulan ve yönetilen bir sigorta kolu olarak uygulanmaya başlamıştır. Bu durum işçi-işveren arasındaki uyumsuzlukları çözümü için güçlü bir otorite gerekmektedir (Pektaş-Erdem, 2020: 22).

İşe Yerleştirme

İS aktif ve pasif olmak üzere iki yönlü bir sigortadır. İS ödenekleri pasif yönüdür. Aktif yönü ise işe yerleştirme ve meslek edindirme kurslarıdır (Görücü, Akbıyık & Koç, 2012: 131). İS ödeneklerinin süreli olması ve yaşanan gelir kaybının giderilebilmesi için işçinin en kısa sürede yeni bir işe yerleştirilmesi gerekmektedir. İşe yerleştirme süresinin uzaması kurumun masraflarının artmasına neden olur. Uzun süre işsiz kalınması işsizlerin mesleki yeteneklerinin zayıflamasına kendini değersiz hissetmesine psikolojik ve sosyolojik bunalımlar yaşamasına neden olabilmektedir. Bu nedenden dolayı işsizleri yeniden çalışma hayatının içerisine alabilmek için eğitim programları düzenlenmeli ve iş yaşamına dönebilmek için gerekli olan niteliklere sahip bir hale getirilmesi gerekmektedir (Ergün, 2019: 44).

DÜNYA’DA VE TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASININ OLUŞUMU VE GELİŞİMİ

Sosyal riskler denilince ilk akla gelen risk olan işsizlik, bireylerin hayatını idame ettirebilecek bir gelire sahip olmak için çalışma istek ve arzusunda olmasına rağmen, çalışacak bir iş bulamayan bireylerin gelir güvencesinden yoksun olma durumu olarak özetlenebilmektedir (Başterzi, 1996: 59). Sanayi devrimiyle birlikte emeğin yerini makinelerin alması işsizlik sorununu toplumsal bir sorun olarak algılanmasına sebebiyet vermiştir. Bu nedenden dolayı işsizliğin gerçekleştirdiği olumsuz sonuçları önlemek adına tedbir alınması zorunlu hale gelmiştir (Aktürk, 2008: 23).

İşsizlik Sigortasının Dünya’da Gelişimi ve Önemi

İşsizliğin oluşturduğu bireysel, sosyal ve ekonomik sorunların sonucu olarak toplumların aldığı bir önlem olarak İS ortaya çıkmıştır. Sanayi devrimi öncesinde toplumda sosyal yapıyı koruyan unsurlar; aile, dini kurumlar(kiliseler) ve yardım sandıkları etrafında şekillenmiştir (Çınar, 2019: 9). Sanayi devrimi ile geleneksel üretim yerini sermayedar üretim biçimine bırakmasıyla birlikte işgücünün ağır çalışma koşulları, korunması gereken sosyal anlamda bir sınıfa doğurmuştur. Sosyal refah düzeyinin kaybı işgücünün fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskler ile yüzleşmesini sağlamıştır (Erdoğan, 2016: 27-28).

İşsizlik riskine karşı yapılan ilk uygulamaların dini kurumlar ve sendikalar etrafında şekillendiği görülmektedir. İlk örgütlenme İngiltere’de Dökümhane İşçileri Sendikası tarafından 1832 yılında kurulan işsizlik fonudur. Sendikalar tarafından kurulan işsizlik fonlarının amacı, sendikanın belirlediği ücret düzeyini işsiz kalanların etkilememesi olmuştur, daha sonraları ise muhtaçlığı önleme ya da hafifletme amacını taşımıştır (Holmlund, 1998: 114). Sendikalara kayıtlı olan işçiler, işsizlik riski (İR) için kendi içerisinde oluşturdukları devletin veya işverenin herhangi bir katkısının olmadığı sigorta sandıklarına ödeme yapmaktalardı. Kamu organları tarafından isteğe bağlı olarak gerçek anlamda İS ilk kez İsviçre’de 1893 yılında belediyelerce uygulanmıştır. İsteğe bağlı olması çeşitli finansman sorunları yaşamasına neden olmuştur. 1894 yılından sonra geliri belirli bir sınırın altında olan tüm işçiler sigorta kapsamına zorunlu olarak alınmıştır. Yapılan bu uygulamalar işçilerin finansmanına dayalı programlardan sonra işverenlerin de işsizliği tazmin eden sandıklar kurmasına neden olmuştur bu sandıklar işçilerden kesilen bedellerle finanse edilmiştir (Tuna, 1995: 5).

20. Yüzyılın başlarından itibaren sendikaların ve belediyelerin karşılıklı işbirliğine dayanan “ Gent ” adı verilen sistem ortaya çıkmıştır. Belçika’nın Ghent şehrinde ilk defa uygulandığından dolayı sistem şehrin ismiyle

anımsanmaktadır. Sendikalar tarafından oluşturulan isteğe bağlı İS fonlarına belediyeler tarafından fondan yapılan masraflarla orantılı yardım yapılması esasına dayanmaktadır. İS Dünya’da ilk kez 1907 yılında Danimarka’da kurulmuştur ve sonra 1911 yılında İngiltere’de tarafların katılımının zorunlu olduğu ulusal İS uygulanmaya başlanmıştır. İlk başlarda sadece ticaret sektörünü baz almaktaydı fakat ilerleyen yıllarda kapsamı genişlemiştir (Sjöberg, Palme & Carroll, 2010: 422). I. Dünya savaşı ile 1929 ekonomik buhranı arasındaki dönemde İtalya, İrlanda, Yunanistan, Almanya, Norveç, İspanya, Belçika ve İzlanda gibi ülkeler İS uygulamasına geçiş yapmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra uluslararası kuruluşlar da İS önemseyen bir konu olmuştur. 1952 yılında UÇÖ’nün 102 sayılı sosyal güvenlik için asgari normlar öneren bir sözleşme olarak dokuz ana sosyal risklerden biri olarak işsizlik yer almıştır (Sungur, 2016: 70). Günümüzde işsizlik sigortaları ekonomik anlamda gelişmiş ülkelerin uyguladığı sistem olarak görülmektedir. Ülkeler gelişmişlik düzeylerini arttırdıkça İS’ni gündemlerine almışlardır (Başterzi, 1996: 68).

Tablo 1: Avrupa’da İşsizlik Sigortasının Gelişmesinde Önemli Yıllar

Ülkeler	Gönüllü Sigorta	Zorunlu Sigorta	Bağımlılara(Muhtaç) Yardımlar	Genişletilmiş Sosyal Yardım
Avusturya	-	1920	1920	1926
Belçika	1920	1944	1944	-
Danimarka	1907	-	1919	1921
Finlandiya	1917	-	1917	1960
Fransa	1905	1967	1967	1914, 1951
Almanya	-	1927	1927	1918
İrlanda	-	1923	1923	1933
İtalya	-	1919	1937	1946
Hollanda	1916	1949	1921	1964
Norveç	1906	1938	1938	-
İsveç	1934	-	1934	1916, 1973
İsviçre	1924	1976	1924	1917, 1924, 1942
İngiltere	-	1911	1921	1921, 1934

Kaynak: Flora & Heidenheimer, 2017: 156.

Ülkemizde İşsizlik Sigortasının Gelişimi ve Önemi

4447 Sayılı Kanun Kapsamında

Ülkemizde İS 1950’li yıllarda görüşülmeye başlanmış ve 1959 yılından sonra İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı çalışmaları başlanmıştır (Dilik, 2000: 3). İSna yönelik ülkemizde ilk çalışmalar ILO uzmanlarından Philip Booth’un inceleme sonucunda hazırlanmış olduğu rapora dayanmaktadır. İS’ni istemeyenler kıdem tazminatının aslında aynı işlevi gördüğünü ve yapılacak kesintilerin işletmelere ciddi bir yük getireceğini savunmaktalardı. (Andaç, 2010: 169). Ülkemizde 1962 yılından itibaren düzenli olarak hazırlanmakta olan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında İS’nin geliştirilip kurumsal zemine oturtulabilmesi yönünde hedefler belirlense de uygulamaya geçilememiştir. 25 Ağustos 1999 yılında İSK TBMM’nde kabul edilmiştir. 4447 sayılı İSK’nun kabul edilmesi ile Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur (Çakman, Aktuna & Devrim, 2004: 46).

Türkiye işgücü piyasasında 2021 yılı ilk sekiz ayı itibari ile işsizlik ödeneğine başvuruların %39,21’i işsizlik ödeneğini hak etmiştir. Tablo 2’de görüldüğü üzere 2021 yılında toplam 2.476.327.000 TL işsizlik ödeneği ödenmiştir. 2020 yılında ise Pandemi kaynaklı işten çıkarma yasaklarının olmasından dolayı hak ediş oranı %33,73’lerde kalmış ve toplam ödenen tutar 6.201.456.000 TL’dir.

Tablo 2: İşsizlik Sigortasına Başvuru Sayısı ve Ödeme Tutarları

Yıllar	Başvuru Sayısı	Hak Eden Kişi Sayısı	Hak Ediş Oranı (%)	Toplam Ödenen İşsizlik Ödeneği (Bin TL)
2021 Ekim	1.196.285	505.611	42,26%	3.550.669
2020 Aralık	1.510.856	509.538	33,73%	6.201.456
2019 Aralık	1.955.041	1.013.056	51,82%	7.985.062
2018 Aralık	1.635.111	841.847	51,49%	4.824.136
2017 Aralık	1.325.912	681.687	51,41%	4.169.246
2016 Aralık	1.519.597	784.419	51,62%	3.682.650
2015 Aralık	1.086.293	589.888	54,30%	2.192.786

Kaynak: İŞKUR İstatistik Raporlar, 2021.

Not: Yapılan güncellemelerden dolayı rakamlar değişiklik gösterebilir.

Esnaf Ahilik Sandığı Sigortası Kapsamında

İS kanuna eklenen 6824 sayılı kanunun ek 6. Maddesiyle² birlikte kendi nam ve hesabına çalışanlar için zorunlu sigorta sistemi oluşturulmuştur. Esnaf ve sanatkârlara yönelik kurulan bu sandık Esnaf Ahilik Sandığı (EAS) adını almış, EASS adı da sigortanın adı olmuştur. Ahilik sisteminde ise üretime dayalı sosyal sınıf ön planda tutulmuş, esnaf ve sanatkârlar arasında yardımlaşma ve dayanışmaya dayalı ahlak bilinci artmış ve toplumsal ahlakın gelişmesine katkıda bulunmuşlardır (Akça & Demirpolat, 2004: 366).

Anadolu Selçuklular ve Osmanlı Devleti'nde 12. ve 16. yüzyıllar arasında faaliyet gösteren esnaf loncalarında din, ahlak ve gelenek kuralları temel alınmıştı. Bu sandıklar çeşitli sosyal güvenlik rolleri üstlenmişti bunlar; kalfalara ve çıraklara harçlık ile barınma imkanı, iş kurmak isteyenlere nakdi yardım, evlenenlere, hastalara ve muhtaç durumda olanlara çeşitli yardımlar yapardı. Bu sandıkların finansmanında ise geliri yüksek olanlar tarafından bağış, sadaka, zekat, fitre, kurban adı altında yardım toplanırdı. Ahiliği bir teşkilat olarak esnaf ve meslek anlayışı haline getiren Şeyh Nasirüddin Mahmut Ahi Evran'dır (Tuncay, 2014: 856). Toplumsal kalkınmanın gelişmesine hizmet eden ahilik teşkilatı yüzyıllar önceki dönemin koşulları ile değerlendirildiğinde önemli roller üstlenmiştir. Günümüz koşullarında bağımsız olarak çalışanlara getirilen ek madde 6 şartları ile kurulan fonun, ahilik sistemindeki sandığın prensiplerinden tamamen farklıdır. Dönemin çalışma koşulları ile günümüz çalışma koşulları arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu anlamda terminolojik olarak günümüz koşullarındaki modern çalışma ilişkilerine yakın terimin kullanılması daha doğru bir ifade olacaktır (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 745). Sandığın adından dolayı sadece esnafı kapsadığı düşünülebilir fakat sandık şirket ortaklarını, ticari kazanç nedeniyle gelir vergisi ödeyenleri ve kendi hesabına çalışanları kapsam içerisine almıştır. 23.02.2017 tarihli ve 6824 sayılı Kanunun 9. maddesi ile 4447 sayılı İSK'na, "6. Ek madde" olarak eklenerek Esnaf ve Sanatkar için işsizlik fonu işlevini görecek olan EASS ilk olarak 2018 yılında yürürlüğe girmesi öngörülmüş daha sonra 2020 yılına ertelenmiştir. Covid-19 Pandemisinin etkisiyle 01.01.2021 tarihine ertelenen sigorta en son yürürlüğe girme tarihi 31.12.2023 olarak değiştirilmiştir. (Resmî Gazete, Ağustos 1999/23810).

İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMANI VE YÖNETİMİ

Esnaf Ahilik Sandığı ve İşsizlik Sigortası Finansmanı

Sigortacılık tekniği ile kurulan İS finansmanı üçlü sac ayağı şeklinde sigortalı çalışanlar, işveren ve devletin prim ödeme esasına dayanmaktadır. Bu anlamda, devletin de işçi ve işverenlerin yanı sıra katkısı yapması gerekmektedir. Sigortalı çalışanlar gelecekte oluşabilecek İR'ne karşı zorunlu olarak finansmana katkı sunmaktadır. Sağlanan mali kaynağın sürekliliğini sağlamak adına piyasa şartları içerisinde değerlendirilmesine yönelik İS Fonu kurulmuştur. (RG, 1999/23810) 4447 sayılı Kanunun ek madde 6 hükmüne göre, "5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar EAS kapsamında EAS sigortalısı sayılır." (Kandemir, 2021: 540).

Esnaf Ahilik Sandığı ve İşsizlik Sigortası Finansman Kaynakları ve İşsizlik Sigorta Fonu

Primler

Devlet tarafından sigorta primlerine doğrudan katkı Türkiye'de ilk defa İS'nda meydana gelmiştir. 5510 sayılı Kanunda İS primleri, prime esas kazanç (PEK) miktarı üzerinden hesaplanmaktadır. Çalışan her sigortalıdan prime esas aylık brüt gelirinin sigortalı ve devlet için %1'er ve işveren için %2 şeklinde İS primi kesilmektedir (Baykal, 2021: 24). Sigortacılık ilkesinin gereği olarak kesilen bu primler sigortalı çalışanın, sigortalılık ilişkisi kesildiğinde geriye dönük ödenen primler toplu olarak iade edilmez. 4447 sayılı Kanuna göre bu primlerinin toplanması, toplanan primlerin İS Fonuna devredilmesi ve alınan primlere ilişkin kayıtların tutulması gibi görevlerden yasa gereği SGK sorumludur. SGK'nun Fon'a aktardığı işçi ve işveren paylarının yanı sıra devlete düşen ödenmesi gereken pay da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığından, İŞKUR tarafından talep edilir (Tuncay & Ekmekçi, 2019: 678). 1982 tarihli Anayasanın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti nitelikleri arasında belirtilen sosyal devlet ifadesi ve 60. Maddede de sosyal güvenliğin bir hak olarak belirtilmesine bağlı olarak teşkilatlanmayı sağlar ifadesi yer almaktadır. Böylece devlet, sosyal niteliği gereği ekonomik ve sosyal güvenceleri sağlaması gerekmektedir. Bu anlamda Devletin primlere katkıda bulunması, yürürlükte olan Anayasamızın bir gereğidir (Çakmak, 2018: 60).

EAS sigortanın gerektirdiği yönetim ve hizmet faaliyetleri için kurulmuştur. Sandık, yönetim kurulu kararları doğrultusunda yönetilir. Bu anlamda mali kaynak sağlamak, var olan kaynağı etkin bir şekilde yönetmek değerlendirmek ve kanunun öngördüğü ödemeleri gerçekleştirmek sandığın görevleri arasındadır. Sandık Sayıştay tarafından denetlenir. Sandığın finansmanında kullanılan gelir ve giderler ilgili kanunda düzenlenmiştir. Sandığın

² "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Resmi Gazete, 30001(Mart 2017), 6824.

kapsadığı sigortalıların ödediği primler temel finansman kaynağı olmakta ve bu primlerin fon geliri gibi gelirleri, devletin finansmanına sonradan eksikleri kapama gibi destekleri, sigortalılardan alınacak gecikme cezaları, bu cezaların zammı ve faiz gelirleri ile diğer gelir ve bağışlar sandığın gelirleri arasındadır (Akpulat, 2019: 177). Sandığın giderlerinden en çok payı alan EAS ödenekleridir. 5510 sayılı Kanuna göre ödenmesi gereken sigorta primleridir ve 4447 sayılı Kanun'un 48. Maddesinin 7. fıkrasında düzenlenmiştir. Bunlar; istihdam edilebilirliği artırmak, çalışanların niteliklerini artırarak İR'ni azaltmak için işe yerleştirme amacıyla danışmanlık hizmetlerinin verilmesi gibi gerekli hizmetlere ilişkin giderler³ ve bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için bina gereksinimlerinin ve hizmetlerin satın alınması gibi giderler de oluşmaktadır. Sandığın başlıca geliri olan primler 5510 sayılı kanunun ilgili maddelerinde belirtilen sigortalının günlük prime esas kazancı üzerinden %2 sigortalıdan %1 ise Devlet payı olarak alınması planlanmıştır (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 745).

Aşağıda örnek olarak Tablo 3'de prim miktarları ve alınacak EASS ödeneklerine yer verilmektedir. Buna göre; EAS uygulaması 2021 yılında başlamış olsaydı her bir esnaf, aylık prim olarak 71,55 TL ile en yüksek prime esas günlük kazanç alt sınırının iki katı şeklinde en yüksek ödenecek tutar 143,1 TL olacaktır.

Tablo 3: Esnaf Ahilik Sandığı Prim Hesabı

	Prim Oranı	Prim Tutarı
Esnafın Ödeyeceği Prim	% 2	3.577,5 X %2= 100,08
Devlet Katkısı	% 1	3.577,5 X %1= 50,04
Aylık Toplam Ödenen Katkı		150,12 TL

Kaynak: İŞKUR, 2021

Not: 2022 yılı asgari ücret net 4.253,40 TL, Brüt 5.004,00 TL'dir.

İdari Para Cezaları

EAS ve İS finansmanına katkı sağlayan 4447 sayılı Kanuna aykırı hareket edenlere verilen idari para cezalarıdır. Sigortalı çalışanlardan işverenlerin İS kesintilerini ödeme yükümlülüklerini çalışanlarının ücretinden kesinti veya indirim şeklinde yansıtması sonucu idari para cezası kesilmektedir (Tuncay & Ekmekçi, 2019: 679).

İşsizlik Sigorta Fonu

İS, aktif olarak primlerin ödenmesine devletin katıldığı tek sigorta dalıdır. İS'na mali kaynak sağlamak ve kaynağı etkin bir şekilde değerlendirmek, İR ile karşılaşan çalışanlara ödemeler yapabilmek adına İS'nda fon oluşturulmuştur. Fon'daki açıklara devletin katkısı olmaktadır. İS'nın finansman yönteminde fon biriktirme yöntemi kullanılmaktadır (Taşçı & Yılmaz, 2009: 617).

İS fonunun gelirleri; İS'na ait prim katkıları, primlerin fon gelirleri, diğer gelirler ve bağışlar, sigortalı ve işverenlerden alınacak cezalar ve faizlerdir. Fon bütçe kapsamı dışındadır ve bu gelirden herhangi bir kesinti yapılamamaktadır. Fon kamu kurumu niteliğinde olduğundan genel bütçeye gelir olarak kaydedilememektedir (Yazıcı, 2021: 98).

2021 yılı Kasım ay sonu itibarıyla İS fonunda toplanan 41.078.572.000 TL, toplam gider ise 55.060.932.000 TL olmuştur. Tablo 4'te de görüleceği üzere Covid-19 Pandemisinin Türkiye'de görüldüğü 2020 yılından itibaren devletin işgücü piyasasına verdiği desteklerden dolayı İS fonunun toplam gelir – gider kalemleri arasında toplam gider kaleminin daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum kısa çalışma ödeneği (KÇÖ) ve nakdi ücret desteği kalemlerindeki artıştan kaynaklanmaktadır.

³ 4447 S.K. 7646.

Tablo 4: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Gider Tablosu

(Bin TL)	2019	2020	2021 Ocak-Kasım	2021 Kasım
TOPLAM GELİR	40.365.367	38.270.443	41.078.572	3.714.213
İşçi ve İşveren Primi (%1 işçi, %2 İşveren)	16.547.023	16.225.243	21.704.063	2.059.269
Devlet Katkısı	5.515.674	5.408.411	7.096.105	547.840
Faiz Gelirleri	16.832.038	15.749.723	11.335.983	1.083.195
Diğer Gelirler	1.470.632	887.066	942.422	23.908
TOPLAM GİDER	36.467.481	66.599.185	55.060.932	3.174.192
İşsizlik Ödeneği	10.006.403	8.384.775	4.821.115	821.985
KÇÖ	192.432	27.395.624	15.982.678	3.393
Nakdi Ücret Desteği	0	6.536.049	7.305.615	8.555
Yarım Çalışma Ödeneği	30.724	27.448	22.412	2.427
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	156.954	48.665	24.876	238
Aktif İşgücü Programları	6.579.273	2.955.297	3.486.262	221.923
İşbaşı Eğitim Programları	3.039.028	2.690.180	3.367.859	289.659
Teşvik ve Destek Ödemeleri	16.058.120	18.088.597	19.539.246	1.779.657
Diğer Giderler	404.546	472.548	510.868	46.357
MENKUL KIYMET VE NAKİT FON VARLIĞI	131.541.792	103.213.050	89.230.691	89.230.691

Kaynak: İŞKUR, 2021.

İşsizlik Sigortası Yönetimi

4447 sayılı Kanun ile İS'nın kurumsal çatısı oluşturulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), İS primlerinin toplanmasından sorumludur. İdari yönetimi ise İŞKUR Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. İŞKUR yapılanmasında, İS Daire Başkanlığı kurulmuştur. Bu birim İS Fonuna sosyal tarafların ve devlet katkılarının Yönetim Kurulunun aldığı kararlar a göre İS'nda her türlü işlemleri yürütür, İS primler SGK'ya yatırılmasından sorumludur ve Kanun'un verdiği (4447 sayılı) görevleri yerine getirmek gibi görevleri yerine getirmeyi amaçlamıştır (Tozan, 2013: 30). EASS ise; primlerinin toplanmasından, kayıtlarının tutulmasından, gecikme cezalarının ve gecikme zamlarının EAS'na aktarılmasından yanlış prim tahsilatların iadelerinden SGK sorumludur (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 745).

İŞSİZLİK SİGORTASINA HAK KAZANMA KOŞULLARI

Sigortalının İşini Kaybetmesi

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için ilk şart sigortalının bir işyerinde hizmet akdine dayalı olarak çalışırken, kanunda belirtilen nedenlerle işsiz kalması ve İŞKUR' a başvurarak çalışmak istediğini beyan etmesi gerekmektedir. Sigortalının işsiz kalmasında en önemli ölçütlerden birisi de gayri iradi olarak işsiz kalması, çalışma istek ve arzusunun olması gerekmektedir (Kocabaş & Canbey-Özgüler, 2019: 273). Kanununun 51. maddesinde İS'nda hak kazanabilmek için ilk olarak "Bu kanun uyarınca sigortalı sayılanlardan" ifadesine yer verilmiş ve sigortalılar, yasa kapsamındaki sınırlandırılmıştır (Kaptan, 2021: 41). İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için 4447 sayılı Kanuna göre kanuni grev, lokavt veya Kanundan doğan görevler (ücretsiz izin vs) hallerinin olmaması- gibi hallerde iş ilişkisinin devam etmemesi gerekmektedir. İş ilişkisinin istihdam dışındaki hallere bağlı olarak devam etmesi durumunda işçi gelirinden mahrum kalmakta fakat iş sözleşmesi hukuki olarak devam etmektedir. Dolayısı ile kanuni grev, lokavt veya Kanundan doğan görevler nedeniyle iş sözleşmesinin askıya alınmasından dolayı işsizlik ödeneğinden yararlanma durumu söz konusu değildir (Yılmaz, 2020: 15). İS hizmetlerine hak kazanmak için, sigortalı çalışanların iş sözleşmesinin, mevzuatta belirtilen sayılı nedenlere uygun olarak sona ermesi gerekmektedir. 4447 sayılı yasanın 51. Maddesi esasa olarak sözleşmenin sigortalının iradesi dışında sonlandırıldığı, iş sözleşmesinin işveren veya sigortalı tarafından haklı nedenle feshi, belirli süreli sözleşmenin sonlandırılması, işyerinin kapatılması veya el değiştirmesi, işin veya işyerinin niteliğinin esaslı biçimde değişmesi ve 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 21'nci maddesi uyarınca işsiz kalması gibi işçinin iradesi dışında gerçekleşmiş olması gerekmektedir (Tuncay, 2001: 11). EASS'ndan yararlanabilmek için sigortalılık hallerinin belirli şartlarda sonlanması gerekmektedir. Bu koşullardan ilki iflas tabekiyle mahkemeye başvurulması veya iflase dışında işyerini kapatma nedeniyle sigortalılığın sona ermesiyle EASS'ndan faydalanabilir. (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 746).

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarından Yaşlılık Aylığı Almamak

İS'nın temel mantığı kişinin piyasadan gelir sağlamasının kesintiye uğradığı durumda kişiye bir gelir güvencesi sağlamaktır. Böylece kişi sosyal güvenlik kurumlarından kendisine herhangi bir gelir ya da aylık bağlandığında işsizlik ödeneğinden yararlanamayacaktır (Yiğit, 2005: 92). EASS bağlamında ise 4447 sayılı Kanuna Ek Madde 6 ile getirilen düzenlemede açık bir düzenleme bulunmakta ve ödeneğin kesilmesi noktasında 52. Madde hükümlerinin bu sigorta kolu içinde geçerli olduğu belirtilmiştir. 52. Madde İS'nda hak düşürücü nedenleri düzenlemektedir.⁴

⁴ 4447 S.K. 7649.

Belirli Süre İşsizlik Sigortası Primi Ödeme

Kendin isteği dışında işsiz olan sigortalıların belirli bir süre sigorta primi ödemiş olması gerekmektedir. Prim ödeme süresi koşulu, hizmet sözleşmesinin sona ermesinden önceki 120 gün kesintisiz prim ödemiş olma ve geriye dönük olarak 3 yıl içinde çalıştığı sürelerle göre; 600 gün prim ödeme asgarisi ile başlayan prim ödeme yükümlülüğü vardır (Saraç, 2011: 20). Aynı hükümler EASS içinde geçerlidir. 120 gün sürekli çalışmış 4/1-b kapsamında çalışanlardan son üç yıl içinde en az 600 gün faaliyetini sürdürmüş olma şartı bulunmaktadır⁵

Türkiye İş Kurumuna Başvuruda Bulunmak

Sigortalı işsizlik durumunda, işverenin kendisine verdiği işten çıkış bildirgesi ile birlikte İS edimlerinden yararlanabilmesi için hizmet sözleşmesinin sonlandırıldığı tarihten itibaren 30 gün içinde İŞKUR'a doğrudan ya da internet ortamında başvurmak zorundadır. Bu sürenin aşılması durumunda zorlayıcı durumlar dışında, başvuruda geç kalınan her bir süre işsizlik ödeneğinin süresinden düşülür (Bal-Bektaş, 2020: 579). EASS'nda ise iflas istemiyle mahkemeye başvurulmuş olması veya iflasa tabi olmamakla birlikte işyerini kapatmayla sigortalılığın bittiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde İŞKUR'a doğrudan şahsen ya da elektronik ortamda başvurmak ve yeni bir iş almaya hazır olduklarını 4/1-b kapsamında çalışanlar belirtmek zorundadır (Güzel, Okur & Canıklıoğlu, 2018: 746).

İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI FAYDALAR

İşsizlik ve Esnaf Ahilik Sandığı Ödeneği

İşsizlik ödeneği, sigortalı çalışanların İR ile karşılaştıkları durumlarda gelir güvencesi sağlama amacına yönelik ödenen nakdi destektir. İşsiz kalan sigortalıların alacakları işsizlik ödeneklerinin miktarı ve süresi kişinin son 3 yıl içerisinde sigortalı olarak çalıştığı süreye, son 4 aylık prime esas aylık gelirine ve ilgili dönemdeki asgari ücrete bağlı olarak değişmektedir. Geriye dönük olarak 20 ay (600 gün) sigortalı olarak çalışıp İS primi ödemiş olan işsizlere 6 ay (180 gün), 30 ay (900 gün) sigortalı olarak çalışıp İS primi ödemiş olan işsiz kalanlara 8 ay (240 gün), 36 ay (1080 gün) sigortalı olarak çalışıp İS primi ödemiş olan işsiz kalanlara ise 10 ay (300 gün) süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir (<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odeneği/>, Erişim Tarihi : 08.11.2021).

İşsizlik ödeneğinde hesaplama günlük olarak yapılır, ödeme de aylık olarak her ay sonunda ödenir. Günlük olarak hesaplanan işsizlik ödeneği, sigortalının son 4 aylık PEK'ları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %40'ı kadar, bu tutar en fazla aylık asgari ücretin brüt tutarının %80'i kadar olabilmektedir. İşsizlik ödeneğinden damga vergisi dışında bir vergi alınmamaktadır. İşsizlik ödenekleri ayrıca devir edilememekte ve nafaka borçları dışında haciz edilememektedir (Baykal, 2021: 28).

Tablo 5: İşsizlik Sigortası Ödeneği Hesabı (TL)

2022 Yılı	Son 4 Aylık Prime Esas Kazançların Aylık Ortalaması	Hesaplanan İşsizlik Ödeneği Miktarı	Damga Vergisi	Ödenecek İşsizlik Ödeneği Miktarı
Son 4 Ay Asgari Ücretle Çalışan	3.577,50	1.431,00	10,86	1.420,14
Son 4 Ay 5.000 TL ile Çalışan	5.000,00	2.000,00	15,18	1.984,82
Son 4 Ay 8000 TL ile Çalışan	8.000,00	4.003,00 (*)	30,38	3.972,62

Kaynak: İŞKUR, 2021.

Not: Hesaplanan işsizlik ödeneği aylık brüt asgari ücret 5.004,00 TL'dir. Buna göre hesaplanmıştır.

Yukarıda örnek olarak hesaplanan Tablo 5'te de görüldüğü gibi sigortalı belirli bir seviyenin üzerinde gelir sahibi olsa da işsizlik ödeneğinden sağlayacağı maksimum ödenek 3.972 TL'dir. Bu durum yüksek ücret ile çalışan işçilerin İS'ndan adaletli bir şekilde istifade etmediği tartışmasına yol açmaktadır.

EAS Ödeneği yararlanma şartlarını yerine getiren sigortalılara İŞKUR tarafından EAS ödeneği ödenmektedir. Sigortalı işyerinden sağladığı gelirini kaybettiğinde yeni iş bulana veya iş kurana kadarki dönem aralığında yaşadığı gelir kaybını kısmen de olsa hafifletmek için belirli bir süre olarak verilen ödenektir. Ödeneğin miktarı belirlenirken sigortalının son 4 aylık prime esas kazancının %40'ı şeklindedir. Ancak işsizlik ödeneği hizmet sözleşmesi ile çalışanlarda olduğu gibi en fazla aylık asgari ücretin brüt tutarının en çok %80'ini kadar ödenebilmektedir (Akpulat, 2019: 176).

⁵ 4447 S.K. 7654.

Tablo 6: Esnaf Ahilik Sandığı Ödeneği Hesabı

2022 Yılı	Prime Esas Kazanç	Hesaplanan Ödenek Miktarı	Damga Vergisi	Net Ödenecek Miktar
Esnafın alacağı en az aylık ahilik ödeneği	4.500,00	2.001,60	15,19	1.986,41
Esnafın alacağı en fazla aylık ahilik ödeneği	10.000,00	4.003,00 (*)	30,38	3.972,62

Kaynak: İŞKUR, 2022.

* 2022 yılında brüt asgari ücret 5.004,00 TL'dir.

Buna göre Tablo 6'da yer alan aylık %2 prim katkısı ile 100 TL ödeyen bir esnaf, gerekli şartları sağladığı takdirde 3 yılın sonunda damga vergisi düşüldükten sonra aylık 1.420 TL veya sandık primini 2 katı ödemesi halinde aylık 2.840 TL almaya hak kazanacaktır.

İşsizlik ve EAS ödeneğinden yararlanırken çeşitli nedenlerden dolayı ödenek kesilebilmektedir. Bu nedenler; sigortalıya işsizlik ödeneği ödenirken gelir getirici bir yerde çalışması, bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık aylığı alması, İŞKUR tarafından sağlanan meslek geliştirme kurslarına devam etmemesi veya reddetmesi, kişinin mesleğine uygun ikamet ettiği yerde İŞKUR tarafından önerilen bir işi geçerli bir sebep sunmadan reddetmesi, İŞKUR tarafından talep edilen bilgi ve belgeleri süresi içinde teslim etmemek olarak sıralanabilir (Baykal, 2021: 30).

Yarım Çalışma Ödeneği

İS'nin sağladığı faydalardan bir de ilk defa 4447 sayılı Kanun'da yer alan yarım çalışma ödeneği (YÇÖ)'dir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun ilgili maddesine göre YÇÖ doğum ve evlat edinme durumlarında kadına haftalık çalışma süresinin yarısı kadar verilen ödenektir. İş Kanunu'na göre doğum durumunda analık izninin bitiminden itibaren çocuk hayatta ise çocuğun bakımı, diğer gereksinimleri için ve sigortalı kadın veya erkek işçilere istekleri halinde üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edindiklerinde; birinci doğumda iki ay, ikinci doğumda dört ay, takip eden doğumlarda ise altı ay süreyle haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmektedir. Çoğul doğum halinde bu süreler 30'ar gün eklenmekte ve çocuğun engelli doğması halinde bu süre 360 gün olarak uygulanmaktadır (Tuncay & Ekmekçi, 2019: 708).

YÇÖ'nden yararlanılabilmesi için ilk olarak işçi doğum veya evlat edinme tarihinden önceki genel koşullar; son üç yılda en az 600 gün İS primi ödenmiş olmalı, fillen haftalık çalışma süresinin yarısı kadar çalışılmalı, analık nedeni ile başvuruluyorsa hak sahipliğine konu olan çocuğun yaşıyor olması ve analık izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içinde Kuruma başvuru yapılması gerekmektedir. Evlat edinme ile ilgili durumda da yine aynı 30 gün içinde Kuruma başvuru gerekmektedir (Güzel, Okur & Canıklıoğlu, 2018: 735). Bu şartları sağlayan sigortalı çalışanlara, ücretsiz izin süresince doğum ve evlat edinme sonrası YÇÖ ödenmektedir. YÇÖ'nin miktarı işçinin aldığı ücrete bakılmaksızın günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır. İŞKUR tarafından haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izinli kabul edilerek bu miktar ödenir. Fiili çalışmanın yapıldığı ücreti ise sigortalının ücreti ne kadarsa yarısı işveren tarafından ödenir (Ocak, 2017: 218).

Aşağıda Tablo 7'de üç yıla ait YÇÖ'nde görüldüğü üzere önceki dönemlere göre 2021 yılında hem ödenekten faydalanan kişi sayısında hem de ödeme miktarında azalış söz konusudur. Ekim 2021 dahil toplam ödenen miktar 15.348.000 TL'dir.

Tablo 7: Yarım Çalışma Ödemeleri

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	1.980	1.652	2.007	2.099	1.308	1.554
Şubat	1.984	1.643	1.991	2.084	1.214	1.457
Mart	2.029	2.088	1.921	2.296	1.185	1.730
Nisan	2.050	2.100	1.790	2.121	1.172	1.656
Mayıs	2.056	2.121	1.579	1.865	1.139	1.637
Haziran	2.069	2.164	1.168	1.443	1.109	1.611
Temmuz	2.111	2.160	1.025	1.233	970	1.373
Ağustos	1.923	2.041	1.147	1.392	969	1.404
Eylül	1.831	1.889	1.248	1.504	1.004	1.458
Ekim	1.809	1.844	1.281	1.548	1.024	1.468
Kasım	1.783	1.861	1.311	1.548	1.084	1.556
Aralık	1.943	1.970	1.285	1.551		
Toplam		23.533		20.684		16.904

Kaynak: İŞKUR, 2021.

İstihdam Sağlamaya Yönelik Faydalar

İş Bulma ve Mesleki Eğitim Hizmetleri

4447 sayılı İSK'na göre gereken hak kazanma koşullarını sağlayan sigortalı işsiz iş sözleşmesi sona ermesini takip eden 30 gün içerisinde İŞKUR'a başvurarak kaydolması durumunda yeni iş bulma hizmetinin verilmesinden de faydalanmaktadır. İS ödeneğinin geçici bir süre olarak ödenmesi İS'nin doğurduğu sorunların giderilmesine tam anlamıyla katkı sağlamadığından, beraberinde aynı yardımların yapılmasını gerekli kılmıştır. Aynı zamanda sigortalı işsiz bir an önce işe girmesi sigortalının refahı kadar ülke ekonomisi ve İS'nin üzerinde bulunan mali yükü hafifletmektedir. Kurum tarafından işsiz sigortalının mesleğine uygun daha önce çalıştığı işin çalışma şartlarına ve haklarına yakın iş teklifi yapılacaktır. Haklı bir gerekçe yokken teklifin reddedilmesi işsizlik ödeneğinin de kesilmesine sebebiyet vermektedir (Yiğit, 2005: 84). İş kurumuna kayıtlı olan işsizlere ve çalışırken işini kaybedenlere yönelik mesleki eğitim hizmetleri vermektedir. Mesleki eğitim, işsiz kalan sigortalının ve ekonomik konjonktüründe getirdiği yeni ihtiyaçlar doğrultusunda işgücünü eğitmek ve İS'nin sürdürülebilirliğini sağlamak açısından önemlidir. (Başterzi, 1996: 201).

Sigorta Primlerinin Ödenmesi

Kısa Vadeli Sigorta Primi (KVSP)

İŞKUR tarafından verilen mesleki eğitim hizmetlerine katılan kişiler iş kazası ve meslek hastalığı sigortası kapsamına alınmıştır. 5510 sayılı Kanun gereği sigortalı işsizlere yapılacak yardımların içerisine sigorta primlerinin ödenmesi de eklenmiştir. Yasaya göre ödenek süresince sigortalı işsiz genel sağlık sigortalısı sayılmakta ve ödenek aldığı dönemde istihdam edilen işçinin ödenek boyunca KVSP ile genel sağlık sigortası primi (GSSP) İşsizlik Fonu tarafından karşılanmaktadır. (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 739). İS'nden faydalananlar kısa vadeli sigorta kolları bakımından kapsam dahilinde olduğu görülmektedir.

Genel Sağlık Sigortası Primi

İşsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere, İŞKUR tarafından ödenek bağlandığı andan otuz gün içerisinde SGK'na bildirim yapılmaktadır. Bildirim yapıldıktan sonra işsizlerin sigorta primleri İŞKUR tarafından PEK'larının %12'si şeklinde ödenmektedir. İşsizlik ödeneği alırken geçen dönem uzun vadeli sigorta kolları bakımından değerlendirilmemektedir. Bu bağlamda emekliliği hak etme koşulları bakımından değerlendirilmemektedir. İşsizlik ve KÇÖ'nden yararlanan çalışanlar kanun nezdinde genel sağlık sigortalısı olarak kabul edilmektedir (Tuncay & Ekmekçi, 2019: 706). Kanunda genel sağlık sigortalısı olarak kabul edilenlerin yanında bu kişilerin bakmakla yükümlü olduğu eş, çocuk, anne ve babaları GSS kapsamında sunulan hizmetlerden yararlanmaktadır. Dolayısı ile işsizlik ödeneğinden yararlananlar alanlar, genel sağlık sigortalısı sayılmıştır ve sağlık hizmetleri ile diğer haklardan yararlandırılırlar ((Sungur, 2016: 129).

Ücret Garanti Fonu

İşverenin ücret ödeme durumunu kanunda belirtilen ödeme güclüğü koşullarında işçilerin iş sözleşmesinden doğan ücret alacaklarının kısmen ya da tamamının ödenmemesi durumları ile karşılaşılması sonucu, sigortalıların iş ilişkisinden kaynaklanan haklarının üç aylık kısmının karşılanabildiği İS Fonu kapsamında Ücret Garanti Fonu (ÜGF) oluşturulmuştur. Sigortalı açısından hak kazanabilmek için işverenin konkordato ilan etmesi, işverenin için aciz belgesi alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi gibi nedenlerin olması, sigortalı işçinin son bir yıl içerisinde aynı işyerinde çalışmış olması, ücret alacağının bulunduğu dönemde iş sözleşmesine dayalı olarak aktif çalışıyor olması ve beş yıllık zamanaşımı süresinin geçmemiş olması gerekmektedir (Arı, 2014: 36-40).

ÜGF sigortalılara, işverenden alacakları üç ayı geçmemek üzere ücret alacaklarını fondan alabileceği düzenlenmiştir. Bu tutar 5510 sayılı Kanunda belirlenen günlük kazanç üst sınırını aşmamaktadır. Kanuna göre günlük kazancın alt sınırı asgari ücretin 1/30'u; üst sınırı ise alt sınırın 7,5 katıdır. 2021 yılı için fondan alınabilecek günlük kazancın üst sınırı 894,38 TL'ye karşılık gelmektedir (sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/isveren/prime_esas_kazanc_miktarlari, Erişim Tarihi: 14.11.2021). ÜGF'nun gelir kaynağı işverenlerce İS primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde birinden oluşmaktadır. ÜGF'nun toplam miktarı işverenlerin İS primi için ödedikleri %2'lik payın %1'ini geçmemektedir (Arı, 2014: 36-40).

Tablo 8'de üç yıl için ÜGF ödemeleri bulunmaktadır. Özellikle 2019 yılında toplam ödemelerin artış yaptığı görülmektedir. 2018 yılı sonu ve 2019 yılı başından itibaren ülkemizde dövizdeki dalgalanma ve enflasyondaki yükselişle birlikte birçok firma amacı dışında konkordato ilan etmesi ile fondan yapılan ödemelerinde bu duruma paralel arttığı görülmektedir. Daha sonraki yıllarda konkordato ilan edebilme şartlarının zorlaşması ile ödeme miktarı ve kişi sayısının azaldığı görülmektedir.

Tablo 8: Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

2019		2020		2021	
Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı.	Ödeme Miktarı (Bin TL)
7.394	26.011	2.996	13.795	609	3.665
5.487	17.740	1.430	5.702	562	2.821
6.063	16.516	407	2.089	1.094	5.300
2.705	8.772	232	1.324	386	1.747
3.330	15.240	720	2.447	142	1.055
1.402	9.375	498	2.478	353	1.969
2.366	9.153	772	5.295	214	1.327
2.719	10.135	448	2.275	727	3.447
1.551	6.282	940	5.508	571	2.454
1.787	8.326	639	2.073	195	852
3.265	15.835	554	2.150	49	238
3.466	13.569	801	3.535		
	156.954		48.671		24.876

Kaynak: İŞKUR Kasım 2021 Bülten

Kısa Çalışma Ödeneği

4447 sayılı Kanun ile getirilen İS sağlanan faydalardan biri de KÇÖ'dür. Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma uygulamasına gidebilmektedir. Kısa çalışma kapsamında sigortalı işçilere KÇÖ'nin ve GSS primlerinin ödenmesi hizmeti verilmektedir (Uğraş, 2014: 52).

İşyerinde kısa çalışmanın uygulanabilmesi için işveren tarafından zorlayıcı sebeplerin olduğu yönünde İŞKUR'a başvuruda bulunulması ve İş Müfettişleri tarafından yapılan inceleme sonucu uygun olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir (iskur.gov.tr/isveren/kisa-calisma-odeneği/genel-bilgiler/ (Erişim Tarihi: 14.11.2021). Ancak, Covid-19 sebebiyle işveren tarafından yapılan kısa çalışma başvuruları için, uygunluk tespitinin tamamlanması beklenmeden, işverenlerin beyanı doğrultusunda kısa çalışma uygulamasına geçilebilmektedir (Kaptan, 2021: 71). İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ve yersiz ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir. Sigortalı işçinin KÇÖ'ne hak kazanabilmesi için İS hak kazanma koşullarından fesih hariç diğer unsurları yerine getirmelidir ancak Covid-19 nedeniyle gerçekleştirilen kısa çalışma başvurularında, son 60 gün iş sözleşmesine tabi olmak kaydıyla son üç yıl içinde 450 gün prim ödemiş olması gerekmektedir. Sigortalı işçiler kısa çalışma başvurusunu kendileri tek başlarına yapamazlar işverenler işçileri adına başvuru yapabilirler. 4447 sayılı Kanun'a göre günlük KÇÖ; sigortalının son on iki aylık PEK'ları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan KÇÖ miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemez hükmü bulunmaktadır. Ödeneğin süresi yasa da üç ay olarak sınırlandırılmıştır (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 737). Bu süre zarfında işyerinin normalleşeceği öngörüldüğünden süre işçi için değil işyeri için getirilmiştir. Covid-19 sürecinde Cumhurbaşkanına, başvuru tarihinin veya KÇÖ'nin süresinin sektörel olarak ya da genel olarak 30.06.2021 tarihine kadar uzatma yetkisi tanınmıştır (Kurnaz, 2020: 61).

Tablo 9' da Pandemi sürecinde kısa çalışma ödemeleri 2020 yılında toplam 25.565.354.000 TL'ye ulaştığı görülmektedir. Pandemi döneminde iş sözleşmelerinin feshi üç ay süreyle yasaklanmış ve daha sonra Cumhurbaşkanlığı kararları ile uzatılmıştır. İşçileri Bakanlığı tarafından çıkarılan Genelge ile, restoran, lokanta, pastane, kafe, kafeterya gibi yeme-içme yerlerinin hizmeti kısıtlanmıştır (icisleri.gov.tr/konaklama-tesislerindeki-restoranlar-konulu-genelge, Erişim Tarihi: 14.11.2021). Genelge sebebiyle on binlerce kafe, lokanta ve restoran gibi esnaf işletmeleri geçici süreliğine de olsa kapatılmak zorunda kalmıştır.

Tablo 9: Kısa Çalışma Ödemeleri

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı.	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	26.562	18.800	24.847	23.210	1.401.567	2.191.200
Şubat	36.139	24.598	17.862	12.096	1.329.490	2.114.750
Mart	35.850	27.966	96.636	32.232	1.158.123	1.777.670
Nisan	23.259	20.946	3.243.126	5.100.339	1.086.830	1.594.803
Mayıs	11.964	10.273	3.282.817	5.560.422	1.314.311	2.036.195
Haziran	9.638	7.435	2.486.854	3.375.844	991.466	1.482.417
Temmuz	6.328	5.987	1.774.865	2.640.433	3.786	4.895
Ağustos	9.687	9.704	1.302.755	2.042.091	4.447	4.718
Eylül	10.839	11.728	1.051.710	1.616.172	3.018	2.452
Ekim	16.236	15.125	967.563	1.491.834	5.250	3.374
Kasım	16.219	13.041	1.015.981	1.534.725	4.755	2.600
Aralık	24.405	16.206	1.386.424	2.135.956		
Toplam		181.809		25.565.354		11.215.074

Kaynak: İŞKUR, Kasım 2021 Bülten

Nakdi Ücret Desteği

Covid-19 salgınının işgücü piyasasında oluşturduğu ekonomik ve sosyal etkilerin azaltılmasına yönelik olarak getirilen geçici süreli bir İS yardımıdır. İşveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve KÇÖ'nden yararlanamayan çalışanlar ile Mart 2020 tarihinden sonra İS'nden yararlanacak şekilde iş sözleşmesi sonlandırılan fakat diğer koşulları sağlayamadığı için işsizlik ödeneği alamayan çalışanlara, yaşlılık aylığı almamak kaydıyla işsiz kaldıkları süre boyunca veya ücretsiz izinde kaldıkları süre kadar İS Fonundan nakdi ücret desteği ödenmiştir (Yiğit, 2020: 279-280). Bu ödenekten yararlanan çalışanların GSSP Fondan karşılanmaktadır.

Nakdi ücret desteğininde kişinin ödeme miktarı bir gün için 39,24 damga vergisi düşülür, bu miktar hak edilen gün sayısı çarpımı sonucu elde edilmektedir. 2021 yılı için ise günlük nakdi ücret desteği miktarı asgari ücret artış oranında arttırılmış ve günlük 47,70 TL'ye çıkarılmıştır, Nisan 2021 sonrası ise 50 TL olarak hesaplanmaktadır. Nakdi ücret desteği bir ay içerisinde en fazla otuz gün olarak çalışanın kendisine ödenmektedir (iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/nakdi-ucret-destegi/, Erişim Tarihi: 14.11.2021). Fesih yasağı uygulaması 30.06.2021 tarihinde sona erdiğinden dolayı işveren bildirimlerine ve kontrol işlemlerine bağlı olarak Tablo 10'a göre; Ekim 2021 tarihinde de ödenmeye devam etmiştir.

Tablo 10: Nakdi Ücret Desteği Ödemeleri

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

Kaynak: İŞKUR Kasım 2021 Bülten

İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı (İKT) 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a göre (RG, 1994/22124: 2); İKT'dan yararlanabilmek için işçinin özelleştirme nedeniyle işsiz kalması, özelleştirme kapsamına alınan işyerinde işçisinin hizmet sözleşmesinin kesintiye uğramadan 550 gün devam etmesi gerekmekte ve fesih tarihinden itibaren otuz gün içerisinde İŞKUR'a başvuruda bulunmalıdır. İKT'na başvuruda bulunan işsiz kalan sigortalılar aynı zamanda işsizlik ödeneğine de başvurmuş kabul edilmektedir. İKT ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenmektedir daha sonra işsiz kalan işçi iş bulamaz ise İKT ödenen süre, hak kazanılan toplam işsizlik ödeneği süresinden indirilerek kalan süre kadar işsizlik ödeneği alır (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 728). Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışırken iş sözleşmeleri sona erenlerde, iş sözleşmesi aynı işveren ile kesintiye uğramadan en az; 550 gün devam edenlere 3 ay, 1100 gün devam edenlere 4 ay,

1650 gün devam edenlere 6 ay, 2200 gün devam edenlere 8 ay İKT ödenmektedir. İKT, günlük net asgari ücretin iki katı olarak ödenmektedir. Engelli olarak çalışan personellerde ise bu durum günlük net asgari ücretin dört katı kadar ödenmektedir (Tuncay & Ekmekçi, 2019: 691). İKT alanlar için GSS primleri ve emeklilik primleri yatırılmaktadır. (iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminat, Erişim Tarihi: 14.11.2021).

İŞSİZLİK SİGORTASINDA COVID-19 SÜRECİ VE HİZMET SÖZLEŞMESİ İLE ÇALIŞANLARDA KAPSAM

Pandeminin Türkiye’de Yayılış Süreci

Covid-19 virüsünün ülkemizde görülmesinden sonra ekonomik, sosyal ve toplumsal önlemler alınmaya başlanmıştır. Öncelikle eğitim ve öğretim uzaktan eğitim ile yapılmaya çalışılmıştır. Avrupa ülkelerine yönelik seyahat kısıtlaması ile insan hareketliliği kısmen engellenmeye çalışılmıştır. İçişleri Bakanlığının genelgesi ile “tiyatro, lokanta, kafe, kahvehane, kıraathane, kafeterya, kır bahçesi, sinema, gösteri merkezi, konser salonu, düğün” gibi insanların yakın mesafe ile iletişim kurabildiği tüm faaliyetler geçici olarak durdurulmuştur (Eroğlu, 2020: 230). Vakanın ülkemizde görüldüğünden 11 gün sonra sokağa çıkma kısıtlaması 65 yaş üzeri ve kronik rahatsızlığı olanlara getirilmiştir. 3 Nisan 2020 tarihinde 20 yaş altı tüm gençlerin sokağa çıkması kısıtlanmış ve daha sonra kapsamı 18 yaş altı olarak düzenlenmiştir. Virüsün yayılım hızını engellemek için 30 büyükşehir ve Zonguldak ilinde sokağa çıkma kısıtlaması hafta sonları uygulanmıştır. Kısıtlamaların artması ve pandemi seyrinin belirsiz seyretmesi Türkiye ekonomisinin daralmasına neden olduğundan dolayı çeşitli genişlemeci politikalar ile işletme sahipleri ve hane halkı finanse edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda “Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi” ile Covid-19’ un ekonomide yarattığı tahribatların önüne geçilmeye çalışılmıştır (Soylu, 2020: 182). Bu bağlamda nakdi yardımlar için 2 Milyar TL’lik ihtiyaç sahibi olan ailelere ödenmesine yönelik kaynak ayrılmıştır. Muhtaç güçsüz ve kimsesiz durumda olanlara yönelik aylık alma şartlarını karşılayan ve düzenli sosyal yardım alan ailelere Bin TL nakdi ücret desteği verilmiştir (Işık-Erol, 2020: 222).

4/1-a Kapsamı ve Kapsamın Genişletilmesi

İşgücü piyasasında 4/1-a kapsamında çalışanlara yönelik salgının etkilerini azaltmak için çeşitli politikalar izlenmiştir. Bu dönemde işveren tarafından işçinin işten çıkarılmasına yasak getirilmiştir. Bu yasak mücbir ve yüz kızartıcı nedenlerin olmaması durumunda geçerlidir, işten çıkarma yasağı pandeminin işgücü piyasasına etkisinin azalması ile Haziran 2021 tarihinde sonlandırılmıştır (Tatar & Ergün, 2021, 54).

Esnek ve uzaktan çalışma modeline geçilerek insan yoğunluğunun azaltılması ve salgının yayılım hızının düşürülmesi amaçlanmıştır. Pandemi sürecinde işsizliği önlemek ve istihdamı korumak amacıyla İŞKUR pasif istihdam politikalarında etkin rol oynamıştır. 17/04/2020 tarihinden itibaren uygulamaya alınan Fesih yasağı ile birlikte işten çıkarımlar azalmış ve bu bağlamda İS ödeneğinden yararlanma şartları yerine getirilemediğinden eş zamanlı olarak nakdi ücret desteği uygulamasına başlanmıştır. Nakdi ücret desteği, KÇÖ’nden yararlanamayan, işsizlik ödeneği alamayan ve yaşlılık aylığı almayanları kapsamına almıştır. Salgın sürecinde ağırlıklı hizmetler sektörünün durma noktasına gelmesi ve bu sektörde çalışan işgücünün yapısı itibari ile KÇÖ ile sosyal koruma kapsamı içerisine alınması amaçlanmıştır. Kısa çalışma başvuru şartları esnetilmiştir ve uygunluk tespiti gerekmeden işverenlerin beyanı esas alınmıştır. (İŞKUR, 2021, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 100, 105).

İşgücü Piyasalarına Etkileri ve 4/1-a Kapsamında Değerlendirilmesi

İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları ve Süresinde Değişim

Salgın sürecinde işyerlerinin kısmi ya da tamamen kapatılmasından dolayı zorlayıcı nedenlere dayanarak işyerleri kısa çalışma uygulamasına geçebilmektedir. Sigortalı işçinin KÇÖ’ne hak kazanabilmesi için İS hak kazanma koşullarından fesih hariç diğer unsurları yerine getirmelidir ancak Covid-19 nedeniyle gerçekleştirilen kısa çalışma başvurularında, son 60 gün iş sözleşmesine tabi olmak kaydıyla son üç yıl içinde 450 gün prim ödemiş olması gerekmektedir. Ödeneğin süresi yasada üç ay olarak sınırlandırılmıştır (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2018: 737). Bu süre zarfında işyerinin normalleşeceği öngörüldüğünden süre işçi için değil işyeri için getirilmiştir. Covid-19 sürecinde Cumhurbaşkanına, başvuru tarihinin veya KÇÖ’nin süresinin Sektörel olarak ayrı ayrı veya bir bütün olarak 30.06.2021 tarihine kadar uzatma yetkisi tanınmıştır (Kurnaz, 2020: 61).

Covid-19 salgınının işgücü piyasasında oluşturduğu ekonomik ve sosyal etkilerin azaltılmasına yönelik olarak getirilen diğer bir uygulama ise geçici süreli bir İS yardımı olan nakdi ücret desteğidir. İşveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve KÇÖ’nden yararlanamayan çalışanlar ile Mart 2020 tarihinden sonra İS’ndan yararlanacak şekilde iş sözleşmesi sonlandırılan fakat diğer koşulları sağlayamadığı için işsizlik ödeneği alamayan çalışanlara, yaşlılık aylığı almamak kaydıyla işsiz kaldıkları süre boyunca veya ücretsiz izinde kaldıkları süre kadar İS Fonundan nakdi ücret

desteği ödenmiştir. Nakdi ücret desteği bir ay içerisinde en fazla otuz gün olarak çalışanın kendisine ödenmektedir (Yiğit, 2020: 279-280).

İşsizlik Sigortasının Kapsamına İlişkin Öneriler

Pandeminin yayılması ile birlikte ekonomik bozulmanın önüne geçebilmek ve etkilerini en aza indirebilmek için açıklanan “Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi” ile işgücü piyasalarına yönelik çeşitli düzenlemeler getirmiştir. Tablo 11’e göre; paketin kapsamının geniş tutulduğu görülmektedir. Mali büyüklük açısından ise gelişmiş ülkelerin gerisinde kaldığımız söylenebilir (Eroğlu, 2020: 232). Ülkemizde alınan tedbirlerin kısa süreli çözümler üretmeye yönelik olduğu ve pandemi sonrası çalışma hayatına yönelik planlamanın olmadığı görülmektedir.

Tablo 11: Covid-19 ile Mücadelede Türkiye’de Alınan Ekonomik Önlemler

İşgücü Piyasalarına Yönelik Düzenlemeler
Asgari ücret desteğinin işletme büyüklüğüne bakılmaksızın sürdürülmesi (75 TL 12 ay boyunca)
İşten çıkarmaları önlemek için korona virüsten etkilenen iş yerlerinde çalışanlara yönelik olarak KÇÖ’nin devreye alınması
KÇÖ ile faaliyetlerini azaltan ya da durduran işletmelerde çalışan vatandaşlara 3 ay maaş desteği verilmesi
Bankacılık Sektörüne Yönelik Düzenlemeler
Kamu bankaların aylık 5 bin TL’nin altında geliri olan tüm vatandaşlar için temel ihtiyaç desteği paketini devreye alması
Kamu bankaları tarafından salgından etkilenen tüm firmalara “İş’e Devam Kredi Desteği” verilmesi
Halkbank tarafından tüm esnaf için " işletme ve finans desteği " ile " paraf esnaf kart desteği " paketlerinin sunulması
Mali Düzenlemeler
2 milyondan fazla mükellefin muhtasar, KDV ve prim ödemelerinin 6 ay ertelenmesi: Bu kapsamda yaklaşık 53,6 milyar TL’lik muhtasar, KDV ve sosyal güvenlik primi tahsilatı ertelenmiş oldu.
Gelir vergisi mükellefi 1,9 milyon vatandaşın mükbir sebep hali kapsamına alınması
65 yaşın üzerinde ve kronik rahatsızlığı nedeniyle sokağa çıkamayacak olan vergi mükellefi vatandaşların beyanname ve ödemelerinin yasağın sonuna kadar ertelenmesi

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020; Türkiye İhracatçılar Meclisi, 2020.

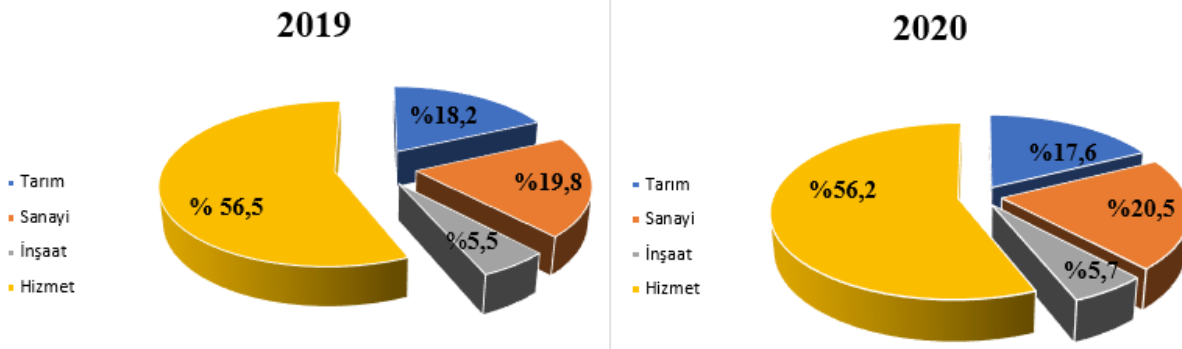
Tablo 12’deki TÜİK verilerine göre 2018 yılından itibaren 15 üstü yaş ve üzeri nüfus sürekli olarak artmasına rağmen işgücüne katılım oranının 2021 Ekim ayına kadar azaldığı görülmektedir. 2020 yılında salgının etkisiyle birlikte ekonomide daralmanın yaşanması, iş bulma beklentilerinin azalmasıyla birlikte işgücüne katılabilecek olan bireylerin iş aramaktan vazgeçmesi sonucu 2020 yılında işgücüne katılımın net olarak azaldığı görülmektedir. İşsizlik oranlarını incelediğimizde 2019 yılında 13,7 olan seviye 2020 yılında yüzde 13,2’ye gerilemiştir. Pandemi sürecinde ekonomik daralmaya istinaden işsizlik oranlarının gerilemesinin sebebi olarak 2021 Haziran ayına kadar devam eden işveren tarafından fesih yasaklarının olması olarak değerlendirilebilmektedir. Bankalar tarafından uygun oranlı finansman desteği sayesinde konut satışlarının artması inşaat sektörünün salgın sürecinden daha az etkilenmesine neden olmuştur. İhracata yönelik sanayi ürünlerine olan talebin artması sanayi sektörüne yönelik istihdamın artmasına neden olmuştur. Tarım ve hizmet sektörü ise salgın sürecinden en fazla etkilenen sektörler arasındadır.

Tablo 12: İşgücü Göstergeleri (15 Yaş üstü, Bin Kişi, %)

	2018	2019	2020	Fark (2020-2019)	2021 Ekim
Nüfus 15+	60.948	61.469	62.579	1.110	64.002
İşgücü	31.957	32.549	30.873	-1676	33.840
İşgücüne Dâhil Olmayanlar	28.992	28.920	31.706	2786	30.162
İstihdam	27.655	28.080	26.812	-1268	30.217
Tarım	4.795	5.097	4.716	-381	5.167
Sanayi	5.474	5.561	5.497	-64	6.389
İnşaat	1.615	1.550	1.538	-12	1.899
Hizmet	15.771	15.872	15.060	-812	16.762
İşsiz	4.302	4.469	4.061	-408	3.623
İşgücüne Katılma Oranı (%)	52,4	53,0	49,3	-3,7	52,9
İşsizlik Oranı (%)	13,5	13,7	13,2	-0,5	10,7
İstihdam Oranı (%)	45,4	45,7	42,8	-2,9	47,2
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	15,6	16,0	15,3	-0,7	12,4

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2021.

Grafik 1’de istihdamın sektörlere göre dağılımı incelendiğinde hizmetler ve tarım sektörünün toplam aldığı pay 2019 ile 2020 yılı karşılaştırıldığında hizmetler sektöründe 0,3 ve tarım sektöründe 0,6 oranda azalış görülmektedir. Salgın sürecinde getirilen kısıtlamalar nedeniyle perakende ve toptan satış yapan işyerleri olumsuz etkilenmiştir ve bu durumun yansımaları hizmetler sektöründe görülmektedir.



Grafik 1: İstihdam Oranlarının 2019 ve 2020 Yılı Sektörel Dağılımı (%)

Kaynak: TÜİK verileri baz alınmıştır.

Pandemi döneminde kadın ve erkek istihdamında azalma olduğu görülmektedir. Kadın işsiz sayısında, erkek işsiz sayısına göre ortalama 3 kat fazla düşüş olmuştur ve bu durum işsizlik oranlarında erkeklerde yüzde 0,1 azalış varken kadınlarda ise 1,5 oranında azalmıştır. Kadın işgücünün salgın döneminde erkeklere göre daha çok etkilendiği belirtilebilir (TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2020).

Pandemi döneminde işgücü piyasasında virüsün yayılım hızını kırabilmek açısından evden çalışma, kısa çalışma, idari izin, ücretsiz izin, dönüşümlü esnek çalışma gibi çalışma şekilleri oluştu ve bu nedenlerle toplam çalışma süreleri azaldı (Tatar & Ergün, 2021, 49). Temel amacı İS ödemeleri ve işsiz kalan çalışanları yeniden çalışma hayatına kazandırılması olan İS Fonu'nun İŞKUR Aralık 2020 verileri incelendiğinde pandemi döneminde kapsamı daha çok işverenlere teşvik ve destek ödemeleri bağlamında genişlediği görülmektedir. Tablo 14'e göre; 2020 yılında salgın döneminde uygulamaya alınan nakdi ücret desteğine ayrılan kaynak 6.5 Milyar TL iken işverenlere teşvik ve destek ödemeleri 18 Milyar TL'dir. İşverenler tarafından fona ödenen toplam prim tutarı ise 10.8 Milyar TL'dir. Gider kalemlerinin %63'ü doğrudan işsiz kalan sigortalılara nakdi yardım şeklinde gerçekleşmiştir. İşveren teşviklerini işveren prim ödemelerine oranladığımızda ise 2019 yılında %146 iken 2020 yılında bu oran %167'ye yükselmiştir. Bu tablo İS'nin temel felsefesine aykırıdır.

Tablo 13: Pandemi Döneminde İşsizlik Sigortası Fonu

(Bin TL)	2019	2020	%
TOPLAM GELİR	40.365.367	38.270.443	-2.094.924
İşveren Primi (%2)	11.031.349	10.816.829	28,26%
İşçi Primi (%1)	5.515.674	5.408.414	14,13%
Devlet Katkısı	5.515.674	5.408.411	14,13%
Faiz Gelirleri	16.832.038	15.749.723	41,15%
Diğer Gelirler	1.470.632	887.066	2,32%
TOPLAM GİDER	36.467.481	66.599.185	30.131.704
İşsizlik Ödeneği*	10.006.403	8.384.775	12,59%
KÇÖ*	192.432	27.395.624	41,14%
Nakdi Ücret Desteği*	0	6.536.049	9,81%
Yarım Çalışma Ödeneği*	30.724	27.448	0,04%
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	156.954	48.665	0,07%
Aktif İşgücü Programları	6.579.273	2.955.297	4,44%
İşbaşı Eğitim Programları	3.039.028	2.690.180	4,04%
Teşvik ve Destek Ödemeleri	16.058.120	18.088.597	27,16%
Diğer Giderler	404.546	472.548	0,71%
MENKUL KIYMET VE NAKİT FON VARLIĞI **	131.541.792	103.213.050	

Kaynak: İŞKUR Ekim 2021 Bülten, https://media.iskur.gov.tr/50015/10_ekim-2021-bulten.pdf, (Erişim Tarihi: 30.12.2021)

Temel Gelirle Güvence Altına Alınması

Covid-19 Pandemi sürecinde formal istihdam edilenler ve işverenler, kayıtlı çalışmanın getirdiği sağlık, sosyal ve ekonomik desteklerden yararlanmanın önemini kavramış oldular. Bu anlamda devletin kayıtdışılıkla mücadele ve işgücünü kayıt hale getirmesi için politikalar geliştirmesi gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı sektörlerde istihdam edilenlerin oranı yüksek olduğundan pandemi sürecinde İS, KÇÖ ve sağlık hizmetlerine erişim noktasında imkanları kısıtlıdır. Salgın sürecinde en çok emeğin yoğun olarak kullanıldığı restoranlar, gıda hizmetleri, toptan ve perakende sektörleri ve küçük esnafın etkilendiğini düşünürsek bu sektörlerde çalışanların gelir düzeyleri düşük olduğundan pandemi sürecindeki kısıtlamalardan daha çok etkilenmiştir (Balçık & Çetin: 2020: 24). TÜİK verilerine göre 2021 yılının ilk 9 ayında kayıtdışı istihdam oranı %30,5 (TÜİK, *İstatistiksel Tablolar*, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1>, (Erişim Tarihi: 31.12.2021) olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılı itibarıyla Türkiye'de sosyal yardım harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

(GSYİH)'ya oranı %12'dir. Bu oran %20 olan Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) ülkeleri ortalamasına göre düşüktür (OECD, 2019). Ekonomik anlamda güvencesiz olan bu kesimi koruyabilmek için kriz dönemlerinde geçici bir temel gelir uygulaması ile sosyal koruma alanı içerisine bu kesim alınabilir.

COVID-19 SÜRECİNDE BAĞIMSIZ ÇALIŞANLARDA KAPSAMA VE ÖNERİLER

Ekonomik krizlerden en çok etkilenen gruplardan biri de Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler (KOBİ)'dir. ILO tarafından yapılan bir araştırmada büyüklük açısından KOBİ'ler küresel istihdamın %70'ini gerçekleştirmektedir (ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/SMEs#ripple, Erişim Tarihi : 24.12.2021). Türkiye açısından ise bu durum %76,7 seviyesindedir (Taş, 2021: 131). Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'nun (TESK) verilerine göre 2020 yılında sicilden ve meslekten toplam terkin olan 99.000 Esnaf ve Sanatkar bulunmaktadır (tesk.org.tr/resimler/sicil/1.pdf, Erişim Tarihi: 30.12.2021). Bu anlamda bağımsız çalışanların Türkiye ekonomisinde neden kapsam içerisine alınması ve korunması gerektiği istihdam üzerindeki etkisi düşünüldüğünde daha net anlaşılmaktadır.

4/1-b Kapsamı ve Kapsamın Genişletilmesi

Covid-19 pandemi sürecinde sosyal mesafe söyleminin gündemde olması, çeşitli sokağa çıkma kısıtlamaları ile bireylerin evde kalma süreleri artmıştır. Bu durum üretim sürecinde çeşitli aksamalara sebebiyet vermiş ve tedarik zincirinde kırılmalar oluşturmuştur (Eğri & Doğaner, 2020: 132). Kısıtlamaların özellikle hizmetler sektöründe etkisinin daha çok hissedilmesi küçük ölçekteki işletmeler ve esnaflarda ciddi gelir kaybına neden olmuştur. Bu gelir kaybının giderilmesine yönelik ticari kazancı vergiden muaf olan, basit usulde vergi ödeyen esnaflara ve bunların dışında kalan esnaf ve sanatkârlar ile gerçek kişi tacirlere aylık 1.000 TL olmak üzere toplamda 3.000 TL gelir kaybı desteği için hibe sağlanmıştır. Kira desteği olarak ise büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde aylık 750 TL olmak üzere üç aylık toplamda 2.250 TL, diğer yerlerde aylık 500 TL olmak üzere toplamda 1.500 Türk Lirası kira desteği sağlanmıştır (RG. 24.12.2020: 1). Türkiye'deki vergi sistemi ve reel piyasa gerçekleri bağlamında düşünüldüğünde kira ödemelerinin resmi olarak görünen ile gerçek olarak ödenen tutarlar arasında ciddi anlamda çok fark olduğu bilinmektedir. 20 Mayıs 2021 tarihinde ise Ticaret Bakanlığı tarafından ekonomik faaliyet alanı belirlenen iki ayrı grup için 3.000 ve 5.000 TL hibe desteği sağlanmasına karar verilmiştir (RG. 21.05.2021: 1.). Pandeminin ilk ayında 5510 sayılı Kanuna eklenen ek geçici 80. Maddeye göre (resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/03/20200326M1.pdf, (Erişim Tarihi : 30.12.2021), belirli koşulları yerine getiren işverenler çalıştırdıkları işçi başına günlük 2,5 TL ve aylık 75 TL tutarındaki asgari ücret desteğinden yararlanabilmektedir. Gelir kaybının giderilmesine yönelik çeşitli adımlar atılsa da temel bir gelir güvencesi olmadığı için yetersiz kalmıştır.

İşgücü Piyasalarına Etkileri ve 4/1-b Kapsamında Değerlendirilmesi

Esnaf Ahilik Sandığı Sigortasının Değerlendirilmesi

Covid-19 salgın süreci gelir güvencesine ihtiyaç duyan kesimlerin görünmesi açısından önemli bir süreçtir. EASS 2018 yılında yürürlüğe girmesi planlanmış daha sonra 2020 yılına ertelenmiş pandeminin getirdiği olumsuz koşullar nedeniyle tekrar ertelenmiş ve 31.12.2023⁶ tarihinde yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Dolayısı ile belirlenen tarihte yürürlüğe girdiğinde ödeneğe hak kazanabilmek için minimum 3 yıl prim ödeme zorunluluğu bulunduğundan dolayı 2027 yılında ilk EAS ödeneği ödenecektir.

Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'nun (TESK) 30.11.2021 tarihli raporuna göre Ülkemizde kayıtlı esnaf ve işyeri sayısı toplam 2.233.185 kayıtlı esnaf ve sanatkar bulunmaktadır (TESK, 2021). 2018 yılında EASS yürürlüğe girmiş olsaydı katılım zorunlu olduğundan dolayı yaklaşık %20'sinin sisteme girmediği, ödeme yapmadığı kayıt dışında kaldığı düşünülürse 1.780.000 kişi 4/1-b kapsamında EAS primi ödeyecektir. 2021 yılı asgari ücret üzerinden hesaplama yaptığımızda %1 olarak devletin yapacağı katkı 35,77 TL'dir. Bu tutarı 1.780.000 esnaf ile çarptığımızda yaklaşık olarak aylık 63 Milyon TL ve yıllık olarak hesapladığımızda 764 Milyon TL devlet sandığa katkı yapmış olacaktır. Sandığın ödeneğine hak edilme koşulu 3 yıl olduğundan dolayı 2021 yılında yaklaşık 2 Milyar TL sandığa devlet katkı yapmış olacak bağımsız çalışanlar ise 4 Milyar TL katkı yapmış olacak yaklaşık 6 Milyar TL'lik bir fon oluşacaktı. Bu kaynak Covid-19 salgını sürecinde direkt olarak 4/1-b kapsamında salgından etkilenen çalışanlara yönelik doğrudan destek olarak harcanabilecektir. EASS ödenek miktarı ve yapısı ile işsizlik ödeneğine benzerdir. Bağımsız çalışanların ülkemizde gelir tespitine yönelik çeşitli sıkıntıların olduğu düşünüldüğünde uygulamada çeşitli sorunların yaşanacağı açık olsa da eksikliklerin zamanla giderileceği öngörülmektedir.

⁶ 4447 S.K. 7656.

Temel Gelirle Güvence Altına Alınması

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na göre Türkiye'de geçici temel gelirin maliyeti (UNDP (2021), tahmini olarak Tablo12'de hesaplanmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından Ülkelerin Covid-19 salgınında politika tepkilerinin açıklandığı rapora göre Türkiye Mart 2021 itibari ile salgın döneminde açıkladığı destek paketlerinin toplam tutarının 638 Milyar TL olduğu öngörülmekte ve bu tutar GSYİH'nin %12,7'sine denk gelmektedir (IMF (2021). Bu anlamda Tablo 12'den de anlaşılacağı üzere gelir güvencesi bulunmayan işyerleri kapanan 4/1-b kapsamında çalışanlar, gelir seviyesi belirli bir miktarın altında bulunan 4/1-a kapsamında çalışanlar ve hiçbir güvencesi olmayan kayıt dışı çalışanlara sağlanabilecek 12 aylık geçici temel gelir desteği ile toplumsal refah seviyesinin korunabileceği görülmektedir.

Tablo 14: Türkiye'de Geçici Temel Gelirin Tahmini Maliyeti

Hesaplama Yöntemine Göre	Ülkeye Toplam Aylık Maliyeti	GSYİH'nin % (Aylık)	GSYİH'nin % (12 Aylık)
Tam	5.37 Milyar \$	0,23	2,76
Yarı-Medyan	8.03 Milyar \$	0,35	4,2
Tekdüze	6.30 Milyar \$	0,27	3,24

Kaynak: UNDP, 2021, *Temporary Basic Income(TBI)*, <https://data.undp.org/content/tbi/> (Erişim Tarihi : 25.12.2021)

SONUÇ

Sınırların ortadan kalktığı küresel dünyada Covid-19 virüsü tüm ülkelerde domino etkisi göstermiş ve deyim yerindeyse ülkeler şalterlerini indirmiştir. Covid-19 Pandemisinin yayılmasına yönelik alınan tedbirler birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de işgücünün işsiz veya gelirsiz kalmasına neden olmuştur. Türkiye finansal, mali ve sağlık alanlarına yönelik düzenlemeler ile salgının etkisini hafifletmeyi amaçlasa da bu tedbirler yetersiz kalmıştır. TÜİK verilerine göre %30,5 kayıt dışı çalışmanın olduğu ülkemizde sosyal koruma sistemlerinin kapsayıcı bir rol üstlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikli olarak İS Fonu'nun amacı dışında kullanılmasının önlenmesine yönelik gerekli yasal düzenlemenin yapılması, işsizlik ödeneğinden faydalanma süresinin arttırılması ve ödenek miktarının yeniden düzenlenmesi, EASS'nın bir an önce yürürlüğe alınması, krizlerin ekonomik ve sosyal hayata yönelik etkilerini en aza indirebilmek için tek sefere yönelik ödenen nakdi yardımlardan ziyade geçici bir temel gelir uygulamasının mümkün olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbaş, H. E. & Bozkurt, S. (2018). "Osmanlı Devletinde Lonca Teşkilatı Yapısı ve Yönetim Düşüncesi ile Karşılaştırılması", Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi. No.9, ss.165-202.
- Akça, G. & Demirpolat, A. (2004) "Ahilik ve Türk Sosyo-Kültürel Hayatına Katkıları", Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, No.15.
- Akputat, A. K. (2019). "Bağımsız Çalışanların İşsizlik Sigortası: Esnaf Ahilik Sandığı Sigortası", Sicil İş Hukuku Dergisi, No.41, s.177.
- Aktürk, B. (2008). "İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye". (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Sakarya).
- Alabaş, A. (2007). Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İşkur'un Önemi. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Andaç, F. (2010). İşsizlik Sigortası. 2. baskı(b.). Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını (TÜHİS),
- Arı, H. (2014). "Ücret Garanti Fonu".(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Başterzi, S. (1996). İşsizlik Sigortası. Ankara: Ankara Üniversitesi Basım Evi.
- Baykal, K. B. (2021). "Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Sürelerinin Sağkalım Analizi ile Modellenmesi". (Yayımlanmamış Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul).
- Bal-Bektaş, Ö. (2020). "İşsizlik Ödeneğinden Yararlanma Koşulları", Adalet Dergisi. Cilt 2. No.65, ss.559-583.
- Çakmak, E. (2018). "İşsizlik Sigortası Uygulamaları: Samsun Örneği".(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul).
- Çakmak, E. (2020). "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamaları", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi. Cilt 12. No.1, ss.1-22.

- Çakman, K., Aktuna, A. & Devrim, S. (2004). “Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası Temel Sorunlar, Tartışma ve Yorumlar”, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*. Cilt 15. 52-53, ss.36-76.
- Çınar, S. (2019). “Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu: Türkiye’de Aile Yardımlarının Analizi”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul).
- Dilik, S. (2000). “Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Kuruluşu Yönünden 25.08.1999 Gün ve 4447 Sayılı Kanun’un Eleştirisi”, *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt 4, ss.1-16.
- Pektaş-Erdem, B. (2020). “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Giderlerinin Stokastik Modellenmesi”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara).
- Erdoğan, E. S. (2016). “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Değerlendirilmesi”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara 2016).
- Eğri, T. & Doğaner, A. (2020). “Covid-19 ve Ekonomik Kriz: Kobiler Özelinde Bir Değerlendirme ve Politika Önerileri”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Covid-19 Sosyal Bilimler Özel Sayısı*. Cilt 19. No.37, ss.128-145.
- Ergün, C. B. (2019). “Otomatik İstikrar Sağlayıcı Olarak İşsizlik Sigortası: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul).
- Eroğlu, E. (2020). “Covid-19’un Ekonomik Etkilerinin ve Pandemiyle Mücadele Sürecinde Alınan Ekonomik Tedbirlerin Değerlendirilmesi”, *International Journal of Public Finance*. Cilt 5. No.2, ss.211-236.
- Işık-Erol, S. (2020). “Covid-19’un Çalışma Hayatına yansımaları: Salgından Etkilenen Bazı Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler”, *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt 10. No.19, ss. 212-231.
- Flora, P. & Heidenheimer, A. J. (2017). *The Development of Welfare States in Europe and America*.
- Gerek, H. N. (2011). “İş Sözleşmesinin İkale Sözleşmesi İle Sona Ermesi”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*. Cilt 4.No. 31, ss.43-58.
- Görücü, İ., Aybıyık, N. & Koç, M. (2012). “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları”, *E-Journal of New World Sciences Academy*. Cilt 7. No.2, ss.127-160.
- Güzel, A., Okur, A. R. & Caniklioğlu, N. (2020). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 18.baskı(b.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- Holmlund, B. (1998). “Unemployment Insurance in Theory and Practice”, *Scandinavian Journal of Economics*. Cilt 100. No.1(1998). ss.113-141.
- IMF. (2021). "Policy Responses To Covid-19", IMF Policy Tracker, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>, (Erişim Tarihi: 24.12.2021).
- RG. (24.11.1994). “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (4046 S.K.)”. *Resmi Gazete*. 22124.
- RG. (1999). “İşsizlik Sigortası Kanunu (4447 S.K.)”. *Resmî Gazete*. 23810(Ağustos 1999).
- RG. (Mart 2017). “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”. *Resmi Gazete*. 3000-6824.
- R.G. (24.12.2020). “Koronavirüs Salgını Nedeniyle Verilecek Hibe Desteği Programı Ve Uygulama Esasları Hakkında Tebliği” *Resmi Gazete*, 31344.
- RG. (21.05.2021). "Esnaf ve Sanatkârlar ile Gerçek Kişi Tacirlere Koronavirüs Salgını Nedeniyle Verilecek Hibe Desteği Hakkında Karar", *Resmi Gazete*, 31487.
- Kandemir, M. (2001). “4447 Sayılı Kanun Açısından İşsizlik Sigortası”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. No.2, ss.533-556.
- Kaptan, R. (2021). “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamaları ve Sistemin Sürdürülebilirliği”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yalova).
- Kocabaş, F. & Canbey-Özgüler, V. (2019). “Pasif İşgücü Piyasası Politikaları: İşsizlik Ödeneği ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt 11. No.28, ss.266-283.
- Kurnaz, Z. İ. (2020). “Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Maltepe Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü. İstanbul).

- Ocak, S. (2017). “Doğum/Evlat Edinme Nedeniyle Ücretsiz İzin ve Yarım Çalışma Ödeneği Uygulaması”, İş ve Hayat Dergisi. Cilt 3. No.5, ss.174-227.
- OECD. (2019), Social Expenditure Database, <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, (Erişim Tarihi: 31.12.2021).
- Saraç, C. (2011). “İşsizlik Sigortası Edim Koşulları”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. Cilt 13. No.1, ss.1-26.
- Sjöberg, O., Palme, J. & Carroll, E. (2010). “Unemployment Insurance”, The Oxford Handbook of the Welfare State. pp. 421- 434.
- Social Security Administration. (2018). Social Security Programs Throughout The World: Europa.
- Soylu, Ö. B. (2020). “Türkiye Ekonomisinde Covid-19’un Sektörel Etkileri”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi. Cilt 7. No.5, ss.169-185.
- Sungur, A. (2016). Sosyal Koruma Ekseninde İşsizlik Sigortası Uygulamalarının İncelenmesi ve Türkiye İçin Öneriler. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Şahin, A. (2012). “Avrupa Birliği ve Türkiye’deki İşsizlik Sigortası Uygulamaları ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul).
- Taş, H., Y. (2021). Girişimcilik ve Kobi Araştırmaları. Ankara: Ekin Yayınevi.
- Taşçı, F. & Yılmaz, Y. (2009). “İşsizlik Sigortasının Türkiye’deki Durumu: Eleştiriler ve Çözüm Önerileri”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi. No. 56, ss.602-637.
- Tatar, M. & Ergün, S. (2021). “Covid-19 Salgınının Türkiye İşgücü Piyasasına Yansımaları”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi. Cilt 8. No.4, ss.46-60.
- TESK. (2021). Mevzuat, <https://www.tesk.org.tr/view/mevzuat/goster.php?Guid=902743d2-11e2-11ea-9eaf-000c29b32a85>, (Erişim Tarihi: 12.12.2021).
- Tozan, C. (2013). İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları.
- Tuna, Y. (1995). İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Tuncay, A. C. & Ekmekçi, Ö. (2019). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. 20.(b). İstanbul: Beta Yayınevi.
- Tuncay, A. C. (2014). “İslam’da Sosyal Güvenlik”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi. Cilt 20. No.1, ss.851-874.
- Tuncay, A.C. (2001). “İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve İşsizlik Ödeneği”, Çimento İşveren Dergisi. Cilt 15. No.3, ss. 3-20.
- Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, Covid-19 Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi, <http://www.isim.org.tr/content/upload/attached-files/covid-19-ekonomik-istikra-20200414170956.PDF>, (Erişim Tarihi: 21.12.2021).
- Türkiye İhracatçılar Meclisi, 2020, 14 Nisan 2020 İtibariyle Covid-19 ile Mücadele için Ülkemizde Alınan Tedbirler https://tim.org.tr/files/downloads/Koronavirus_Dosyasi/TIM_Ekonomik_Istikrar_Kalkan%C4%B1_Tedbirleri_14.04.2020.pdf, (Erişim Tarihi: 21.12.2021).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2014). İstatistik Göstergeler: 1923-2013. Ankara.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (31.12.2021). İstatistiksel Tablolar, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1>, (Erişim Tarihi: 31.12.2021)
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni. Ekim, 2021.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2021). 2020 Yılı İstatistik Raporu. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2020). 2019 Yılı İstatistik Raporu. Ankara.
- Uğraş, B. (2014). “İş Hukukunda Kısa Çalışma Kavramı ve Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanmanın Koşulları”, Çalışma İlişkileri Dergisi. Cilt 5. No.1, ss.49-68.

- Uğur, S. (2011). “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*. Cilt 9. No.2., ss.99-114.
- UNDP. (2021). "Temporary Basic Income (TBI) Simulator", <https://data.undp.org/content/tbi/> (Erişim Tarihi: 25.12.2021).
- Yazıcı, G. (2021). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası Uygulamalarının Değerlendirilmesi”. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Adana).
- Yiğit, Y. (2005). “Türkiye’de İşsizlik Sigortası’nın Uygulama Alanı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanmanın Koşulları”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*. Cilt 2. No.5, ss.75-102.
- Yiğit, Y. (2020). “Bireysel İş Hukuku Açısından Zorlayıcı ve Zorunlu Sebeplere Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Çalışma Koşullarının Yeni Koronavirüs (COVID-19) Nedeniyle Gerçekleştirilen Son Yasal Değişiklikler Bağlamında Değerlendirilmesi”, *İstanbul Hukuk Mecmuası*. Cilt 78. No.2, ss.265-297.
- Yılmaz, H. (2020). “Türk Hukuku ve Avrupa Birliği Hukukunda İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları”, *Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Dergisi*. Cilt 34. No.2, ss.8-25.
- Balcı, Y. & Çetin, G. (2020). “Covid-19 Pandemisinin Türkiye Ekonomisinde İstihdam Ve Çalışma Hayatı Üzerindeki Etkileri: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları*. ss.1-73.

İNTERNET KAYNAKLARI

- <https://www.icisleri.gov.tr/konaklama-tesislerindeki-restoranlar-konulu-genelge> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/SMEs#ripple> (Erişim Tarihi : 24.12.2021).
- <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminat/> (Erişim Tarihi : 14.11.2021).
- <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/nakdi-ucret-destegi/> (Erişim Tarihi : 14.11.2021).
- <https://www.iskur.gov.tr/isveren/kisa-calisma-odenegi/genel-bilgiler/> (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/> (Erişim Tarihi : 08.11.2021).
- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/03/20200326M1.pdf> (Erişim Tarihi : 30.12.2021).
- http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/isveren/prime_esas_kazanc_miktarlari (Erişim Tarihi: 14.11.2021).
- <https://www.tesk.org.tr/view/mevzuat/goster.php?Guid=902743d2-11e2-11ea-9eaf-000c29b32a85>, (Erişim Tarihi : 12.12.2021).