T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
**TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

# KORONAVİRÜS (COVID-19) PANDEMİSİ SONRASINDA TÜRKİYE'DEKİ İŞSİZLİK SİGORTASININ MEVZUAT VE UYGULAMA YÖNÜNDEN ANALİZİ

**Mehmet KARAKILIÇ**
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2023

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
**TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

# KORONAVİRÜS (COVID-19) PANDEMİSİ SONRASINDA TÜRKİYE'DEKİ İŞSİZLİK SİGORTASININ MEVZUAT VE UYGULAMA YÖNÜNDEN ANALİZİ

**Mehmet KARAKILIÇ**
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Emrah Akın AYAN
İstihdam Uzmanı

Ankara 2023

# KABUL SAYFASI

## TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Mehmet KARAKILIÇ'a ait, "Koronavirüs (COVID-19) Pandemisi Sonrasında Türkiye'deki İşsizlik Sigortasının Mevzuat ve Uygulama Yönünden Analizi" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

| | **Ünvanı** | **Adı ve Soyadı** | **İmzası** |
|---|---|---|---|
| **Başkan:** | | | |
| **Üye:** | | | |
| **Üye:** | | | |
| **Üye:** | | | |
| **Üye:** | | | |

Tez savunma tarihi : ..…/……/20….

# TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Mehmet KARAKILIÇ tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.

2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.

3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Mehmet KARAKILIÇ
İstihdam Uzman Y.

…../……../ 20…….

İmza

# ÖZET

Geçtiğimiz yüzyıl içerisinde dünya, ekonomik krizler, savaşlar ve doğal afetler gibi gittikçe derinleşen çeşitli krizlerle karşı karşıya kalmış, 2019 yılının sonlarında Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkarak tüm dünyayı etkisi altına alan Koronavirus (COVID-19) pandemisi ile yüzleşmiştir. COVID-19 pandemisi ile birlikte birçok alanda ciddi sorunlar yaşanmış, en gelişmiş ülkelerde dahi pandemiden önce kurulmuş sistemlerin ve altyapıların pandemi gibi büyük şoklar karşısındaki yetersizliği acı bir şekilde tecrübe edilmiştir. COVID-19 pandemisinin yıkıcı sonuçları işgücü piyasaları üzerinde de ağır bir şekilde hissedilmiş, alınan acil tedbirlerin yanı sıra pandemi öncesinde işlerliği olan yapıların ve düzenlemelerin de gözden geçirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaçtan yola çıkarak, özellikle kriz zamanlarında kritik roller üstlenen işsizlik sigortasının gözden geçirilmesi gerekliliği de daha belirgin hale gelmiştir. Bu çalışmada temel olarak; işsizlik sigortası uygulamalarına ilişkin küresel eğilimlerden ve örnek ülke uygulamalarından yola çıkılarak Türkiye'de uygulanan işsizlik sigortasının yapısı, uygulama usul ve esasları ile teknik ve idari işleyişi ele alınmakta, COVID-19 pandemisi döneminde elde edilen tecrübeler ve öğrenilen dersler doğrultusunda, gerek küresel gerek ulusal düzeydeki büyük ve uzun vadeli olası yeni krizlere ve şoklara hazırlıklı bir işsizlik sigortası yapısının inşası için atılması gereken kısa, orta ve uzun vadeli adımlara yönelik öneriler sunulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** İşsizlik, İşsizlik Sigortası, 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, İşsizlik Ödeneği, İstihdam, İŞKUR, COVID-19 Pandemisi (Koronavirüs)

# ABSTRACT

Over the past century, the world has faced various deepening crises such as economic crises, wars and natural disasters, and in late 2019, the world faced the coronavirus (COVID-19) pandemic, which emerged in Wuhan, China and affected the whole world. With the COVID-19 pandemic, serious problems have been experienced in many areas, and even in the most developed countries, the inadequacy of the systems and infrastructures established before the pandemic in the face of major shocks such as the pandemic has been painfully experienced. The devastating consequences of the COVID-19 pandemic have also been felt heavily on labor markets, necessitating the need to review the structures and regulations that were functioning before the pandemic, as well as the emergency measures taken. Based on this need, the necessity to review unemployment insurance, which plays a critical role especially in times of crisis, has become more evident. In this study, the structure, implementation procedures and principles as well as the technical and administrative functioning of unemployment insurance in Turkey are analyzed based on global trends in unemployment insurance practices and the practices of exemplary countries. In line with the experiences and lessons learned during the COVID-19 pandemic, recommendations are presented on the short, medium and long-term steps to be taken for the construction of an unemployment insurance structure that is prepared for new major and long-term crises and shocks at the global and national scale.



**Key Words**: Unemployment, Unemployment Insurance, Unemployment Insurance Law No. 4447, Unemployment Allowance, Employment, İŞKUR, COVID-19 Pandemic (Coronavirus)

# ÖNSÖZ

Başta Daire Başkanım Ekmel Onur AYDIN, tez danışmanım İstihdam Uzmanı Emrah Akın AYAN ve çalışma kapsamında desteklerini esirgemeyerek çalışmaya önemli bir katkı sunan İstihdam Uzmanı Uğur TUNÇ olmak üzere; çalışma arkadaşlarıma, her zaman yanımda olan eşim ve aileme, çalışmanın hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkür ederim.

# İÇİNDEKİLER

**ÖZET** ..... i
**ABSTRACT** ..... ii
**ÖNSÖZ** ..... iii
**İÇİNDEKİLER** ..... iv
**TABLOLAR LİSTESİ** ..... vii
**ŞEKİLLER LİSTESİ** ..... viii
**KISALTMALAR** ..... ix
**GİRİŞ** ..... 1

**BİRİNCİ BÖLÜM**
**KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

**1.1.İSTİHDAM KAVRAMI** ..... 5
**1.2.İŞSİZLİK KAVRAMI** ..... 6
**1.3.AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI** ..... 9
**1.4.PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI** ..... 12
**1.5.İŞSİZLİK SİGORTASI** ..... 13
**1.5.1.İşsizlik Sigortasının Gelişim Süreci** ..... 13
**1.5.2.İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Amacı** ..... 15
**1.5.3.İşsizlik Sigortasının Kapsamı** ..... 16

**İKİNCİ BÖLÜM**
**DÜNYA'DA COVID-19 PANDEMİSİNİN ÇALIŞMA HAYATINA ETKİLERİ VE ALINAN TEDBİRLER**

**2.1.COVID-19 PANDEMİSİNİN ÇALIŞMA HAYATINA ETKİLERİ VE ALINAN TEDBİRLER** ..... 17
**2.2.ALINAN TEDBİRLERE İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ** ..... 19
**2.2.1.Almanya** ..... 20

2.2.1.1.Almanya'da İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış ..... 20
2.2.1.2.Almanya'da İşsizlik Ödeneği Uygulamaları ..... 21
2.2.1.3.Almanya'da Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları ..... 24
2.2.1.4.Almanya'da Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler ..... 25
**2.2.2.Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ..... *26***
2.2.2.1.ABD'de İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış ..... 26
2.2.2.2.ABD'de İşsizlik Ödeneği Uygulamaları ..... 27
2.2.2.3.ABD' de Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları ..... 29
2.2.2.4.ABD'de Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler ..... 30
**2.2.3.Fransa ..... *32***
2.2.3.1.Fransa'da İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış ..... 32
2.2.3.2.Fransa'da İşsizlik Ödeneği Uygulamaları ..... 33
2.2.3.3.Fransa'da Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları ..... 35
2.2.3.4.Fransa'da Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler ..... 37
**2.2.4.Güney Kore ..... *38***
2.2.4.1.Güney Kore'de İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış ..... 38
2.2.4.2.Güney Kore'de İşsizlik Ödeneği Uygulamaları ..... 40
2.2.4.3.Güney Kore'de Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları ..... 42
2.2.4.4.Güney Kore'de Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler ..... 44
**2.2.5.Kanada ..... *45***
2.2.5.1.Kanada'da İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış ..... 45
2.2.5.2.Kanada'da İşsizlik Ödeneği Uygulamaları ..... 45
2.2.5.3.Kanada'da Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları ..... 47
2.2.5.4.Kanada'da Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler ..... 50

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
## COVID-19 PANDEMİSİ SONRASINDA TÜRKİYE'DEKİ İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARININ MEVZUAT VE UYGULAMA YÖNÜNDEN ANALİZİ

**3.1.TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ ..... 53**
**3.2.COVID-19 PANDEMİSİNİN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAYATINA ETKİLERİ ..... 54**
**3.3.TÜRKİYE'DEKİ İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARININ ANALİZİ ..... 56**

**3.3.1.İşsizlik Ödeneği** ..... ***57***
3.3.1.1.İşsizlik Ödeneğine Genel Bir Bakış ..... 57
3.3.1.2.COVID-19 Pandemisi Döneminde İşsizlik Ödeneği ..... 60
3.3.1.3.Kahramanmaraş Merkezli Depremler Döneminde İşsizlik Ödeneği ..... 60
3.3.1.4.İşsizlik Ödeneği Analizi ..... 61
**3.3.2.Kısa Çalışma Ödeneği** ..... ***66***
3.3.2.1.Kısa Çalışma Ödeneğine Genel Bir Bakış ..... 66
3.3.2.2.COVID-19 Pandemisi Döneminde Kısa Çalışma Uygulaması ..... 71
3.3.2.3.Kahramanmaraş Merkezli Depremler Sonrasında İlan Edilen OHAL Sürecinde Kısa Çalışma Ödeneği ..... 73
3.3.2.4.Kısa Çalışma Ödeneği Analizi ..... 75
**3.3.3.Nakdi Ücret Desteği** ..... ***81***
3.3.3.1.Nakdi Ücret Desteğine Genel Bir Bakış ..... 81
3.3.3.2.COVID-19 Pandemisi Döneminde Nakdi Ücret Desteği ..... 82
3.3.3.3.Kahramanmaraş Merkezli Depremler Sonrasında İlan Edilen OHAL Sürecinde Nakdi Ücret Desteği ..... 91
3.3.3.4.Nakdi Ücret Desteği Analiz ..... 94
**3.3.4.Yarım Çalışma Ödeneği** ..... ***99***
3.3.4.1.Yarım Çalışma Ödeneğine Genel Bir Bakış ..... 99
3.3.4.2.Yarım Çalışma Ödeneği Analiz ..... 101
**3.3.5.Ücret Garanti Fonu** ..... ***102***
3.3.5.1.Ücret Garanti Fonuna Genel Bir Bakış ..... 102
3.3.5.2.Ücret Garanti Fonu Analiz ..... 104
**SONUÇ VE ÖNERİLER** ..... **107**
**KAYNAKÇA** ..... **125**
**ÖZGEÇMİŞ** ..... **131**

# TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: İşsizlik Parası I Yararlanma Süreleri ..... 22
Tablo 2: Deprem dönemi İşsizlik Ödeneği Ödeme Tablosu ..... 61
Tablo 3: Yıllar İtibariye İşsizlik Ödeneği İstatistikleri ..... 64
Tablo 4: Deprem Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği Ödeme Tablosu ..... 74
Tablo 5: Kısa Çalışma Ödeneği Yıllar İtibariyle Genel Ödeme Tablosu ..... 76
Tablo 6: COVID-19 Dönemine Ait Kısa Çalışma Ödeneği Ödeme Tablosu ..... 78
Tablo 7: Deprem Dönemi Nakdi Ücret Desteği Ödeme Tablosu ..... 94
Tablo 8: Pandemi Dönemi Nakdi Ücret Desteği Ödeme Tablosu ..... 96
Tablo 9: Yarım Çalışma Ödeneği Ödeme Tablosu ..... 101
Tablo 10: Ücret Garanti Fonu Ödeme Tablosu ..... 105

# ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi ..... 15
Şekil 2: COVID-19 Döneminde İşsizlik Ödeneği Ödeme Yapılan Kişi Sayısı ..... 63

# KISALTMALAR

| | |
|---|---|
| **ABD** | : Amerika Birleşik Devletleri |
| **APLD** | : Kısmi Uzun Süreli Faaliyet |
| **HARTZ IV** | : İşsizlik Parası II |
| **ARBEİTSLOSENGELD** | : İşsizlik Parası I |
| **ARS** | : Çocuk Başına Ödenen Okula Dönüş Ödeneği |
| **ASS** | : Özel Dayanışma Ödeneği |
| **BA** | : Federal İş Ajansı |
| **BLSS** | : Temel Geçim Kaynağı Güvenliği Sistemi |
| **CARES** | : Koronavirus Yardım ve Ekonomik Güvenlik Yasası |
| **CEIC** | : Kanada İstihdam Sigortası Komisyonu |
| **CERB** | : İşsizlik Yardımı Programı |
| **CERB** | : Kanada Acil Tepki Yardımı |
| **CEWS** | : Kanada Acil İstihdam Destek Programı |
| **COVID-19** | : Koronavirus |
| **CRA** | : Kanada Gelir Kurumu |
| **CRB** | : Toparlanma Ödeneği |
| **CSJ** | : Yazlık İşler Programı |
| **EIS** | : İstihdam Sigortası, İşsizlik Sigortası |
| **ERTC** | : Çalışanları Elde Tutma Vergi Kredisi |
| **FPUC** | : Federal Pandemi İşsizlik Tazminatı |
| **GSYİH** | : Gayri Safi Yurtiçi Hasılası |
| **ILO** | : Uluslararası Çalışma Örgütü |
| **İŞKUR** | : Türkiye İş Kurumu |
| **KOBİ** | : Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler |
| **OECD** | : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü |
| **OHAL** | : Olağanüstü Hal |
| **PEUC** | : Pandemi Acil Durum İşsizlik Tazminatı |
| **PPP** | : Maaş Çeki Koruma Programı |
| **PUA** | : Pandemi İşsizlik Yardımı |
| **RSA** | : Aktif Dayanışma Geliri |
| **SGK** | : Sosyal Güvenlik Kurumu |
| **STC** | : Kısa Çalışma Ödeneği |
| **SUB** | : Ek İşsizlik Parası |
| **TÜİK** | : Türkiye İstatistik Kurumu |

# GİRİŞ

Geçtiğimiz yüzyıl içerisinde dünya, ekonomik krizler, savaşlar ve doğal afetler gibi gittikçe derinleşen çeşitli krizlerle karşı karşıya kalmış, 2019 yılının sonunda Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkarak tüm dünyayı etkisi altına alan Koronavirus (COVID-19) pandemisi ile yüzleşmiştir. COVID-19 pandemisi ile birlikte eğitimden sağlığa, üretimden ulaşıma, ekonomiden istihdama birçok alanda ciddi sorunlar yaşanmış, en gelişmiş ülkelerde dahi pandemiden önce kurulmuş sistemlerin ve altyapıların pandemi gibi büyük şoklar karşısındaki yetersizliği acı bir şekilde tecrübe edilmiştir.

COVID-19 pandemisinin tüm alanlarda kendini gösteren negatif etkileri ve yıkıcı sonuçları işgücü piyasaları üzerinde de ağır bir şekilde hissedilmiş, alınan acil tedbirlerin yanı sıra pandemi öncesinde işlerliği olan yapıların ve düzenlemelerin de gözden geçirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaçtan yola çıkarak, kamu istihdam kurumlarının en temel hizmetlerinden ve araçlarından biri olan ve özellikle kriz zamanlarında kritik roller üstlenen işsizlik sigortasının gözden geçirilmesi gerekliliği de daha belirgin hale gelmiştir.

Bu çalışmada temel amacı; işsizlik sigortası uygulamalarına ilişkin küresel eğilimlerden ve örnek ülke uygulamalarından yola çıkılarak Türkiye'de uygulanan işsizlik sigortasının, yapısının, uygulama usul ve esaslarının, teknik ve idari işleyişinin ele alınmasıdır. Ayrıca COVID-19 pandemisinden edinilen tecrübeler de göz önünde bulundurularak işsizlik sigortasının etkinliğini ve gelecekte yaşanması muhtemel şoklara karşı direncini artırmaya katkı sağlayacak önerilerin sunulması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle istihdam ve işsizlik kavramlarına değinilerek kamu istihdam kurumlarının temel hizmetlerinin dayandığı aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının daha iyi anlaşılabilmesi için temel bir altyapı oluşturulması hedeflenmektedir. Özellikle işsizlik kavramı içerisinde yer alan işsizlik türlerinin kapsamlı bir şekilde açıklanması ile tezin temel çerçevesi içerisinde yer alan pasif işgücü piyasası programlarının ve işsizlik sigortası hizmetlerinin konusu olan işsizlik biçimlerinin daha net bir şekilde vurgulanması amaçlanmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları ve pasif işgücü piyasası programları ayrı ayrı ele alınarak bir yandan söz konusu politikaların kendi içlerinde kavramsal olarak

detaylandırılması sağlanırken diğer yandan ilgili politikaların birbiri ile olan ilişkisinin ortaya koyulması için genel bir çerçeve çizilmektedir. Son olarak da dünya genelinde pasif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde ortaya çıkan işsizlik sigortasının ve işsizlik sigortası hizmetlerinin dayandığı temel esaslar ele alınmaktadır. Bu kapsamda; genel olarak işsizlik sigortası nedir, hangi tarihi gelişim süreçlerinden geçmiştir, işsizlik sigortası hangi genel amaçlara hizmet etmelidir, karakteristik özellikleri nelerdir, işsizlik sigortası kimleri hangi durumlarda kapsar gibi soruların cevaplarına kapsamlı bir şekilde yer verilmektedir.

İkinci bölümde COVID-19 pandemisinin dünya genelinde çalışma hayatını ne şekilde etkilediği, hangi alanlarda dönüşümü tetiklediği ve genel olarak hangi alanlarda tedbirler alındığına değinilmektedir. Son olarak ise Almanya, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Fransa, Güney Kore ve Kanada'da hayata geçirilmiş olan uygulama örneklerine kapsamlı bir şekilde yer verilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise işsizlik sigortası uygulamalarının Türkiye'deki tarihsel gelişimine değinilmekte ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Genel Müdürlüğü tarafından işsizlik sigortası kapsamında sunulan temel hizmetler tüm yönleriyle ele alınmaktadır. Sunulan hizmetlere ilişkin kapsamlı bir çerçeve çizilirken COVID-19 pandemisinin Türkiye işgücü piyasasındaki etkilerine ve bu doğrultuda alınan tedbirlere kapsamlı bir şekilde yer verilmekte ve ülke örnekleri bağlamında kapsamlı değerlendirilmeler yapılmaktadır. Çalışmanın planlandığı dönemde her ne kadar COVID-19 pandemisine odaklanan bir yol haritası çizilmiş olsa da, işsizlik sigortası hizmetlerine ilişkin en güncel değerlendirmelerin sunulabilmesi ve COVID-19 döneminde elde edilen işsizlik sigortası uygulamalarına ilişkin tecrübelerin farklı olumsuz olaylardaki süreçlerde etkisinin değerlendirilebilmesi bakımından, çalışma devam ederken 2023 yılı Şubat ayında gerçekleşen Kahramanmaraş merkezli depremler sonrasında ilan edilen Olağanüstü Hal (OHAL) dönemine de çalışmada yer verilmektedir.

Sonuç ve Değerlendirmeler bölümünde, COVID-19 pandemisinin dünyadaki ve ülkemizdeki etkilerinden hareketle, öncelikle işgücü piyasalarının ve çalışma hayatının ne şekilde etkilendiği genel olarak özetlenmektedir. Bölümün devamında, alınan tedbirler ve hayata geçirilen işsizlik sigortası uygulamaları ülke örnekleri bağlamında kısaca değerlendirilmekte ve değişen ve dönüşen işgücü piyasaları bağlamında yeniden şekillenen işsizlik sigortası uygulamaları ele

alınmaktadır. Sonuç olarak ise COVID-19 pandemisi döneminde elde edilen tecrübeler ve öğrenilen dersler doğrultusunda, küresel ve ulusal düzeydeki büyük ve uzun vadeli olası yeni krizlere ve şoklara hazırlıklı bir işsizlik sigortası yapısının inşası için atılması gereken kısa, orta ve uzun vadeli adımlara yönelik öneriler sunulmaktadır.

# BİRİNCİ BÖLÜM
# KAVRAMSAL ÇERÇEVE

## 1.1. İSTİHDAM KAVRAMI

İstihdam kavramı "dar anlamda istihdam" ve "geniş anlamda istihdam" olmak üzere 2 temel ana başlık altında ele alınmaktadır. Geniş anlamda istihdam terimi tüm üretim unsurlarının üretim sürecine katılmasını ifade ederken, dar anlamda istihdam ise üretim faktörlerinden yalnızca işgücünün yani emeğin üretime girdi olarak katılmasını ifade etmektedir (Ayhan, 2019). Yani geniş anlamda istihdam emek, sermaye, müteşebbis, doğal kaynak gibi tüm üterim faktörlerini kapsamaktadır. Dar anlamda istihdam ise, sadece emek faktörünün üretim sürecine dahil edilmesini esas almaktadır (Ay, 2012).

Ayrıca "tam istihdam" ve "eksik istihdam" olarak iki kavram daha karşımıza çıkmaktadır. Tam istihdam, bir ekonomide tüm üretim faktörlerinin (emek, sermaye, toprak, müteşebbis) aktif olarak çalıştığı ve üretim sürecine katıldığı bir durumu ifade etmektedir. Geniş anlamda bakıldığında, tam istihdam, bir ekonomideki tüm kaynakların optimum düzeyde kullanıldığı ve işgücü piyasasının dengede olduğu bir durumu ifade etmektedir. Dar anlamda tam istihdam ise sadece emek faktörünü içeren bir kavram olmaktadır. Bu durumda, cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen her bireyin iş bulabildiği bir durum söz konusudur. Yani, iş arayan herkesin istihdam edilebileceği ve işsizlik oranının minimum seviyede olduğu bir durumu ifade etmektedir (Acun, 2013). Geniş anlamda eksik istihdam kavramı, bir ekonomide tüm üretim faktörlerinin (emek, sermaye, toprak, girişimci) optimum düzeyde kullanılamadığı bir durumu ifade etmektedir. Bu durumda, üretim faktörlerinden biri veya birkaçı, üretim sürecine aynı anda tam katılım sağlayamaz. Yani, kaynaklar verimsiz bir şekilde kullanılmakta veya boşta kalmaktadır. Dar anlamda eksik istihdam ise, sadece emek faktörünü içeren bir kavramdır. Bu durumda, emek faktörü tam olarak kullanılamaz veya işgücü piyasasında talep ve arz dengesizliği nedeniyle emek kaynakları tam anlamıyla istihdam edilememektedir. İş arayan işçilerin bir kısmı ya iş bulamaz ya da istihdam edildikleri işlerde yeterince verimli çalışamamaktadır (Acun, 2013).

## 1.2. İŞSİZLİK KAVRAMI

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 1982 yılında yaptığı tanımlamaya göre bir kişinin işsiz olarak değerlendirilebilmesi için; kişinin çalışma istek ve arzusu içinde olması, çalışmaya elverişli olup çağırıldığında işbaşı yapabilecek durumda olması ve tüm bu şartları taşıdığı halde işsiz olması gerekmektedir (Erol, Özdemir, & Yurdakul, 2010). Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'na göre işsiz, belirlenen referans dönemde çalışmayan, son dört hafta içinde iş arama kanallarından en az birini kullanıp iş bulduğu halde iki hafta içinde işe başlayabilecek olan kişi olarak tanımlanmaktadır (Kömürcü Aksoy & Gürün Karatepe, 2023). Yukarıda bahsi geçen tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere işsizlik kavramı ile ilgili olarak tek bir tanımlama yapılmamış olup birçok farklı tanımlama yapılmaktadır. Ayrıca işsizlik türleri hakkında farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bireylerin yaş, eğitim seviyesi ya da cinsiyet gibi bireysel özelliklerine dayalı olarak kategorilendirmeler oluşabilmekte olup aynı zamanda mesleki alanlar, coğrafi konumlar veya işsiz kalınan süre gibi faktörlere dayanılarak da farklı gruplandırmalar ortaya konulabilmektedir (Yıldırım, Karaman, & Taşdemir, 2012). Bununla birlikte, işsizlik olgusunun sosyal, ekonomik, psikolojik ve toplumsal etkisi de gözlemlenmektedir. İşsizliğin hem bireysel hem de toplumsal sonuçları olduğundan ülkeler için çözüm gerektiren önemli politika alanlarının başında gelmektedir. Bu kapsamda işsizlik türlerine aşağıda değinilmekte olup, işsizliğin nedenleri, sonuçları ve işsizliği önleyici politikaların uygulanabilmesi için öncelikle işsizliğin doğru bir şekilde tanımlanması, türünün belirlenmesi ve işsizlik süresinin modellenmesi yararlı olacağı düşünülmektedir (Bektaş, 2014).

**Açık İşsizlik:** En temel tanımıyla, cari ücret düzeyinde çalışma istek ve gücünde olup iş aramasına rağmen iş bulamayan kişilerin oluşturduğu işsizlik türüne açık işsizlik denilmektedir. Mal ve hizmetlere olan talebin azalması sonucunda emeğe olan ihtiyacın düşmesi ve çalışmak isteyen kişilerin istihdam edilememesi olarak ortaya çıktığı için eksik talep işsizliği olarak da adlandırılmaktadır. Yatırım yetersizliği, nüfus artışı, sermaye azlığı ve küreselleşme açık işsizliğe sebep olan diğer nedenler olarak sıralanabilir. İşsizlik denildiğinde ilk akla gelen ve en çok korkulan işsizlik türü olmaktadır (Ayhan, 2019). Açık işsizlik; iradi(isteğe bağlı) ve gayri iradi (istem dışı) işsizlik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır: ***İradi (gönüllü) işsizlik***, klasik iktisatçılara göre bireylerin kendi seçimleri sonucu çalışmamayı tercih etmesi durumunu ifade

etmektedir. Yani kişilerin kendi istekleri doğrultusunda ortaya çıkan bir işsizlik modelidir. Bu yaklaşımda, eğer bir birey mevcut ücret seviyesinde ve geçerli çalışma koşullarında çalışma şartlarını kabul ediyorsa iş bulabilmesi mümkündür (Bekiroğlu, 2010).

Klasik ekonomi anlayışına göre, ücretlerin esnekliği ekonominin sürekli olarak tam istihdamda olmasını sağlamaktadır. İşgücü talebi ile arzının dengelendiği ve piyasa ücretinin ortaya çıktığı noktada, eğer işsizlik mevcutsa, bu bireylerin maaş seviyelerini kabul etmeyerek çalışmayı tercih etmedikleri gönüllü işsizleri temsil etmektedir (Ayhan, 2019). ***Gayri İradi (Gönülsüz) İşsizlik,*** bireylerin kendi tercihleri dışında işsiz kalmaları durumudur. Bu tür işsizlikte, bireyler mevcut ücret seviyelerini ve iş olanaklarını kabul etmeye hazır olsalar da, çeşitli sebeplerden dolayı iş bulamazlar (Bekiroğlu, 2010). Keynes'in işsizlik kavramı, klasik iktisadi yaklaşımla bazı farklılıklar göstermektedir. Keynes'e göre, ücretler her zaman kolayca düşmemektedir. Bu durum herkesin iş bulamadığı bir işgücü piyasasına yol açmaktadır. Bu tür bir işsizlik, "gönülsüz işsizlik'' olarak adlandırılmaktadır ve bireyler için olduğu kadar toplum için de büyük maliyetlere neden olabilmektedir. Bu bakımdan gayri irade işsizlik, işsizlikle mücadelede özellikle işsizlik sigortası uygulamalarının odaklandığı bir işsizlik türü olmaktadır (Ayhan, 2019).

**Mevsimlik İşsizlik:** Yılın belirli dönemlerinde iş olanağı sunan ancak ilgili dönem sonrası işini kaybeden kişileri kapsayan bir işsizlik türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemlerin sonunda çalışanlar işlerini kaybetmektedirler. Bu durum, işin doğasının geçici veya mevsimsel olmasından kaynaklanmaktadır. Bu tür işsizlik, yılın bazı dönemlerinde değişiklik gösterebilmektedir ve hem isteyerek hem de istemeyerek yaşanabilmektedir. Örneğin, bir kişi bir işi tamamladığında, bir süre dinlenmeyi tercih edebilmektedir ve daha sonra tekrar iş arayışına girebilmektedir. Diğer yandan, bazı bireyler boş zamanlarını değerlendirerek farklı alanlarda mevsimsel işlerde çalışmayı tercih edebilmektedir (Yıldız, 2014). Ülkemizde de mevsimsel işsizlik görülmekte olup özellikle tarım, turizm ve inşaat sektörlerinde göze çarpmaktadır. Bu işsizlik türü genel olarak üretimde mevsimsel farklılıklara paralel olarak ortaya çıkmaktadır (Öçal & Korkmaz, 2020).

**Friksiyonel (Geçici) İşsizlik:** İşgücüne yeni katılıp iş arayan veya çalışan bir kişinin işinden ayrılıp yeni bir iş aradığı süre boyunca meydana çıkan işsizlik türü olmaktadır. Çalışanların kısa

vadeli yer değiştirmeleri veya bir şirketten diğerine geçmeleri sonucunda da ortaya çıkabilmektedir. Bu işsizlik türünün en ayırt edici özelliği geçici ve kısa süreli olmasıdır. Ekonomi tam istihdamda da olsa bu işsizlik türü görülebilmektedir (Algan, 2022).

**Yapısal İşsizlik:** Zamanla tüketici tercihlerinde ya da üretim teknolojisinde ortaya çıkan değişiklikler neticesinde ekonominin üretim ve talep yapısının işgücü piyasası olarak bu değişikliklere uyum sağlayamaması sonucu meydana gelen işsizlik türü olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikte işgücünün bulunmamasından kaynaklı olarak da ortaya çıkabilmektedir. Bu işsizlik çeşidi toplumların yaşamış olduğu iktisadi ve sosyo-kültürel değişimler sonucunda ortaya çıkmakta ve kalıcı yapıda olduğu için azaltılması oldukça güç olup (Adam, 2016) işgücünün çeşitli eğitimlere tabi tutulmasıyla azaltılabilmektedir (Alptekin, 2009).

**Doğal İşsizlik:** Doğal işsizlik kavramı Milton Friedman tarafından ortaya atılmıştır. Ekonomide hangi tedbirler alınırsa alınsın herkesin iş bularak işsizliğin sıfıra indirilmesi mümkün olmamaktadır. Bu şekilde oluşan işsizlik türüne doğal işsizlik denilmektedir. Diğer işsizlik türlerinden olan yapısal işsizlik ve friksiyonel işsizlik türlerinin toplamı doğal işsizliği vermektedir. Bir başka deyişle doğal işsizlik ekonomi tam istihdam düzeyindeyken ortaya çıkan işsizliği ifade etmektedir (Ayhan, 2019).

**Konjonktürel İşsizlik:** Piyasa ekonomilerinde ekonomik faaliyetlerde zaman içinde meydana gelen dalgalanmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan bir işsizlik türü olarak bilinmektedir. Bu tür işsizlik, ekonominin durgunluk veya daralma dönemlerinde görülmektedir (Altıntaş, 2020). Başka bir deyişle, ekonomideki küçülme ve durgunluk süreçlerinde işletmeler maliyetlerini azaltmak amacıyla personel sayısını azalttığında ortaya çıkan bir durum olmaktadır. Konjonktürel işsizlik kişinin kendi iradesi dışında gayri iradi olarak ortaya çıkmaktadır (Eğilmez, 2016).

**Teknolojik İşsizlik:** Üretim sürecinde emek yoğun üretimin yerini giderek makineleşmenin alması ile meydana gelen işsizlik türüdür (Göktürk, 2015).

**Gizli İşsizlik:** Bir bireyin çalışıyor olmasına karşın, üretim sürecine herhangi bir katkıda bulunmadığı durumda ortaya çıkan işsizliktir. Bu tür işsizlikte, bireyin üretkenlik değeri

neredeyse yok denecek kadar az olmaktadır. Açık işsizlikle en temel farkı, açık işsizlikte kişinin işe katkı sağlayabilecek bir pozisyona sahip olmamasıyken, gizli işsizlikte bireyin bir işte bulunmasına rağmen üretim sürecine etkisinin olmamasıdır (Ayhan, 2019). Kişilerin çalışıyor görünmelerine karşın, işten ayrıldıklarında veya çıkartıldıklarında üretimde herhangi bir azalma olmaması gizli işsiz oldukları anlamına gelmektedir. Gizli işsizlik türüne genellikle kamu ve tarım sektörlerinde karşılaşılmaktadır (Kömürcü Aksoy & Gürün Karatepe, 2023).

## 1.3. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

ILO'ya göre aktif işgücü piyasası politikaları; tam istihdam, üretken iş imkanları ve serbest seçilmiş istihdam sağlamaya yönelik politikalar olarak tanımlamaktadır. Öte yandan, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) aktif işgücü piyasası politikalarını, temel eğitim dışındaki iş bulma ve yüksek gelir elde etme potansiyelini artırmaya yönelik politikalar olarak ifade etmektedir (Diriöz, 2012). Genel anlamda ise aktif işgücü piyasası politikaları, işsizliği azaltmak ve istihdamı korumak veya artırmak amacıyla iş/meslek danışmanlığı, kariyer yönetimi, mesleki eğitimler ve iş arama stratejilerinin geliştirildiği programları içeren bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yaklaşıma göre, aktif işgücü piyasası politikaları işsizlere gelir desteği sağlamaktan çok, işsizlerin istihdama katılımını teşvik etmek ve mevcut istihdam edilmiş bireylerin niteliklerini artırmak için uygulanan politikaları kapsamaktadır (Uşen, 2007). Aktif işgücü piyasası politikalarının uygulanması, her ülkenin kendi ekonomik yapılarına ve istihdam piyasası koşullarına bağlı olarak değişebilmekte olup bu kapsamda aktif işgücü piyasası programı olarak nitelendirilebilecek temel programlar aşağıda yer almaktadır.

**Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları:** İşsizlikle mücadelede kullanılan yöntemlerden biri, ücret ve istihdam sübvansiyonlarıdır. Bu yöntem hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde istihdamı artırmayı amaçlamaktadır. İşverenlere vergi indirimi, sosyal sigorta prim destekleri, doğrudan ücret destekleri ve enerji giderlerine yönelik destekler gibi teşvikler verilerek işgücü maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmektedir (Ayan, 2014). Ücret ve istihdam sübvansiyonları, genellikle hükümetler ve ilgili kuruluşlar tarafından işverenlere sunulan teşvik programlarıyla gerçekleştirilmektedir. İşverenlere sunulan vergi indirimleri, sosyal sigorta prim yardımları ve doğrudan ücret destekleri gibi teşvikler, belirli kriterleri karşılayan işverenlere verilmekte olup bu teşvikler genellikle işverenlerin yeni iş pozisyonları yaratmasını veya mevcut işleri

korumasını şart koşmakta ve genel olarak işgücü maliyetlerini düşürerek işverenlerin daha fazla işçi istihdam etmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır (Ayan, 2014).

**Doğrudan Kamu İstihdamı ile İş Oluşturma:** Doğrudan kamu istihdam hizmeti, iş bulma ihtimali düşük olan bireylerin geçici olarak kamu veya yarı kamusal kuruluşlarda istihdam edilmesini sağlayan bir programdır. Bu programın öncelikli hedefi, özel sektörle rekabet etmemesi ve yeni iş pozisyonları oluşturmasıdır. Programın hedef kitlesi arasında normal şartlarda istihdam edilme ihtimali düşük olan gruplar yer almaktadır. Bazı ülkeler, uzun süreli işsizler, işsizlik sigortası hakkı sona eren kişiler ve dezavantajlı diğer grupları doğrudan kamu istihdamı yoluyla istihdam etmeyi tercih etmektedirler. Doğrudan kamu istihdam programları genellikle kamu veya yarı kamusal kuruluşlar tarafından yürütülmekte olup bu programlar, işsizlikle mücadele etmek ve sosyal yardım sağlamak amacıyla finanse edilmektedir (Bayraktar, 2019).

**İş Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri:** Emek piyasası, yapısal olarak heterojen bir yapıya sahip olmaktadır. İşçilerin emek arzlarının farklı özellikler taşıması ve işverenlerin mevcut açık işlerin farklı nitelikler gerektirmesi, bu heterojenliğin temel sebeplerindendir. Emek piyasasında sağlıklı bir eşleşme sağlanabilmesi, potansiyel iş arayanlar ve işverenler arasındaki ilişkilere bağlı olmaktadır. İş eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, emek piyasasında bu eşleşmenin sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesine yardımcı olan önemli hizmetler sunmaktadır (Bayraktar, 2019).

**Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Destek Programları:** Kendi işini kuracaklara yönelik destek programları, aktif işgücü politikalarının bir parçası olarak, bireylerin işsizlik kısır döngüsünden kurtulmasını ve kendi istihdam olanaklarını yaratmasını teşvik etmektedir. Bu program altında hayata geçirilen iş fikirleri başarısız olsa dahi, bireylerin iş kurma sürecinde kazandığı bilgi, yetenek ve deneyimlerin, iş arayışında işverenlerin gözünde değerli olduğu varsayılmaktadır (Bayraktar, 2019).

**Mesleki Eğitim Programları:** Mesleki eğitim programları, iş piyasasından uzaklaşmış ya da yeni katılan bireylerin adaptasyonunu ve etkili katılımını teşvik etmek üzere düzenlenen eğitim programlarıdır. Bu programlar, katılımcılara mevcut yeteneklerini güçlendirme ve yeni

yetenekler kazandırma olanağı sunmaktadır. Genel eğitim-öğretim odaklı düzenlenebileceği gibi, aynı zamanda belirli bir mesleğe özgü teknik bilgi ve beceri kazandırmak için de tasarlanabilmektedir. Programların amacı, bireylerin iş dünyasında daha rekabetçi ve yetkin olmalarını sağlamaktır (Uşen, 2007). Bu programlar farklı gruplara yönelik olarak her bir grup için özel ihtiyaçları ve hedefleri göz önünde bulundurarak tasarlanmaktadır. Mesleki eğitim kursları, katılımcıların yeteneklerini değerlendirmek, eksikliklerini belirlemek ve bu eksiklikleri gidermek amacıyla çeşitli eğitim faaliyetlerini içerebilmektedir. Bu sayede, katılımcılar iş arama sürecinde daha rekabetçi hale gelmekte ve istihdam edilebilirlikleri artmaktadır (Bayraktar, 2019).

**İşbaşı Eğitim Programları:** İşbaşı eğitim programları, işsiz bireylerin iş hayatına adaptasyonunu kolaylaştırmak ve istihdam edilmelerini desteklemek amacıyla düzenlenen programlardır. İşbaşı eğitim programları, işsizlikle mücadelede etkili bir araç olarak öne çıkmaktadır. Bu programlara katılan işsizler, belirli bir süre boyunca bir işverenin yanında çalışma fırsatı bulmakta, bu süre zarfında, işsiz bireyler gerçek iş ortamında aktif olarak görev alarak mesleki becerilerini uygulama şansı elde etmektedirler. Bu şekilde, hem işsiz bireylerin işgücüne katılımı desteklenmekte hem de işverenlerin nitelikli çalışan ihtiyacı karşılanmaktadır (Işığıçok, 2011).

**Toplum Yararına Programlar:** Toplum yararına programlar, özellikle afet, salgın, sosyal kriz veya acil durum gibi dönemlerde ve diğer zorlayıcı sebeplerde, kamu hizmetlerinin desteklenmesi ve işsiz bireylerin çalışma alışkanlığı ve disiplininden uzaklaşmalarını engellemek amacıyla uygulanan programlardır (İŞKUR, 2023). Bu programlar, özel politika gerektiren gruplar başta olmak üzere, işsizlere geçici gelir desteği sağlamak amacıyla yürütülür ve aktif işgücü hizmetleri kapsamında düzenlenmektedirler. Programlar bir yandan işsiz bireylere geçici bir iş imkânı sunarak maddi destek sağlamakta, diğer yandan da kamu hizmetlerinin yürütülmesine katkıda bulunmaktadır. Bu programlar sayesinde işsizler, belirli bir süre boyunca kamu kurum ve kuruluşlarında farklı görevlerde çalışma imkânı bulmaktadırlar. Bu süre zarfında, işsiz bireylerin çalışma disiplini ve alışkanlıkları korunurken, topluma yararlı bir katkı sağlamaları hedeflenmekte olup toplum yararına programlar işsizlikle mücadelede ve sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Diriöz, 2012).

## 1.4. PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Pasif işgücü piyasası politikaları, işsiz bireylere belirli bir ekonomik güvence sağlayarak işsizliğin neden olduğu ekonomik sorunlara çözüm oluşturmayı hedefleyen temel politika araçlarıdır. Pasif işgücü piyasası politikalarının temel amacı, işsizlik dönemindeki bireylere maddi destek sağlamaktır. Bu destekler, genellikle işsizlik sigortası, işsizlik maaşı veya nakdi yardımlar şeklinde sunulmaktadır. İşsiz bireyler, bu desteklerle geçici bir süreliğine gelir güvencesine sahip olmakta ve ekonomik zorluklarla başa çıkmak için gerekli olan temel ihtiyaçlarını karşılayabilmektedirler. Ayrıca, pasif işgücü piyasası politikaları, işsizlik dönemindeki bireylerin yeteneklerini geliştirmeleri ve mesleki becerilerini artırmaları için aktif işgücü piyasası programları çerçevesinde yer alan eğitim ve danışmanlık hizmetlerinden de faydalanmaktadır. Bu şekilde, iş arama sürecindeki bireylerin istihdam edilebilirlikleri artırılmakta ve yeni iş fırsatlarına erişimleri kolaylaştırabilmektedir. Bu politikalar çerçevesinde hayata geçirilen programlar ve araçlar doğrultusunda, işsizlik sürecindeki bireylerin ekonomik ve sosyal zorluklarının hafifletilmesi, sosyal dışlanmalarının önlenmesi ve toplumun genel refahının korunması amaçlanmaktadır (Kocabaş & Özgüler, 2019). Pasif işgücü piyasası politikası uygulamaları ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Her ülke, kendi ekonomik koşullarına ve işsizlikle mücadele stratejilerine göre politikalarını ve programlarını belirlemekte ve uygulamaktadır. Bazı ülkeler, geniş kapsamlı ve cömert pasif politika önlemleriyle işsizlikle mücadele ederken, diğerleri daha kısıtlı ve hedefli politikalar uygulayabilmektedirler. Bu kapsamda, en temelde uygulanan pasif işgücü piyasası politika araçlarına aşağıda yer verilmektedir (Kocabaş & Özgüler, 2019).

**İşsizlik Sigortası:** Bir kişinin sosyo-ekonomik sebeplerle gelirinin kesilmesi durumunda, çalışma isteği ve yeteneği olan bağımlı çalışanların geçimini sürdürmesi amacıyla devlet tarafından kurulan genel olarak zorunlu bir sigorta koludur (Andaç, 2010). İşsizlik sigortası, sigortacılık prensiplerine dayanarak işsizlik riskini azaltmayı ve çalışanların ekonomik güvenliklerini sağlamayı hedeflemektedir. İşsizlik sigortasının en önemli ölçütlerinden biri, herhangi bir kasıt veya kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalı kişilere belirli bir süre ve ölçüde maddi destek sağlıyor olmasıdır. Bu ölçüt, işsizlik sigortasının temel amacını yansıtmaktadır (Kayataş, 2014).

**İşsizlik Yardımı:** İşsizlik yardımı, işsizlik ödeneğinden farklı olarak, yoksulluğu azaltmak veya önlemek amacıyla verilen sosyal yardımı ve destekleri ifade etmektedir. İşsizlik yardımları, genellikle işsizlik ödeneğinden yararlanamayan veya yararlanma süresi bitmiş olan bireylere ve ailelerine yönelik olmaktadır. Bu destekler, geçimlerini sağlamada zorluk çeken kişilere maddi yardım sağlayarak temel ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olmaktadır. Sosyal yardımların kapsamı ve yararlanma şartları ülkeden ülkeye farklılık göstermekte olup, bazı ülkelerde bu desteklerin kapsamı ve şartları yasalarla belirlenirken, bazı ülkelerde ise farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Sosyal yardım programları genellikle haneleri dikkate alarak gelir düzeylerini değerlendirmekte ve bir hane içindeki toplam gelirin asgari ücret veya emeklilik maaşının altında olması durumunda ödemeler yapılmaktadır. Sosyal yardımlar, toplumda ekonomik olarak dezavantajlı durumda olan bireyleri desteklemeyi amaçlamakta olup, yoksulluğu azaltarak ve sosyal dengesizlikleri düzelterek toplumda daha adil bir yapı oluşturmayı hedeflemektedirler. Böylece, işsizlik nedeniyle oluşabilecek ekonomik ve sosyal sorunların etkileri hafifletilmeye çalışılmakta ve toplumda daha dengeli bir gelir dağılımı sağlanarak yoksulluk oranları azaltılabilmektedir (Kocabaş & Özgüler, 2019).

**Kıdem Tazminatı:** Bu tazminat, çalışanların işten ayrıldıklarında veya işten çıkarıldıklarında alacakları bir ödemedir. Kıdem tazminatı, çalışanlara iş güvencesi sağlamak ve işten çıkarılmaları durumunda maddi bir destek sunmak amacıyla kullanılan bir mekanizmadır. Ülkeler arasında farklı biçimlerde ve oranlarda uygulanabilmekte ve genellikle koşulları toplu sözleşme düzenlemeleri ve sosyal koruma sistemleri gibi faktörlere bağlı olarak şekillenmektedir (Ayhan, 2019).

## 1.5. İŞSİZLİK SİGORTASI

### 1.5.1. İşsizlik Sigortasının Gelişim Süreci

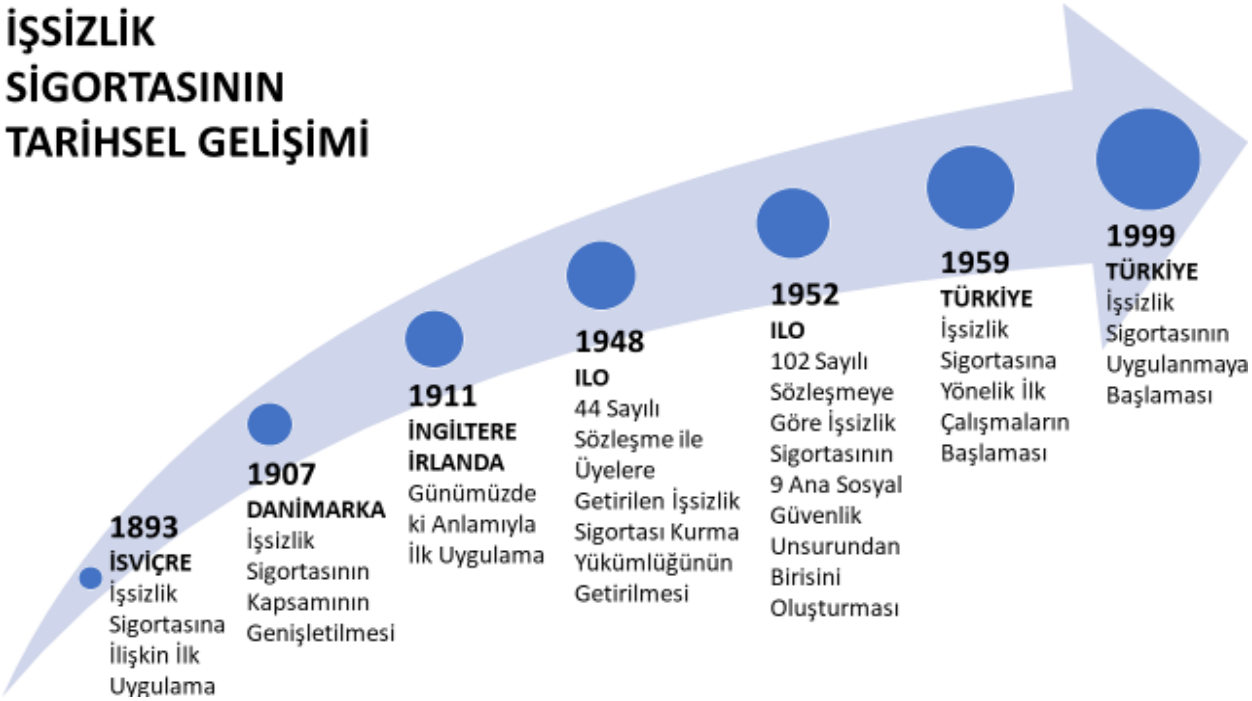
Genel anlamıyla işsizlik sigortası ilk kez İsviçre'de 1893 yılında ortaya çıkmış olup, ilerleyen süreçte daha geniş kapsamlı bir şekilde 1907 tarihinde Danimarka'da, günümüzdeki şekliyle ise 1911 tarihinde İngiltere ve İrlanda'da oluşturulmuştur. İsviçre'de yürürlüğe koyulan işsizlik sigortası uygulaması ilk yıllarda gönüllülük esasına dayalı bir uygulamayken sigortaya katılma düzeyinin beklenenden çok daha az olması ve amacına uygun işlememesi sebebiyle uygulama

yönteminde değişikliğe gidilmiştir ve belirli bir tutarın altında gelire sahip kişilerin işsizlik sigortasına katılımları zorunlu tutulmuştur. Birinci Dünya Savaşı'ndan ardından başka sanayi ülkeleri de bu oluşumu sürdürmüşlerdir. Aynı zamanda Almanya'ya bakıldığında da 1927 tarihli İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Yasası ile işsizlik sigortası, sosyal güvenlik sistemine dahil olmuştur (Dilik, 2000). İşsizlik sigortası sistemini uygulayan ülkelerin çoğu, işsizlik ile mücadele edilebileceğini, fakat işsizlik olgusunun tam olarak ortadan kaldırılmasının olası olmadığı gerçekliğinden hareketle böyle bir uygulama sistemini savunmuşlardır (Dinççay, 2020). 1815 yılında başlayan ekonomik bunalımlar, çalışma ilişkileri açısından işsizlik konusunda birikimli bir yapının meydana gelmesine neden olmuştur. Bu işsiz sınıf, toplumsal yapıyla ilgili kaygıların ve suç oranlarının artmasına, işsizlik sigortasının toplumsal tabana yayılmasına neden olmuştur (Andaç, 2010). 19. yüzyılın başında işçileri karşılaşabilecekleri fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerden korumak için kurulmuş bir güvenlik sistemi mevcut olmayıp ayrıca bu alana ilişkin yeterli sosyal politikalar henüz ortaya koyulmamıştır (Dinççay, 2020). 20. yüzyılın ilk yıllarında teknolojinin, sanayinin hızla gelişmesiyle birlikte sosyal politikalar açısından önemli gelişmeler kaydedilmeye başlanmıştır. İşçilerin karşı karşıya kalabilecekleri sosyo-ekonomik ve fizyolojik risklere yönelik önlemler; işverenler, işçiler ve hükümet arasındaki üçlü bir işbirliği yoluyla artırılmıştır. Sosyal politikalara yönelik bu kayma, değişen endüstriyel durum karşısında işçileri koruma ve refahlarını sağlama ihtiyacının tanınması açısından önem arz etmiştir. İşsizlik sigortası da dahil olmak üzere sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması, ekonomik belirsizlikler ve sanayileşme ile ilgili riskler karşısında işçilerin refahına ilişkin artan endişelere bir yanıt olmuştur (Oral, 2019).

İşsizlik sigortası uygulaması, ilerleyen zamanlarda Kıta Avrupa'sında çok sayıda ülke tarafından da kabul görmüş ve sosyal güvenlik uygulamalarının temel bir parçası haline gelmiştir. Çalışanlar ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin, asgari geçim şartlarını sağlamaya destek olmak temel amaçlardan biri olmuştur. 20. yüzyılın başlarında, sosyal güvenlik ve endüstriyel barışı sağlamak amacıyla çalışmayla ilgili ortak normlar geliştirmek ve uygulamak için ILO kurulmuştur. ILO, işsizleri korumak ve işyerinde standartlar oluşturmak için tavsiyeler ve anlaşmalar yapmıştır. İşsizlik ödemelerine ilişkin standartların yer aldığı sözleşme ve önerilerin en başında 1934 tarihli 44 nolu İşsizlik Yardım Sözleşmesi ve 1952 tarihinde ki 102 sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi yer almaktadır. Bu sözleşmelere ek olarak 1934 yılında 44

nolu İşsizlik Yardım Tavsiyesi ve 1944 yılında 67 sayılı Gelir Güvenlik Tavsiyesi yer almaktadır. 29 Ekim 1919'da Washington DC'de düzenlenen Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nda kabul edilen 2 Sayılı İşsizlik Sözleşmesi, işsizlik sigortasına ilişkin en önemli anlaşmalardan biri olup bu sözleşme işsizlik sigortası sürecinin gelişmesine büyük katkı sağlamıştır (Dinççay, 2020).

Şekil 1: İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi




Kaynak: (Dinççay, 2020)

### 1.5.2. İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Amacı

İşsizlik problemi tüm dünya genelindeki ekonomik ve sosyal sorunların başında gelmektedir. İşsizlik problemi neticesinde ortaya çıkan sorunlarla mücadele etmek ve toplumun refahını iyileştirmek için devletlerin çeşitli politikalar uygulaması gerekmektedir (Sungur, 2016). Devletlerin işsizlikle mücadele etmek için sahip olduğu çeşitli araçlardan bir tanesi de işsizlik sigortası olmaktadır. İşsizlik sigortası, kişinin sosyo-ekonomik nedenlerle gelir kaybına uğraması durumunda, çalışma isteği ve yeteneği olan bağımlı çalışanların geçimlerini desteklemek amacıyla devlet tarafından kurulan (genellikle) zorunlu bir sigorta koludur. İşsizlik

sigortası, temel olarak kişilerin işlerini kaybetmeleri durumunda geçici bir gelir güvencesi sağlayarak maddi sıkıntıları hafifletmeyi hedeflemektedir (Andaç, 2010). Bu sigorta sistemi, sigortacılık prensiplerine dayanmakta olup, işsizlik sürecinde gelirin sigorta edilmesine olanak vermektedir. İşsizlik sigortaları genellikle zorunludur ve finansmanı devlet, işçi ve işveren tarafından belirlenen oranlar/miktarlar doğrultusunda ödenen primlerle sağlanmaktadır (Görmezöz, 2018). İşsizlik sigortasının etkisi, sadece işsizlik süresindeki gelir kaybını telafi etmekle kalmamakta olup, aynı zamanda işsiz bireylerin becerilerini geliştirmelerine, yeni iş fırsatlarına erişim sağlamalarına ve işgücü piyasasına yeniden entegre olmalarına da aktif işgücü piyasası politikaları ile kurulan bağ aracılığıyla yardımcı olmaktadır. Bu şekilde, işsizliğin uzun vadeli etkileri azaltılarak toplumun refahı artırılabilmektedir (Görmezöz, 2018).

### 1.5.3. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortasının kurulması ve gelişimi diğer sigorta kollarına göre daha zordur ve uygulama alanı sınırlıdır. İşsizlik sigortasının uygulanmasındaki zorluklar ve mali kısıtlamalar, genelde sigortanın sadece belirli sektörlerde ve belirli işletmelerde uygulanmasına neden olmaktadır. Bu yüzden işsizlik sigortası genellikle daha iyi organize olan sanayi ve hizmet sektörlerinde uygulanmaktadır. Geçici işlerde çalışanlar, kayıt dışı çalışanlar gibi belirli gruplar genelde kapsam dışı bırakılmaktadır. İşsizlik sigortası, çalışma biçimlerine göre de sınırlamalara tabi olmaktadır. Yarı zamanlı çalışanlar, geçici olarak çalışanlar, kâr amacı gütmeyen işletmelerde çalışanlar, işveren konumundakiler, kendi hesabına çalışanlar, 15 yaşın altında ve 65 yaşın üzerinde olan işsizler genellikle işsizlik sigortasının kapsamı dışında kalmaktadır. Yani özetle işsizlik sigortasının uygulama alanı ve kapsamı belirli sınırlamalara tabidir ve kuruluşu diğer sigorta kollarına göre genelde daha zordur. Ayrıca işsizlik sigortasının kapsamının, ülkelerin mevcut koşullarına ve yaklaşımlarına göre ülkeden ülkeye değişebileceğini unutmamak gerekmektedir (Mevzuat Dergisi, 1998).

# İKİNCİ BÖLÜM
# DÜNYA'DA COVID-19 PANDEMİSİNİN ÇALIŞMA HAYATINA ETKİLERİ VE ALINAN TEDBİRLER

## 2.1. COVID-19 PANDEMİSİNİN ÇALIŞMA HAYATINA ETKİLERİ VE ALINAN TEDBİRLER

Çin'de ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgını, bilindiği üzere bütün dünya genelinde büyük ölçüde çalışma hayatını olumsuz etkilemiştir. Salgının akabinde işgücü piyasalarında bir dizi değişiklik ve zorluklar ortaya çıkmıştır. İşyerlerinin kapanması, ekonomik faaliyetlerin durması veya kısıtlanması, seyahat kısıtlamaları, sosyal mesafe önlemleri ve karantina tedbirleri gibi önlemler, çalışanlar üzerinde doğrudan ve dolaylı etkilere neden olmuş olup işsizlik oranları dünya genelinde artmıştır. Birçok sektörde işten çıkarmalar, geçici iş durdurmaları ve iş kayıpları yaşanmıştır. Özellikle hizmet sektörü, turizm, ulaşım, perakende gibi sektörlerde önemli ölçüde istihdam kayıpları yaşanmıştır. Bu kapsamda, COVID-19'un olumsuz sonuçlarından en fazla etkilenen grupta ise temelde gençler ve kadınlar olmak üzere dezavantajlı bireyler yer almıştır (ILO, 2021).

Bütün bunların yanı sıra 2020'de, 2019'un dördüncü çeyreğine göre küresel çalışma saatleri yüzde 8,8'i azalmıştır ve bu da 255 milyon tam zamanlı işe eşdeğer gelmektedir (ILO, 2021). Bu büyük istihdam kayıpları en çok konaklama, kültür, perakende ve turizm gibi belirli sektörlerde görülmüştür. Benzer şekilde, krizin düşük ve orta vasıflı işçiler ile serbest meslek sahipleri üzerinde orantısız derecede şiddetli bir etkisi olmuştur ve takip eden yıllarda daha büyük işgücü piyasası eşitsizliklerini tetiklemiştir (ILO, 2021). Kriz, ülkeler içinde ve ülkeler arasında köklü işgücü piyasasını ve yapısal sosyoekonomik eşitsizlikleri açığa çıkarmış ve daha da şiddetlendirmiştir. Salgının, savunmasız gruplar ve önceden var olan sosyal eşitsizlikler nedeniyle sosyal güvenlik kapsamından yoksun olanlar üzerinde özellikle ciddi etkileri olmuştur. Salgının eşit olmayan etkileri, önceden var olan cinsiyet eşitsizliğini de artırmıştır. Kadınlar, kapatmalardan en çok etkilenen sektörlerde orantısız bir şekilde istihdam edildikleri için istihdamdaki düşüşten erkeklere göre daha olumsuz etkilenmişlerdir (ILO, 2021). Ayrıca COVID-19 pandemisi ortaya çıktığında, küresel nüfusun yalnızca yaklaşık üçte biri kapsamlı sosyal koruma sistemlerine erişebilir durumda olmasından dolayı COVID-19 pandemisi, tüm

ülkelerdeki sosyal koruma sistemlerindeki önemli kapsam ve yeterlilik boşluklarını hızla ortaya çıkarmıştır. Sonuç olarak, politika yapıcılar mevcut sosyal koruma sistemlerini genişletmek ve desteklemek zorunda kalmışlardır. Kriz tüm toplumları vururken, bazı insanları diğerlerinden çok daha fazla etkilenmiştir. Ayrıca, engelliler, gençler, göçmenler, yarı zamanlı ve geçici çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar özellikle ağır darbe almışlardır (ILO, 2021). Çalışma saatlerinde ve iş koşullarında esneklikler yaşanmıştır. Çalışanlar, evden çalışmaya geçiş yapmışlardır. Uzaktan çalışma ve dijital iletişim araçları önemli hale gelmiştir. Ancak, bazı işlerin evden yapılamaması veya teknolojik altyapının yetersiz olması gibi nedenlerle bazı çalışanlar işlerini kaybetmiş veya işlerini sürdürmekte zorluklar yaşamışlardır. Ayrıca, pandemi sürecinde sağlık ve güvenlik konuları da ön plana çıkmıştır. İşyerlerinde hijyen önlemleri, maske takma zorunluluğu, sosyal mesafe kuralları gibi tedbirler alınmıştır. İş sağlığı ve güvenliği önlemleri önem kazanmıştır. Birçok ülkede pandemiyle mücadele için çeşitli düzenlemeler uygulanmıştır. Pandemi sürecinde çoğu ülke işsizlik sigortası ve benzeri yapıların içinde yer alan uygulamaların erişimini kolaylaştırarak esneklik sağlamaya çalışmıştır. İlgili uygulamaların yardım düzeyini artırarak olumsuz koşulların azaltılması amaçlanmıştır. Ayrıca normal koşullarda işsizlik yardımları veya kısa çalışma programlarına hak kazanamayan kesimlere destek olmak maksadıyla çeşitli nakit transferler kullanılmıştır. Ülkeler pandeminin olumsuz etkilerinden kaynaklı gelir kayıplarını hızlı bir şekilde telafi etmek ve toplumu korumak için gelir destek ödemelerinin yararlanma koşullarını esnetmiş ve ödeme miktarlarını artırmıştır. COVID-19 pandemisinin ortaya çıkardığı negatif etkiler ve etkilere karşı alınan bu tedbirler farklı ülkeler tarafından değişik formlarda ve ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilmek suretiyle uygulanmış, bu durum iş dünyasının ve istihdam hizmetlerinin değişimini ve dönüşümü hızlandırmış, çalışma hayatının bazı alanlarında kalıcı değişikliklere yol açmıştır (OECD, 2020).

Genel olarak vatandaşların ekonomik ve sosyal durumlarını korumaya ve güvence altına almaya ilişkin hayata geçirilen temel uygulamalar aşağıda yer aldığı gibidir:

**Güvenlik ve Sağlık Önlemleri:** Pek çok ülke, işyerlerinde sosyal mesafe, maske kullanımı, işyeri hijyen protokolleri gibi önlemler alarak çalıştırdıkları işçileri korumayı amaçlamıştır.

Ayrıca, evden çalışma (uzaktan çalışma) uygulamaları yaygınlaşmış ve işyerlerindeki fiziksel temasları azaltmak için esnek çalışma saatleri ve vardiya düzenlemeleri yapılmıştır.

**Hızlı Nakit Yardımları:** Bazı ülkelerde, işsiz kalan veya geliri azalan kişilere acil nakit yardımları sağlanmıştır. Bu yardımlar, genellikle işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan kişilere ekonomik destek sağlamayı amaçlamıştır.

**İstihdam Programları:** Bazı ülkeler ise işsiz kalan kişilere işe tutundurma programları aracılığıyla yeni iş hizmetleri sunmaya çalışmıştır. Örneğin, kamu hizmetlerinde geçici istihdam, altyapı yapıları ve belediye hizmetlerinde çalışma gibi programlar hayata geçirilmiştir.

**İşverenlere Teşvikler:** Birçok ülkede, işçilerini işte tutmaları için işverenlere mali teşvikler sağlanmıştır. Vergi indirimleri, kredi destekleri ve işyeri güvenliği konusunda rehberlik gibi teşvikler sağlanmıştır.

**İş Bulma Hizmetleri:** Birçok ülke, işsiz kalan kişi için iş bulma hizmetleri ve iş arama desteği sunan programlar başlatmıştır. İş arama becerileri eğitimi ve işe yerleştirme hizmetleri gibi hizmetler sunulmuştur.

**Kısa Çalışma Ödeneği:** Birçok ülke, kısa çalışma uygulamasını hayata geçirmiş ve mevcut uygulamanın şartları esnetmiştir.

**İşsizlik Ödeneklerinin Genişletilmesi:** Pek çok ülke, işsizlik sigortası ödeneklerini genişleterek işten çıkarılan veya gelir elde edemeyen kişilere ekonomik destek sağlamıştır. Ayrıca ödenek süreleri uzatılmış ve başvuru koşulları kolaylaştırılmıştır.

**İşten Çıkarmaların Önlenmesi:** Birçok ülkede, işten çıkarmaların artmasını engellemek için yöneticilere teşvik ve destek sağlanmıştır. Kısa çalışma ödeneği gibi programlarla işletmecilere mali destek sağlanarak işten çıkarmaların önüne geçilmiştir (OECD, 2020).

## 2.2. ALINAN TEDBİRLERE İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Ülke örnekleri seçimi yapılıyorken, ilgili ülkelerin özellikle COVID-19 döneminde uyguladığı programlar ve bu programların çeşitliliği, kapsayıcılığı gibi hususlar göz önüne alınmıştır. Ayrıca ülke seçimi yapılıyorken Almanya ve Fransa'nın sosyal güvenlik alanında öncü

ülkelerden biri olmasının yanı sıra COVID-19 pandemisiyle mücadele kapsamında aldıkları geniş önlemler dikkate alınmıştır. Güney Kore'nin seçilmiş ülkeler arasında yer almasında da, Güney Kore'de ülkemizde olduğu gibi işsizlik sigortasının hayata geçmesi geç olmuştur. Ancak buna rağmen sürekli değişen ve gelişen bir yapıya sahiptirler ve ayrıca pandemi döneminde de ülke genelinde oldukça yoğun bir şekilde işsizlik sigortası uygulamalarına başvurulmuştur. ABD ve Kanada'da diğer incelenen ülkelerden farklı yapıları olması dolayısıyla ve COVID-19 sürecinde uygulamış oldukları program çeşitliliği ile çalışmanın kapsamına dahil edilmiştir. Bununla birlikte örnek ülkelerde zengin bir kapsam alanı yakalamak amacıyla farklı demografik yapılardan ve farklı coğrafyalardan ülkelere yer verilmesine dikkat edilmiştir.

### 2.2.1. Almanya

2.2.1.1. Almanya'da İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış

Sosyal sigorta uygulamaları ve zorunlu koruma sistemini dünyada ilk uygulamaya başlayan ülkelerden biri Almanya'dır. Bu sistem, Otto Von Bismarck tarafından "Bismarck Modeli" olarak da bilinen sosyal güvenlik sistemine dayanmaktadır. Almanya'da 1924 yılında sosyal yardım hakkı kanunla düzenlenmiş ve 1927'de işsizlik sigortası kanunu kabul edilerek sosyal güvenlik sistemi daha da güçlendirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise sosyal reformlar daha da ön plana çıkmış ve iş güvenliği, çalışma saatleri ve işsizlik yardımları gibi konular daha fazla önem kazanmıştır. Bu dönemde Almanya'da günümüzdeki Federal İş Ajansı'nın temelleri de atılmıştır (Koçer, 2014). Almanya, pasif istihdam politikalarıyla işsizlerin temel geçimlerini sağlamak ve işsizliğin toplum üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için çeşitli yasal düzenlemeler yapmıştır (Sürücü, 2014). Zaman içerisinde Almanya'da işsizlik sigortası programları çeşitlenmiş olup dönemin şartlarına ve ihtiyaçlarına göre, işsizlik yardımından kısa çalışma ödeneğini, iflas parasından transfer ödemelerine kadar çeşitli pasif istihdam programları bu sistem içerisine dahil edilmiştir (Sürücü, 2014). Bu düzenlemeler sonucunda, COVID-19 sürecinde de öneminin çok daha iyi anlaşıldığı işsizlik sigortası uygulamalarının ana hizmetlerinden olan işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği ve çalışma hayatına ilişkin nakit transferleri günümüzde etkin bir şekilde uygulanmaktadır.

COVID-19 pandemisinin patlak vermesi ile pandeminin dünya ekonomisi üzerindeki negatif etkisi büyük bir ekonomik krize dönüşmüştür. Almanya ekonomisi de 2020'nin ilk çeyreğinin sonunda pandemiden ciddi şekilde etkilenmeye başlamış olup, 2020 Mart ayı ortasından Mayıs ayına kadar kısmi bir sokağa çıkma yasağı getirilmiştir. COVID-19 pandemisi, Almanya'da işgücü piyasası üzerinde de belirgin bir etkiye sahip olmuştur ve pandeminin etkilerine bağlı olarak işsizlik oranı artmıştır (Herzog-Stein, Nüß, Peede, & Stein, 2022).

OECD'den alınan verilere göre; Almanya'nın COVID-19 pandemisinden önce 2019 yılında Gayri Safi Yurtiçi Hasılası (GSYİH) kişi başına 55.891 Dolar olarak gözlemlenmekteyken, pandeminin etkisiyle, 2020 yılında 53.809 Dolara gerilemiştir. İşsizlik oranı ise Aralık 2019'da, % 3,3 seviyelerindeyken, pandeminin ortaya çıkmasıyla birlikte Aralık 2020 itibariyle % 4,6 seviyelerine yükselmiştir. COVID-19 pandemisinden kaynaklı olarak 2020 yılının ilk çeyreğinde, Almanya'nın ekonomisi % 9,7 oranında gerilemiştir (Çılğın, 2022). Bütün bu gelişmeler kapsamında Almanya hükümeti, COVID-19 sürecinde özellikle daha cömert kısa çalışma ödeneği sağlamıştır (Çılğın, 2022).

Almanya'da rutin olarak uygulanan işsizlik sigortası programları mevcut haliyle tam olarak ihtiyaca cevap verememiş olup, kriz ortamında ortaya çıkan yeni koşullara göre revize edilmiş ve mevcut uygulamaların yanı sıra COVID-19'un olumsuz etkilerinden korunmak amacıyla ek uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda, işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, nakit transferleri ve pandeminin çalışma hayatına etkilerini azaltmaya ilişkin alınan diğer tedbirler Almanya'nın pandemi sürecini diğer ülkelere kıyasla biraz daha hafif atlatmasında önemli birer araç olmuştur.

#### 2.2.1.2. Almanya'da İşsizlik Ödeneği Uygulamaları

Pandemi döneminde önemli rol üstlenmiş olan ana tedbirlerden biri işsizlik ödeneği olmuştur. Almanya'da işsizlik ödeneği halihazırda iki basamak şeklinde uygulanmaktadır. Bu ödenekler Almanya yasalarına göre İşsizlik Parası I ve İşsizlik Parası II olarak adlandırılmakta ve bu kapsamdaki hizmetler Federal İş Ajansı (BA) tarafından yürütülmektedir (Bundesagentur Für Arbeit, 2023).

***İşsizlik Parası I (Birinci Basamak İşsizlik Parası/İşsizlik Sigortası Arbeitslosengeld):***

İşsizlik Parası I'e hak kazanmak için belirli kriterlerin sağlanması gerekmektedir. Sigortalı olarak çalışan bireyler, belli koşulları karşılayan bağımsız çalışanlar, askerlik ya da sivil hizmetini tamamlayanlar, mesleki eğitimde olan gençler, engelli bireyler için yapılan mesleki rehabilitasyonlara dahil olanlar, hükümlüler arasındaki mesleki eğitim alanlar, çocuk bakımı nedeniyle çalışmayan ancak önceden sigortalı işte çalışmış anneler, evde bakım yapanlar ve daha önce sigortalı bir işte deneyimi olanlar bu kapsamda yer almaktadır. Ancak, hakimler, devlet memurları, meslek olarak askerlik yapanlar, lise ya da üniversitede öğrenim gören bireyler, emeklilik sigortasına bağlı olanlar ya da emeklilik yaşına ulaşmış olanlar ve tam anlamıyla iş yapamaz durumda olanlar işsizlik parası I kapsamına girmemektedir (Sürücü, 2014). İşsizlik Parası I'in tutarı, işsiz kalmadan önceki son 12 ayda elde edilen kazanca dayanmaktadır. Tutar hesaplamasında bu süre zarfında kazanılan gelir dikkate alınarak hesaplama yapılmakta olup bu kapsamda son 12 ayda elde edilmiş toplam kazanç 12' ye bölünerek aylık ortalama tutar bulunmaktadır. Çocuklu bir kişinin alabileceği işsizlik parası son on iki ayda elde ettiği aylık net gelirinin ortalamasının yüzde 67'si olarak belirlenmekteyken, çocuk sahibi olmayan bir kişinin ise net gelirinin ortalamasının yüzde 60'ı olarak belirlenmektedir. Ayrıca bu desteği alacak kişinin yaşına ve sigortalı olarak çalıştığı süreye bağlı olarak kişilere 6 ila 24 ay arasında değişen sürelerde ödenek ödenmektedir (Bundesagentur Für Arbait, 2023).

Tablo 1: İşsizlik Parası I Yararlanma Süreleri

| **Çalışılan süre** | **Yaş** | **Yararlanma süresi** |
|---|---|---|
| 12 ay | - | 6 ay |
| 16 ay | - | 8 ay |
| 20 ay | - | 10 ay |
| 24 ay | - | 12 ay |
| 30 ay | 50 | 15 ay |
| 36 ay | 55 | 18 ay |
| 48 ay | 58 | 24 ay |

(Kaynak: Bundesagentur Für Arbait, 2023)

İşsizlik Parası I'i alan bireylere çeşitli destekler sağlanmaktadır. Bu destekler arasında profesyonel kariyer danışmanlığı, doğru iş veya eğitim fırsatlarını bulmada yardımcı olacak aracılık hizmetleri, istihdam şartlarını geliştirici teşvikler ve iş hayatına katılımlarını kolaylaştırıcı çeşitli uygulamalar yer almaktadır (Bundesagentur Für Arbeit, 2023).

***İşsizlik Parası II / İş Arayanlar İçin Temel Güvence (Arbeitslosengeld II / Hartz IV):***

İşsizlik Parası II (Hartz IV), Almanya'da iş arayanlara geçimlerini sağlamak ve temel ihtiyaçlarını karşılamalarına destek olmak amacıyla verilen bir pasif istihdam politikası aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu destek, yalnızca İşsizlik Parası I alamayan kişilere değil, aynı zamanda sosyal yardımları da içeren bir kapsama sahiptir. Hatta İşsizlik Parası I alan bireylerin dahi geçimlerini karşılayamadıkları durumlarda, yapılan incelemeler sonucunda bu yardım sağlanabilmektedir. Bu düzenleme, işsizlik döneminde geçim sıkıntısı çeken bireyleri desteklemeyi ve onlara temel yaşam ihtiyaçlarını sağlama imkânı sunmayı hedeflemektedir. İşsizlik Parası II genel olarak Almanya'da oturma izni olan 15 ile 65 yaş arasındaki kişilerden bakıma muhtaç bir yakınına veya 3 yaşından küçük çocuğuna bakanları, çalışıyor olmasına karşın elde ettiği geliri yetersiz kalanları, İşsizlik Parası I alma hakkı doğmayanları ve muafiyet miktarının üstünde bir servete sahip olmayanları kapsamaktadır. İşsizlik Parası II (Hartz IV) yardımı, kamu kaynaklarından yani vergi gelirlerinden finanse edilmektedir. Ödeme miktarları kişilerin özel durumlarına göre belirlenmektedir. Örneğin tek kişi ve tek ebeveyn olan bir kişi 502 Avroluk bir ödeme alıyorken, kişinin bakmakla yükümlü 0-5 yaş arasında bir çocuğu olması halinde 318 Avroluk ilave bir ödeme daha almaktadır (Bundesagentur für Arbeit, 2023)

Pandemi döneminde İşsizlik Parası I ve İşsizlik Parası II mevcut haliyle etkin bir şekilde uygulama alanı bulmuştur. Ayrıca temel gelir desteği (İşsizlik Parası II) alanlar, 2021 yılında bir seferlik 150 Avroya kadar ilave ödemeye hak kazanmışlardır. İş arayanlar için temel gelir desteği erişim şartları kolaylaştırılmıştır. Bu, temel gelir desteği için uygunluk kapsamını genişletilmiş ve iş ajanslarının karar sürecini hızlandırmıştır. Bu önlemler 2021 yılı sonuna kadar uzatılarak uygulanmıştır. Bu kapsam dahilinde kişilere pandeminin olumsuz koşullarından korunmaları adına yoğun bir şekilde işsizlik ödemeleri yapılmıştır (Gentilini, ve diğerleri, 2021).

2.2.1.3. Almanya'da Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları

Kısa çalışma ödeneği, Almanya'da ekonomik zorluklarla başa çıkma ve işçilerin işlerini korumasına yardımcı olmak için etkili bir önlem olarak karşımıza çıkmıştır. Bu sayede istihdamın korunmasına ve ekonomik istikrarın sağlanmasına yatırım yapılmaktadır. Almanya'da genel itibariyle dönemsel kısa çalışma, transfer dönemi kısa çalışma, konjonktürel kısa çalışma olmak üzere 3 farklı kısa çalışma programı mevcut olmaktadır. Kısa çalışma ödeneğinin miktarı, kişinin net maaşına bağlı olmaktadır. Kayıp net maaşın yüzde 60'ı için kısa çalışma ödeneği ödenmektedir. Ancak hanede en az bir çocuk yaşıyorsa, kısa çalışma ödeneği net maaşın yüzde 67'si olarak hesaplanmakta ve firmalar en fazla 12 ay kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmektedir (Küpeli, 2014).

Konjonktürel kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmenin şartları; sosyal güvenlik primlerine tabi olarak çalışmak, çalışma saatlerinin azalması sonucunda yüzde 10'dan fazla maaş kesintisi olması, ekonomik nedenlere veya kaçınılmaz bir olaya (örn. COVID-19) dayanarak çalışma süresinin azalması, bu azalmayı önlemek için mümkün olan her türlü önlemin alınmış olması, çalışma süresinin azaltılması koşulunun geçici olması ve şirket tarafından Federal İş Ajansına bildirimdir (Aydın, 2014).

COVID-19 pandemisinde kısa çalışma uygulaması Almanya'da yoğun bir şekilde uygulanmıştır. Ancak krizin büyük ve yıkıcı etkilerinden dolayı mevcut uygulama yeterli olmamıştır. Bu kapsamda ilgili uygulamaya ilişkin olarak bazı yeni koşullar belirleme ve esneklik sağlama gereği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Almanya, normal zamanlarda yürürlükte olan kuralları değiştirerek kısa çalışma ödeneğine erişimi kolaylaştırmıştır. Kısa çalışma ödeneğinin azami süresi 24 aya kadar uzatılmış ve COVID-19 pandemisinden etkilenen taşeron işçiler de kısa çalışmaya dahil edilmiştir (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022).

Almanya'da kısa çalışma ödeneğine erişim kuralları Mart 2020'de hafifletilmiştir ve Mart 2022'nin ortalarına kadar geçerli olmuştur. Bu kapsamda, çalışılan saatlerin en az yüzde 10 oranında azaltılmasından etkilenen asgari işçi payı, yüzde 30'dan yüzde 10'a düşürülmüştür. Kısa çalışma COVID-19 krizinde taşeron işçileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 2020 Nisan ayında hükümet, işçilerin kayıp kazançlar için yasal ikame oranlarını dördüncü aydan

itibaren %70'e ve yedinci aydan itibaren %80'e çıkarmıştır (çocuklu çalışanlar için ise sırasıyla %77'ye ve %87'ye çıkarılmıştır). Buna ek olarak, kısa çalışmadayken başka bir işe girme yasağı kaldırılmıştır (OECD, 2020a).

Getirilen bu esnekliklerle birlikte, 2020 baharında kısa çalışma uygulamasına büyük girişler olmuştur. Yaklaşık 6 milyon ile 2020'nin ikinci çeyreğinde kısa çalışma uygulamasından yararlananların sayısında zirveye ulaşılmıştır (Eichhorst, Marx, & Rinne, 2020). Bu dönemde Almanya gerek yararlanma şartlarını esneterek gerekse kapsamını genişleterek etkin bir şekilde kısa çalışma uygulamasını uygulamıştır. Bu da çalışanların istihdamının korunmasına önemli bir katkı sağlamıştır.

2.2.1.4. Almanya'da Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler

COVID-19 sürecinde, tüm dünya da olduğu gibi Almanya'da da pandeminin yıkıcı etkilerini en aza indirgemek için mevcut uygulamalara ek olarak çeşitli mali destek önlemleri uygulandığı görülmektedir. Bu önlemler arasında serbest çalışanlar için hibe destekleri, çocuk yardımları, çocuk harçlığı ve diğer destek programlarına da yer verilmiştir. Sanatçılar gibi serbest çalışanlar, üç aylık bir dönemde toplamda 15.000 Avroya kadar doğrudan hibe alabilmişlerdir. Bu amaçla pandeminin başında toplamda 50 milyar Avro ödenek ayrılmıştır. COVID-19 nedeniyle gelir kaybı yaşayan ebeveynler, çocuk yardımlarına daha kolay erişim sağlayabilmişlerdir. Çocuk hibeleri için başvuru süreci basitleştirilmiştir. (Altı ay yerine sadece bir aylık gelir kanıtı yeterli bulunmuştur.) Yaşlı bakımında çalışanlar, bir seferlik olarak 1.000 Euro'ya kadar maaş primi almışlardır. Düşük gelire sahip ailelere destek olmak amacıyla çocuk harçlığı desteğine erişim kolaylaştırılmıştır. Başvuru süreçleri basitleştirilmiş ve destekten yararlanabilecek kişi sayısı artırılmıştır. 2020 yılında, çocuk harçlığı alan ebeveynlere çocuk başına bir seferlik 300 Avroluk ek bir tutar ödenmiştir. Serbest çalışanlar da bir seferlik olarak 5.000 Avro tutarında geçici destek yardımı almışlardır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

COVID-19 sürecinde sosyal sigorta kapsamında da Almanya'da birçok uygulama yapıldığı görülmektedir. Emekli aylığı alan emeklilerin ek gelir sınırı 6.300 Avrodan 44.590 Avroya yükseltilmiştir. İşverenlerin sosyal sigorta katkıları Federal İstihdam Kurumu tarafından tam olarak geri ödenmiştir. Özellikle tarım sektöründe ve çiftçilerde sezonluk personeli desteklemek

için ayrıcalıklı koşullarda kısa süreli istihdam süresi 70'ten 115 güne çıkarılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

### 2.2.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

2.2.2.1. ABD'de İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış

Amerika Birleşik Devletlerinde işsizlik sigortası sistemi ilk olarak, 14 Ağustos 1935'te Başkan Roosevelt tarafından imzalanan yasayla Sosyal Güvenlik Yasasının bir parçası olarak tanıtılmıştır (U.S. Department Of Labor , 2023). ABD'nin işsizlik sigortası, federal yasaya dayanan ancak eyaletler tarafından kendi yasalarına göre yönetilen bir federal-eyalet ortaklığı olarak kurulan bir sosyal sigorta biçimidir. Federal hükümet, ABD Çalışma Bakanlığı'nın gözetimi altında ulusal bir kurumsal (yasama ve idari) çerçeve belirlemekte olup, uygunluk kriterleri, yardım tutarları ve süreleri, vergi oranları ve vergiye tabi ücret tabanları gibi programın temel parametrelerinin çoğu federal hükümet tarafından belirlenmektedir (Spadafora, 2023).

İşsizlik Sigortası sisteminin üç anayasal hedefi vardır:

1) "Kendi kusurları olmaksızın" işsiz kalan işçilere yeterli ancak geçici gelir desteği sağlamak,

2) Makroekonomi için otomatik dengeleyici, yani resesyonları hafifletmek için konjonktüre karşı bir teşvik sağlamak,

3) İşverenlerin çalışanları işten çıkarmalarını caydırmayı amaçlayan işsizlik sigortası "deneyim derecelendirmesi" sistemi aracılığıyla istihdamın istikrara kavuşturulması hedeflenmektedir (Spadafora, 2023).

Bu temel güvenceler kapsamında işsizlik sigortası yardımları kapsamında finansmanın önemli bir bölümünü karşılayan ve bu hizmetleri yürüten eyaletler, uygunluk kriterleri, yardım seviyeleri, yardım süreleri ve vergi yapısı gibi kritik kuralları bizzat kendileri belirlemektedir. Bu nedenle, işsizlik sigortası programları, erişim, kapsam, fayda düzeyi ve süre açısından eyaletler arasında büyük farklılıklar göstermektedir. Federal hükümet, normal zamanlarda yalnızca işsizlik sigortasının idari masraflarını karşılamakta olup, durgunluk ve ulusal kriz

zamanlarında, işlerini kaybeden işçilerin üzerindeki etkiyi azaltmak için uygulanan acil durum programlarını tamamen finanse etmiştir (Spadafora, 2023).

Tüm dünyada olduğu gibi COVID-19 pandemisi ABD işgücü piyasaları üzerinde de yıkıcı bir etki göstermiş, pandemi döneminde de eyaletlerin aldığı bireysel tedbirlerin yanı sıra federal düzeyde de kritik önlemler alınmıştır. Pandeminin ilk aylarında, Küresel Finans Krizi (2007-09) dönemine göre iki kattan fazla işini kaybeden çalışan olduğu görülmüş, sonraki dönemlerde ise bu işlerin sadece belirli bir kısmı kurtarılabilmiştir (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020). Salgının başlangıcındaki çok sayıda iş kaybı, Şubat 2020' yüzde 61,1 olan istihdam-nüfus oranının Nisan 2020'de yüzde 51,3'e düşmesine neden olmuştur (U.S. Department of State, 2023). ABD'de rutin olarak uygulanan işsizlik sigortası programları mevcut haliyle tam olarak etkin bir şekilde kullanılamamış olup, kriz ortamında ortaya çıkan yeni koşullara göre revize edilmiş ve mevcut uygulamaların yanı sıra COVID-19 un yıkıcı etkilerinden korunmak amacıyla ek uygulamalar çıkarılmıştır. Bu kapsamda, işsizlik sigortası programlarının genişlemesi ve önemli ölçüdeki iş kayıpları nedeniyle, pandemi sırasında işsizlik sigortası başvurularının sayısı muazzam bir şekilde artmıştır. Pandemiden önce haftada yaklaşık 200.000 olan yardımlar için ilk talepler, Mart sonu ve Nisan 2020 başında haftada yaklaşık 6 milyona yükselmiştir. Başvurular Mayıs ortasına kadar haftada 2 milyonun üzerinde ve Ağustos başına kadar haftada 1 milyonun üzerinde seyretmiştir. 2020'nin Aralık ayının sonunda, pandeminin seyri ve alınan tedbirlerin de etkisiyle başvurular haftada 800.000 civarına gerilemiştir (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2021).

ABD'nin COVID-19 kapsamında karşılaştığı zorlukların aşılması ve pandeminin işgücü piyasası ve çalışma hayatına olan negatif etkilerinin azaltılması için başta işsizlik sigortası hizmetleri olmak üzere hayata geçirilen temel önlemlerin, işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, nakit transferleri ve diğer tedbirler başlıkları altında ele alınması mümkündür.

#### 2.2.2.2. ABD'de İşsizlik Ödeneği Uygulamaları

ABD'de işsizlik ödeneği, devlet ve federal hükümetin işbirliği içinde yürütülmekte olup her eyalette, işsizlik ödeneğinin uygulanması ve yönetimi, o eyalete ait işgücü departmanı veya benzer bir kuruluş tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak, federal hükümetler programın

genel kurallarını belirleyip mali kaynak sağlamakta olup federal hükümetin denetimi altında yürütülen bir program olarak uygulanmaktadır. İşsizlik ödeneği, temel olarak işini kaybeden veya çalışma saatleri azalan çalışanlara geçici bir gelir kaynağı sağlamayı amaçlamaktadır. İşsizlik sigortası ödemeleri, işsizlik süresi ve kişinin geçmişte kazandığı maaşa dayalı olarak belirlenmektedir. Genellikle, işsizlik sigortası ödemeleri haftalık olarak yapılmakta ve belirli bir süreyle sınırlandırılmaktadır. İşsizlik sigortası, çalışanların işsiz kaldıklarında geçici olarak gelir almalarını sağlamasının yanı sıra kişilerin belirli kriterleri karşılaması beklenmektedir. Bu kapsamda öncelikle kişinin işini kaybetmesi veya çalışma saatlerinde önemli ölçüde azalma yaşaması gerekmektedir. İşveren tarafından işten çıkarılmak, iş sözleşmesinin sona ermesi, işyerinin kapanması veya geçici olarak işsiz kalmak gibi durumlarda işsizlik sigortasından yararlanılabilmektedir. Çalışanın işsizlik sigortası başvurusu yapabilmesi için genellikle belirli bir süre işte çalışmış olması gerekmektedir. Bu süre eyaletten eyalete farklılık göstermekte olup, bazı eyaletlerde 12-18 aylık bir çalışma süresi gerekmektedir. Bununla birlikte, işsizlik sigortası almak için iş arama faaliyetlerine aktif olarak katılım sağlanması gerekmektedir. İşsizlik sigortası alanların, haftalık olarak iş başvuruları yapmak, iş arama merkezlerine kaydolmak, iş arama programlarına katılmak veya iş arama etkinliklerine iştirak etmek gibi sorumlulukları bulunmakta ve iş arama faaliyetlerinin raporlanması beklenmektedir. İşsizlik sigortası başvurusu sürecinde kişilerin, işsizlik nedeni, çalışma geçmişi, gelir bilgileri ve diğer gerekli belgeleri sağlaması gerekmektedir (United States Department Of Labor, 2023).

COVID-19 pandemisi döneminde ise ABD işsizlik ödeneği/yardımı kapsamında verilen ödenekler yeterli görülmemiş olup bu alanda da çeşitli esnekliklere gidilmek zorunda kalınmıştır.

**Amerikan Kurtarma Planı:** Haftalık 300 Dolarlık iyileştirilmiş yardım gibi işsizlik programlarının 6 Eylül 2021'e kadar uzatılmasıyla işsizlik yardımlarının 203 milyar dolar genişletilmiştir (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**CARE ACT:** Bu programla işsizlik yardımları daha da genişletilmiştir (270 milyar Dolar). İşsizlik sigortasının 13 hafta uzatılması, yardımların dört ay boyunca haftada 600 Dolara kadar arttırılması ve uygunluk şartlarının daha fazla işçi kategorisini kapsayacak şekilde genişletilmesi

ile söz konusu yardımlar mevzuat kapsamında önemli ölçüde genişletilmiştir (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Konsolide Ödenek Yasası:** Artırılmış işsizlik yardımları (119 milyar Dolar); İşsizlik yardımlarına haftalık 300 Dolar eklenmiş, esnek çalışanların (GIG workers) işsizlik yardımlarından faydalanma hakkı devam etmiş ve bir işçinin işsizlik maaşı alabileceği azami süre 50 haftaya uzatılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

2.2.2.3. ABD' de Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları

Kısa çalışma uygulaması ABD'de "Kısa Çalışma Tazminatı" olarak adlandırılmaktadır. Ekonomik durgunluklar, doğal afetler, salgın hastalıklar gibi olağanüstü ve beklenmeyen durumlarla karşılaşıldığında çalışanların işlerini korumayı ve işverenlerin tecrübeli, eğitimli işgücünü kaybetmemeyi hedefleyen bir sistemdir. Bu mekanizma, işten çıkarma yerine çalışma sürelerini azaltarak mevcut istihdam potansiyelini korumayı amaçlamaktadır. ABD'de kısa çalışma uygulamasının ülke genelinde kabul edilmiş kriterler ve genel ilkeler doğrultusunda inşa edildiğini ve eyaletler arasında farklılık gösterse de benzer temel prensipleri takip ettiği görülmektedir. Tüm sektörlerde çalışanlar kısa çalışma uygulamasından yararlanma fırsatına sahiptirler. Ayrıca, kısa çalışmaya katılan işçilerin çalışma saatlerindeki azalışın, Federal Çalışma Bürosunca belirlenen minimum düzeyin altında olmaması da önemli bir kriter olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu minimum düzeyin eyaletler arasında farklılık gösterdiği ancak genellikle %10 ila %20 aralığında olduğu görülmektedir. Çalışma süresinin azalmasına bir üst sınır getirilmektedir ve bu üst sınır genellikle %40 ila %60 aralığında olmaktadır (Aydın, 2014)

ABD'deki kısa çalışma ödemesi uygulaması eyaletler arasında bazı farklılıklar gösterse de, genel olarak işçinin son 52 haftalık dönemde elde ettiği gelir üzerinden hesaplanmaktadır ve eyaletten eyalete kısa çalışma süresi 26 ile 52 hafta arasında değişebilmektedir. Ödemeler çalışanın bağlı olduğu eyalet kapsamında düzenlenen işsizlik ödeneği havuz fonundan karşılanmaktadır (Aydın, 2014).

COVID-19 pandemisi tüm dünyada olduğu gibi ABD işgücü piyasanı da son derece olumsuz bir şekilde etkilemiştir ve pandemi nedeniyle işgücünde %14'lük bir kayıp yaşanmıştır. Hızlı artan işsizlik ve resesyon tehlikesi nedeniyle mevcut kısa çalışma uygulamasında da bazı

değişikliklere gidilmiştir. COVID-19 döneminde normal dönemde uygulanan kısa çalışma ödeneğine ilişkin olarak bazı değişiklikler yapılmıştır (Dinççay, 2020).

Krizle ilgili ana önlem olan ABD CARES Yasası, kısa çalışma tazminat (STC) kullanımını teşvik edecek adımları da içermektedir. ABD işgücünün yaklaşık yüzde 70'ini oluşturan 26 ABD eyaleti durgunluktan önce iş paylaşımını işletmekteydi. Yeni paket, iş paylaşımı planları olmayan eyaletlere bunları geliştirmeleri için mali destek sağladı ve federal hükümet ödenen tüm kısa çalışma tazminatı yardımları için eyaletlere geri ödeme yapmıştır. İşverenlerin de işten çıkarılan işçileri işe geri döndürmek ya da yeni işçi almak için iş paylaşımını kullanmalarına izin verilmiştir. İş paylaşımına katılanlar, çalıştıkları saatten bağımsız olarak işsizlik ödeneklerine haftalık sabit federal ek ödenek almışlardır. Böylece cömert kısa çalışma tazminatı ödenekleri iş paylaşımını işçiler için cazip hale getirmiştir. Ayrıca, kısa çalışma ödeneği desteği 13 aya kadar uzatılmıştır. Ancak, ABD'de kısa çalışma tazminatı kullanımı sınırlı sayıda kalmıştır (ILO, 2022).

2.2.2.4. ABD'de Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler

ABD'de normal koşullarda da nakit yardımlar kullanılmakta olup COVID-19 pandemisiyle birlikte nakit yardımların önemi daha da artmıştır ve bu kapsamda işgücüne gerekli desteği verebilmek adına bir dizi nakit yardım programı yürürlüğe girmiştir. COVID-19 pandemisi kaynaklı ilk iş kaybı dalgasının ortalarında, federal hükümet işsizlik sigortası programında bazı büyük değişiklikler yapmak zorunda kalmıştır. 18 Mart 2020'de yürürlüğe giren Ailelerin İlk Koronavirüs Müdahale Yasası (FFCRA), eyaletlere yapılan işsizlik sigortası başvuranlarının avantajlarından yararlanmaları için çeşitli koşulları gevşetmesine izin vermiştir. 27 Mart 2020'de yürürlüğe giren Koronavirus Yardım ve Ekonomik Güvenlik Yasası (CARES), federal olarak finanse edilen üç geçici işsizlik sigortası programı oluşturulmuştur (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Federal Pandemi İşsizlik Tazminatı (FPUC)** kapsamında COVID-19 salgını sırasında işsizlik sigortası alan kişilere haftalık ödemelerine ek olarak bir artırım yapılmıştır. Kişilere program kapsamında, 31 Temmuz 2020'ye kadar haftada ek 600 Dolar sağlanmıştır. Programın süresi 8 Ağustos 2020'de sona erdikten sonra, Başkan, eyaletlerin 6 haftaya kadar işsizlik için federal

afet yardımı (Kayıp Ücret Yardımı) tarafından finanse edilen işsizlik sigortası yardımlarını haftada 300 Dolara tamamlamasına izin veren bir yürütme emri yayınlamıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Pandemi Acil Durum İşsizlik Tazminatı (PEUC) Programı** normal işsizlik sigortası hakları süresi dolmuş olan kişiler için ek süre sağlayan bir programdır. Program kapsamında normal işsizlik sigortası hakları süresi sona erdiğinde bu kişilere 13 haftaya kadar uzayabilen ek ödemeler sağlanmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Pandemi İşsizlik Yardımı (PUA) Programı** kapsamında işsizlik sigortası yararlanma şartları kendi hesabına çalışanları, bağımsız yüklenicileri ve yarı zamanlı çalışanları içerecek şekilde genişletilmiştir. COVID-19 salgını nedeniyle işsiz kalanlar için özel bir destek programı olan PUA, normal işsizlik sigortası haklarına sahip olmayan kişilere yardımcı olmak için oluşturulmuştur. Bu program kapsamında, öz yeterlilikleri nedeniyle normal işsizlik sigortası haklarından yararlanamayan örneğin serbest meslek sahipleri, bağımsız çalışanlar ve sözleşmeli çalışanlar gibi kişilere ödemeler yapılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

Yukarıda bahsi geçen destek programları, federal hükümetin öncülüğünde uygulanan geçici acil durum önlemleridir ve COVID-19 salgınının etkilerini hafifletmek için pandemi sürecinde etkin bir rol oynamışlardır. Programlar kapsamında gerçekleştirilen ödemelerin miktarı ve süresi eyaletten eyalete farklılık gösterebildiği için ABD Çalışma Bakanlığı eyaletlere işsizlik sigortalarını yönetmede esneklikler tanımıştır. Ayrıca ABD'de COVID-19 döneminde kısa çalışma ödeneğinin kullanımı sınırlı ölçekte kalmıştır. Bu salgının yarattığı tahribatın üstesinden gelmek için ABD, özellikle Maaş Çeki Koruma Programı (PPP) ve satışlarında önemli düşüşler olan firmalar için Çalışanları Elde Tutma Vergi Kredisi (ERTC) olmak üzere ek ancak sınırlı ücret sübvansiyonu planlarını da uygulamaya koymuştur. Yasa başlangıçta kredinin en az yüzde 75'inin çalışan tazminatı için kullanılmasını şart koşarken, bu pay daha sonra yüzde 60'a düşürülmüştür. Kredi kullanımı yüksek olmuş olup Maaş Çeki Koruma Programı 8 Ağustos 2020 tarihinde sona ermiştir. Çalışanları Elde Tutma Vergi Kredisi çoğu işveren için 1 Ekim 2021'de ve tüm işverenler için 1 Ocak 2022'de sona ermiştir (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022).

Maddi yardım sunmak için tüm vatandaşlara 1.200 Dolar tutarında çek ile ödeme yapılmıştır. Salgından etkilenen sektörlere 500 milyar Dolarlık destek sağlanmıştır ve gelir tespiti sonucunda belirlenen ailelere 3.000 Dolar tutarında nakit yardım yapılmak amacıyla 290 milyar Dolarlık bütçe ayrılmıştır. Küçük ve orta ölçekli işletmelere 350 milyar Dolar kredi desteği sağlanmış ve işsizlik maaşlarındaki artışa bağlı olarak 250 milyar Dolar tutarında ek bütçe aktarımı yapılmıştır. Geliri 75.000 Dolardan az olan ailelerle, 150.000 Dolardan az olan çiftçilerin destek kapsamına alınmıştır. 17 yaş altı her bir çocuk için ise 500 Dolar destek verilmiştir. Pandemi sırasında işsizlik sigortası yardımları için başvuran ve yardım alan kişilerin sayısına ilişkin istatistikler, işsizlik sigortası programının etkisini ölçmek için yararlı olmuştur. İşsizlik sigortası ödemeleri, federal hükümetin pandemiye yönelik politika yanıtının önemli bir parçası olmuştur. Bu kapsamda, ABD'de gerçekleştirilen hane halkı nabız araştırması kapsamında, uygulanan işsizlik sigortası programının pandemi sırasında düşük ücretli işçilere önemli ölçüde yardımcı olduğunu sonucuna varılmaktadır. Aynı anket sonuçlarına göre, işsizlik sigortası programının pandemi sırasında serbest meslek sahibi bireyleri kapsayacak şekilde genişletilmesi başarılı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, esnetilmiş yararlanma koşulları doğrultusunda yardım alan çok sayıda insanın olması ve genişletilmiş yardım miktarları göz önüne alındığında işsizlik sigortası pandeminin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmede başarılı olmuştur (U.S. Bureau Of Labour Statistics, 2023).

### 2.2.3. Fransa

#### 2.2.3.1. Fransa'da İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış

Fransa'da işsizlik sigortası ile ilgili ilk yasal düzenlemelere 1905 yılında başlamıştır. 1967 yılında ise işsizlik sigortası sisteminin günümüzde uygulanan uygulamalarına yönelik düzenlemeleri içeren yasal altyapı düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde, günümüzde Fransa'da işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları zorunlu olarak uygulanmakta olup işsizlik sigortası kapsamında, çalışanların işlerini kaybettiklerinde geçici bir mali destek sağlanması amaçlanmaktadır. İşsizlik yardımı programları ise işsiz kalanlara maddi yardım sunmayı hedeflemektedir. Fransa'da işsizlik sigortası uygulaması oldukça geniş tutulmuş olup, mevsimlik işçiler ve ev hizmetleri kapsamında olanlar hariç işsizlik sigortası

kapsamının şartlarını taşıyan ve ücretli olarak çalışan herkes bu kapsama girebilmektedir. Gemi adamı, inşaat işçileri, rıhtım işçileri ve havacılar için ise özel sistemler bulunmaktadır. Fransa'da işsizlik sigortası, işin geçici olarak durdurulması, çalışma sürelerinin zorunlu olarak azaltılması, iş kontratının sona ermesi veya işveren tarafından işten çıkarılma gibi durumlarda işsiz kalanlara maddi destek sağlamak amacıyla uygulanmaktadır. Bu sigorta kapsamında olan kişilere, işsizlik sürecinde yaşamlarını sürdürmeleri için yardım yapılmaktadır (Dikmetaş, 2017).

Fransa'da yeterli çalışma süresine ulaşamayan veya işsizlik sigortasından yararlanma hakkı sona eren, geliri yetersiz olan ve iş arayan işsizlere devlet tarafından finanse edilen dayanışma sistemi kapsamında yardım yapılmaktadır. Bu yardımların en önemlileri Uyum Yardımı ve Dayanışma Yardımıdır. Bu yardımlar, iş arayan işsizlere 6 aylık bir dönem için sağlanmakta ve ihtiyaç durumunda süresi yenilenebilmektedir (Dikmetaş, 2017).

Fransa, kapsam alanı itibariyle en kapsamlı işsizlik sigortası uygulamasına sahip olan ülkeler arasında yer almasına rağmen işgücü piyasaları üzerinde COVID-19 pandemisinin yaratmış olduğu negatif etkilerle sadece mevcut uygulamaları ile cevap vermekte yetersiz kalmış olup bu kapsamda birçok ek düzenlemeye gitmek zorunda kalmıştır. Fransa'nın pandemi döneminde iş ilanı oranında, pandemi döneminden bir önceki döneme kıyasla bir azalış görülmüştür. Bu durum, işverenlerin işten çıkarmalara yönelmelerine ve milyonlarca çalışanın işlerini kaybetmelerine yol açmıştır. Bu gelişmelerin akabinde Fransa hükümeti, bu zorlu dönemde sosyal devlet ilkesini hayata geçirme konusunda önemli adımlar atmıştır. Devlet, salgının maliyetini hafifletmek ve ekonomiyi desteklemek için önlemler almıştır. Bu önlemler, işsizlik sigortası ve kısa çalışma gibi destek mekanizmalarını içermekte olup işverenlere ve çalışanlara finansal destek sağlamayı amaçlamıştır (Gentilini ve diğerleri, 2020). Fransa, hükümeti işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, nakit transferleri ve aldığı çeşitli tedbirler aracılığıyla pandeminin negatif ekonomik ve sosyal sonuçlarını en aza indirebilmek için kapsamlı çalışmalar yürütmüştür.

#### 2.2.3.2. Fransa'da İşsizlik Ödeneği Uygulamaları

Ödeneğin miktarı ve ne kadar süreyle ödeneceği, kişinin Genel Sosyal Güvenlik Sistemine ödediği katkı paylarına ve ne kadar süreyle ödemiş olduğuna bağlı olarak değişmektedir ve

Fransa’da işsizlik ödeneği alabilmek için talepte bulunan başvuru sahibinin aşağıdaki şartları sağlaması gerekmektedir (Republique Française, 2023).

- Fransız işsizlik sigortası programının kapsadığı coğrafi bölgede yaşıyor olmalıdır.
- Fransız İstihdam Kurumu "Pôle emploi"de iş arayan olarak resmi olarak kayıtlı olmalıdır.
- Tam oranlı emekli maaşı almak için gereken yaş ve çeyrek sayısına ulaşmamış olmalı veya erken emeklilik yardımlarından yararlanma hakkına sahip olmamalıdır.
- Son 24 ay içinde veya sigortalının son iş sözleşmesinin bitiş tarihinde en az 53 yaşında olması halinde son 36 ay içinde en az 6 ay çalışmış olmalıdır.
- İstemeden işini kaybetmiş olmalı (belirli süreli bir sözleşmenin veya geçici görevlendirmenin sona ermesi, işverenin inisiyatifiyle erken fesih, işten çıkarma) veya sözleşmeden kaynaklanan bir feshin ardından başvuru yapılmış olmalıdır.
- İşini kaybettikten sonraki 12 ay içinde Fransız İstihdam Kurumuna kayıt yaptırmalıdır.
- Aktif olarak bir iş arıyor olmalı veya bir eğitim faaliyeti yürütmelidir (Republique, 2023).

COVID-19 pandemisi boyunca işsizlik ödeneği mevcut haliyle yoğun bir şekilde kullanılmış olup kriz sırasında işsizlik ödeneği alanların işsizlik ödeneklerinin süresi uzatılmıştır. Kendi isteğiyle işten ayrılmayıp işveren tarafından işten çıkarılanlar son aldıkları ücret üzerinden %70 oranında işsizlik ödeneği almaya hak kazanmışlardır. Fransa’da alınan önlemlere rağmen işsizliğin hızla artmıştır ve çalışabilir nüfusun çoğu işsiz kalmıştır (Eichhorst, Marx, & Rinne, 2020).

1 Şubat 2023 tarihinde, ödenek süresinin iş piyasasının durumuna göre ayarlanmasına yönelik bir sistem yürürlüğe girmiştir. İş sözleşmesi (veya işten çıkarma prosedürünün başlatıldığı tarih) 1 Şubat 2023 tarihinde sona eren yararlanıcılar için tazminat süresi %25 oranında azaltılmıştır (Republique Française, 2023).

2.2.3.3. Fransa'da Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları

Fransa'da kısa çalışma uygulaması, ekonomik durum, tedarik zorlukları, olağanüstü nitelikte bir afet veya hava koşulları, şirketin dönüşümü, yeniden yapılandırılması veya modernizasyonu veya başka herhangi bir istisnai durum koşulların oluşması nedenleriyle faaliyetin azalması veya geçici olarak askıya alınması halinde uygulanmaktadır (KPMG, 2020).

Çalışanlarını kısa çalışma kapsamına almadan önce, şirket iş müfettişliğinden izin istemelidir. Bu kapsamda;

- İşçiler brüt saat ücretlerinin %70'ini almaktadır.
- Ücret yasal asgari ücretin altına düşememektedir
- Eğitim gören işçiler net saat ücretinin %100'ünü almaktadırlar.
- İşveren, devletten ve işsizlik sigortası kurumundan ortaklaşa bir ödenek almaktadır.
- Kısa çalışmada en fazla 6 ay süreyle izin verilir ve bir kez yenileme seçeneği mevcut olmaktadır (KPMG, 2020).

2020 yılında, COVID-19 salgınının Fransa ekonomisi üzerindeki derin etkisi nedeniyle, gayri safi yurt içi hasılanın yaklaşık %1,1'i oranındaki önemli miktardaki vergi geliri kısa çalışma yardımlarının finansmanı için tahsis edilmiştir (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022). Ayrılan söz konusu finansman kaynağı, işverenlerin çalışma saatleri azaltıldığında bile çalışanlarına ödeme yapmaya devam etmelerine imkân tanıyarak, ekonomik gerileme sırasında işten çıkarmaların önlenmesine ve işlerin sürdürülmesine yardımcı olmuştur. Hükümetin kısa çalışma programı aracılığıyla işletmeleri destekleme ve işleri koruma çabalarının bir sonucu olarak, işgücünde büyük bölüm kısa çalışma kapsamında çalışmıştır. Kısa çalışmada çalışanların oranı, uluslararası standartlar arasında yüksek oranlardan birisi olarak kayıtlara geçmiştir (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022).

COVID-19' un yarattığı olumsuz etkiye karşı, Fransa'da uzun süredir yürürlükte olan kısa çalışma düzenlemesi (Activité Partielle) için daha yüksek bir ücret ikame oranı belirlenmiştir. Asgari ücret üzerinden yapılan ödemeler için yüzde 100 (net) ve asgari ücretin en fazla 4,5 katına kadar olan daha yüksek brüt ücretler için yüzde 84 olarak belirlenmiştir ve bu sayede çalışanların normal maaşlarının önemli bir kısmını almaya devam etmeleri sağlanmıştır. Kısa

çalışmadan normalde 6 ay yararlanılabiliyorken pandeminin ekonomik etkisiyle başa çıkabilmek için işverenlerin programdan 12 aya kadar yararlanmalarına izin verilmiştir Çalışanların kısa süreli çalışabilecekleri azami çalışma saati yılda 1.000 saatten 1.607 saate çıkarılarak işverenlerin çalışma saatlerini gerektiği gibi ayarlaması için daha fazla esneklik sağlanmıştır. Kısa süreli çalışma düzenlemesi, yarı zamanlı veya düzensiz iş sözleşmeleri olanlar gibi standart dışı çalışanlara daha iyi ulaşmak için yeniden uyarlanmıştır. Bu sayede daha geniş bir çalışan kitlesinin programın sağladığı desteklerden faydalanması sağlanmıştır (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022).

1 Haziran 2020'den itibaren, ekonomik faaliyetin kademeli olarak yeniden başladığı sektörlerde kısa çalışmanın kullanımı için işverenlerin program maliyetleri yeniden düzenlenmiştir. İşçiler çalışmadıkları saatler için normal brüt ücretlerinin yüzde 70'ini vergiden muaf olarak almaya devam ederken ve dolayısıyla net ücret ikame oranları yukarıda belirtildiği gibi olurken, şirketler bu tutarın yüzde 15'ini ödemek zorunda kalmışlardır. Ancak kısıtlı sektörler (örneğin turizm, otelcilik veya kültür) bu düzenlemeden muaf tutulmaya devam edilmiştir (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022).

Bununla birlikte, Kasım 2020'den itibaren kısa çalışma kapsamında sağlanan desteklerde bir miktar daha kısıntıya gidilmiş, çalışılmayan saatler için brüt ücret ikame oranı %70'ten %60'a düşürülmüş ve şirketlerin bu tutarın yüzde 40'ını ödemesi amaçlanmıştır. Ancak, ilerleyen süreçte krizin daha da kötüleşmesi nedeniyle bu düzenlemeler Şubat 2021'e kadar ertelenmiştir. Özellikle, krizden en ağır etkilenen turizm, otelcilik, kültür gibi sektörlerde tüm masraflar sürekli olarak devlet tarafından karşılanmıştır. Buna ek olarak, Fransa'da kısa süreli çalışma sırasında eğitim için işverenlere daha fazla destek sağlanmıştır. İşverenlerin kısa süreli çalışma aşamasında çalışanlarını istihdam etmeye devam etmesi ve çalışanların onayı alınmak kaydıyla çalışma saatleri dışında daha fazla eğitim imkânı sağlaması taahhüdüne istinaden eğitim masrafları (Ekim 2020 sonuna kadar %100, o tarihten itibaren %70 ila %80, yıllık 6.000 Avro sınırıyla) kamu istihdam kurumu tarafından geri ödenmiştir (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022).

Aynı zamanda, uzun vadeli ekonomik zorlukları olan şirketler için yeni bir araç oluşturulmuştur. Temmuz 2020'den itibaren, söz konusu şirketler için 36 aylık bir süre boyunca 24 ay ile sınırlı

olan Uzun Süreli Kısmi Faaliyet (Activité Partielle de Longue Durée - APLD) için başvurabilme imkânı getirilmiştir. Program, maksimum %40 (istisnai durumlarda %50) çalışma süresi indirimi sağlamakta ve çalışanların çalışmadıkları saatler için normal brüt ücretlerinin yüzde 70'ini almalarını, işverenlerin ise %60'ını geri ödemelerini sağlamıştır. Hakların talep edilebilmesi için uzun süreli kısa çalışma konusunda bir toplu iş sözleşmesi ya da şirket sözleşmesi olması gerekmektedir; bu program pandeminin son aşamalarına doğru önemli ölçüde büyüyerek yaklaşık 200.000 çalışanı ile kısa çalışma kapsamında çalışanların yarısını kapsar hale gelmiştir (https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/mesures/activite-partielle-de-longue-duree-apld, 2023).

2.2.3.4. Fransa'da Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler

Fransa'da normal koşullarda da nakit yardımlar kullanılmakta olup COVID-19 pandemisiyle birlikte nakit yardımların önemi daha da artmıştır ve bu kapsamda işgücüne gerekli desteği verebilmek adına birçok nakit yardım uygulaması hayata geçirilmiştir. Fransız hükümeti, COVID-19 salgını sırasında serbest meslek sahibi bireyleri, küçük ve orta ölçekli işletmeleri (KOBİ'ler) ve savunmasız aileleri desteklemek için çeşitli mali yardım önlemleri almıştır. Bu önlemlerden bazıları şunlardır:

**Dayanışma Fonu:** Pandemiden etkilenen işletmelerin faaliyetlerini ve finansal istikrarlarını sürdürebilmeleri adına dayanışma fonu kapsamında serbest meslek sahiplerine ve KOBİ'lere 1.500 Avro aktarılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Ailelere Acil Yardım:** Kriz sırasında savunmasız ailelerin üzerindeki mali yükü hafifletmek adına Aktif Dayanışma Geliri (RSA) veya özel dayanışma ödeneği (ASS) alanlara aile başına 150 avroluk "acil yardım" sağlanmıştır. Ayrıca bu ödemeye çocuk başına 100 Avro da eklenmiş olup barınma yardımı alan ailelere de çocuk başına 100 Avro ödeme yapılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Devlet Memurlarına İkramiye:** Pandeminin zorlu zamanlarında devlet memurlarının çabalarını ve özverilerini takdir etmek adına karantina tedbirlerine rağmen kamu hizmeti görevini sürdürmeye devam eden tüm memurlara vergisiz ikramiye olarak 1.000 Avroya kadar ödeme yapılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Savunmasız Aileler İçin Tek Seferlik Ödeme:** Hükümet, pandeminin neden olduğu ek mali yükü hafifletmeye yardımcı olmak için savunmasız ailelere çocuk başına bir defaya mahsus 100 Avroluk ödeme yapmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Sosyal Programlardan Yararlanıcılara ve Engellilere İstisnai Yardım:** Pandemi sırasında ek destek sağlamak için belirli sosyal programlardan faydalananlara ve engelli bireylere 150 Avroluk istisnai bir yardım sağlanmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Artan Okula Dönüş Ödeneği (ARS):** Çocuk başına ödenen okula dönüş ödeneği (ARS), 2020 öğretim yılının başlangıcı için istisnai olarak 100 Avro daha artırılmıştır. Bu önlem, ailelerin okula dönüş masraflarını karşılamalarına ve krizin gelirleri ve günlük yaşamları üzerindeki etkisiyle başa çıkmalarına yardımcı oldu. Farklı yaş gruplarındaki çocuklar için okula dönüş ödeneği miktarı artırılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

Bu önlemler, COVID-19 salgınından etkilenen çeşitli gruplara mali destek ve yardım sağlamayı ve sağlık krizinin neden olduğu zorlu ekonomik ve sosyal koşullarda kişilerin kayıplarının telafisine yardımcı olmak için uygulamaya koyulmuştur.

### 2.2.4. Güney Kore

#### 2.2.4.1. Güney Kore'de İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış

1990'lı yılların ortasından önce Güney Kore'de bugün klasik anlamda genel kabul görmüş haliyle bir işsizlik sigortası bulunmamakta olup, Güney Kore'de İstihdam Sigortası Sistemi (EIS) 1995 yılında uygulamaya konulmuştur (OECD, 2018). 1990'larda iş güvencesi geriledikçe, süreli (belirli süreli) istihdam sözleşmeleri daha yaygın hale geldikçe ve ücret eşitsizliği kötüye gitmeye başladıkça Güney Kore'nin istihdam alanına ilişkin politika öncelikleri zamanla değişmeye başlamıştır. Söz konusu değişikliklerin sonucu olarak, İstihdam Sigortası Sistemi dar kapsamı ve katı hak kazanma koşullarıyla uygulamaya koyulmuştur. Diğer ülkelerden farklı olarak, Güney Kore İstihdam Sigortası Sistemi (EIS) özellikle işyerlerinin kapanması veya toplu işten çıkarmaların ardından çalışanların işsiz kalmasına bir cevap olarak tasarlanmıştır. Bu nedenle, aktif işgücü piyasası politikalarına açık bir şekilde odaklanılmış ve baştan itibaren işgücü piyasasına yeniden giriş teşvik edilmiş ve işsizlik sigortası alınan

dönemde sunulan bu ilave destekler, işsizlik ödeneği verilmesi kadar eşit derecede önemli görülmüştür (ILO, 2021). 1997 mali krizinin ardından, Kore'de işsizliğin 1997 ile 1998 arasında neredeyse üç katına çıktığı dönemde ise bir dizi değişiklik yürürlüğe girmiş olup söz konusu değişiklikler sigorta sisteminin kapsamının genişletilmesi ve hak kazanma koşullarının esnetilmesine yönelik olmuştur. Bu çerçevede, öncelikle kapsam üzerindeki kısıtlamalar (firma büyüklüğü gerekliliği gibi) hafifletilmiş ve fayda süreleri uzatılarak daha evrensel bir uygulama sağlanmıştır. İstihdam sigortası üyelik zorunluluğu ile genişleyen kapsamla birlikte katkı payı gereklilikleri gibi diğer erişim koşulları da yeniden düzenlenmiştir. 2000'den itibaren ise şartlar bir miktar daha esnetilerek gerekli prim süresi yarıya indirilmiş (180 güne) ve azami yardım süresi kademeli olarak 200 günden, 210 güne, daha sonra da 270 güne çıkarılmıştır. Program aynı zamanda yarı zamanlı, gündelikçi ve kendi hesabına çalışanlar da dahil olmak üzere bazı standart dışı çalışan gruplarını da kapsamaya başlamıştır (MOEL, 2021). İlerleyen dönemde hayata geçirilen reformlarla birlikte, işverenlerin kayıt yükümlülüklerine ilişkin düzenlemelerin güçlendirilmesi (örneğin, para cezalarının uygulanması yoluyla) gibi çeşitli adımlar atılmış olsa da işsizlik sigortası hizmetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasının önündeki engeller arzu edilen ölçüde aşılamamıştır (OECD, 2023).

Tüm dünyada olduğu gibi Güney Kore'de de COVID-19'un hızla yayılması bir bütün olarak ekonomi üzerinde olumsuz bir etki yaratmış olup, hammadde ve ara mallara yönelik arz ve talep istikrarsızlaşmış, bireysel mal ve hizmetlere olan talep ise önemli ölçüde azalmıştır. COVID19'un geniş çapta yayılmasının ardından Şubat 2020'den bu yana ülke ihracatı azalmış, ortaya çıkan ekonomik durgunluk, işçilerin işten çıkarılma olasılığını artırmıştır. Haziran 2020 itibariyle istihdam oranları %0.82 düşmüştür, bu durum yaklaşık 370.000 kişinin işini kaybettiği anlamına gelmektedir. Salgının etkileri, hızlı ve nispeten katı karantina önlemleriyle hafifletilmiş olsa da, işsiz ve ekonomik olarak aktif olmayan kişilerin sayısı 500.000 artarak Güney Kore'nin istihdam oranını %0,9 oranında düşürmüştür (OECD, 2023). Atipik çalışanlar, serbest çalışanlar, platform çalışanları ve küçük ölçekli serbest meslek sahipleri gibi işsizlik sigortası (EI) programı kapsamında olmayan kayıt dışı çalışanlar, bu dönemde işsizlikten ve gelir düşüşünden orantısız bir şekilde etkilenmişlerdir (OECD, 2023).

Güney Kore'de tarihsel süreç içerisinde sürekli bir devrim ve gelişim içerisinde gelişen işsizlik sigortası uygulamaları COVID-19 pandemisinin ortaya koyduğu etkiler ve bu süreçte ilgili tedbirlerin uygulanması sürecinde elde edilen tecrübelerle birlikte nihayetinde bugünkü halini almış olup, günümüzde Güney Kore'de sunulan temel hizmetler, istihdam sigortası, işsizlik yardımı, ek gelir yardımı programları gibi programlar etrafında yoğunlaşmaktadır.

2.2.4.2. Güney Kore'de İşsizlik Ödeneği Uygulamaları

**İstihdam Sigortası (EI):** Güney Kore'de uygulanan önde gelen işsizlik sigortası hizmetlerinden biri olan İstihdam Sigortası (EI) programı, zorunlu olarak ayda en az 60 saat (haftada 15 saat) çalışan çalışanları kapsamaktadır. Program kapsamında uygun olarak değerlendirilebilmek için işçilerin işsiz kalmadan önceki 18 ay boyunca en az 180 gün sigortalı olması gerekmektedir. Bu süre sanatçılar için son 24 ayda 9 ay ve bağımlı yükleniciler için son 24 ayda 12 ay olarak uygulanmaktadır. Talep sahipleri, yardımın alınması sırasında aktif iş aramaya ve çalışmaya istekli ve muktedir olmalıdır. 65 yaş ve üstü olanlar, 65 yaşını doldurmadan önce çalıştıkları bir işte devam etmedikçe kapsam dışında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, aile çalışanları da kapsam dışındadır. Tarım/orman/balıkçılık sektörlerinde tüzel kişiliği olmayan küçük işyerleri (mevsimlik işçiler dahil en fazla dört çalışan) zorunlu İstihdam Sigortasına (EI) tabi değildir (OECD, 2023).

Sigorta kapsamında gerçekleştirilen tazminat ödemeleri, işten çıkarıldıktan sonra 7 günlük bir bekleme süresinden sonra başlatılmaktadır. Günlük temel ödenek, günlük ücretin %60'ı olup, işsizlikten önceki 3 ay boyunca ödenen ortalama ücrete göre hesaplanmaktadır. Bu hesaplama, Güney Kore'de "özel istihdam türü işçi" olarak anılan sanatçılar ve bağımlı yükleniciler için 12 ay olarak dikkate alınmaktadır. Ödemeler ise genellikle aylık olarak yapılmakta olup, yardım tabanı asgari ücretin %80'i olarak hesaplanmakta ve yarı zamanlı çalışanlar için orantılı olarak azaltılmaktadır. Sanatçılar ve bağımlı yükleniciler için asgari tutar sırasıyla günlük 16.000 Güney Kore Wonu ve 26.000 Güney Kore Wonudur. Ödenek, tüm yararlanıcı kategorileri için günlük 66.000 Güney Kore Wonu ile sınırlandırılmıştır (OECD, 2023).

İş Arama Ödeneği kapsamında ayrıca "Bireysel Uzatılmış Ödenekler" adı altında ilave destekler de sunulmaktadır. Bu kapsamda, Kamu istihdam kurumu tarafından üç veya daha fazla kez boş

iş pozisyonlarına yönlendirilip sonuç alamayan iş arayanlara, normal iş arama ödeneğinin sona ermesinden itibaren devam eden 60 gün için önceki yardımların %70'i kadar ilave ödenek sağlanmaktadır. Söz konusu ödenekler sürekli olmayıp ancak yetkililerin işgücü piyasası durumunun özellikle kötü olduğunu beyan etmesi durumunda ödenebilmektedir. COVID-19 pandemisinin olumsuz etkilerini azaltmak için mevcut program yoğun bir şekilde kullanılmış olup, COVID-19 sürecinde doğrudan program özelinde bir değişikliğe gidilmemiştir. Bununla birlikte, özellikle işsizlik ödeneğinin nispeten katı yararlanma şartları nedeniyle ödeneğin kapsamına giremeyen kişiler için 2021 yılının başından itibaren oldukça geniş bir yararlanıcı kitlesine ulaşan Tip I ve Tip II işsizlik yardımları hayata geçirilmiş olup, pandeminin çalışma hayatına olan negatif etkileri ile mücadele için söz konusu destekler kararlılıkla uygulanmıştır (OECD, 2023).

**İşsizlik Yardımı:** Ocak 2021'de tanıtılan "Ulusal İstihdam Destek Programı" kapsamında hayata geçirilen işsizlik yardımı kapsamında, düşük gelirli olup iş arayanlar, kariyer aralarının ardından işe geri dönmek isteyenler, işsiz gençler ve özellikle kadınlar dahil olmak üzere istihdamdaki savunmasız gruplara yönelik istihdam hizmetleri ve geçim destekleri sağlamaktadır. Sağlanan bu destekler Tip I ve Tip II olmak üzere iki ana başlıkta toplanmaktadır. Tip I ve Tip II destekleri temelde, iş arama desteğine ilişkin nakit yardımları ve istihdam başarısı ödeneği dahil olmak üzere çeşitli teşvik edici istihdam destek hizmetlerinden oluşmaktadır. Tip I ve Tip II kapsamındaki desteklerden faydalanılabilmesi için bazı temel uygunluk kriterlerinin karşılanması gerekmektedir. Bu kapsamda, destekten faydalanacak kişilerin 15 ila 69 yaşları arasında olması, hane gelirlerinin ulusal ortalamanın %60'ının altında olması, aktif olarak iş arıyor olması ve son 2 yılda en az 100 gün iş deneyimine sahip olması gerekmektedir. Mevcut geliri ulusal ortalamanın %120'sinin altında olan, 18 ila 34 yaşları arasındaki iş arayan gençler için iş tecrübesi zorunlu bir kriter olarak aranmamaktadır (OECD, 2023).

Tip I desteği temelde aktif iş arayanların geçimlerini desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu amaca uygun olarak, aylık 500.000 Güney Kore Wonu tutarında bir iş arama desteği destek kapsamındaki yararlanıcılara en fazla 6 aya kadar verilmektedir. 2023'ten itibaren ise yardım kapsamındaki yararlanıcıların bakmakla yükümlü olduğu genç veya yaşlılar olması halinde her bir kişi için (en fazla 4 kişi) ayda 100.000 Güney Kore Wonu tutarında ek ödeme yapılmaktadır.

Tip-II desteği ise iş arama faaliyetlerinin yanı sıra mesleki eğitime katılım için yapılan harcamaları karşılamaya yönelik bir destek olmaktadır. Bununla birlikte, hem Tip-I desteği kapsamında hem de Tip II desteği kapsamında hane geliri ulusal ortalamanın %60'ının altında olan ve destek alınan dönemde başarıyla işe başlayan program katılımcıları için 1,5 milyon Won'a kadar "İstihdam Başarı Ödenekleri" sağlanmaktadır. İstihdam Başarı Ödeneğinin tutarı ise iş sözleşmesinin süresine bağlı olup, 6 aylık sürekli çalışma için 500.000 Güney Kore Wonu ödenmekte, 6 aydan sonraki 12 aylık sürekli çalışma için ilave 1 milyon Wonluk götürü ödeme yapılmaktadır (OECD, 2023).

**Temel Geçim Kaynağı Güvenliği Sistemi (BLSS):** 2000'li yıllarda hayata geçirilen ve COVID-19 döneminde de kullanılan Temel Geçim Kaynağı Güvenliği yardımları Güney Kore'de Ek Gelir Programları olarak da anılmakta ve işsizlik sigortası kapsamında son başvurulacak yardım olarak işlev görmektedir. Söz konusu destekler kapsamında, işsiz kalınması ve işsizlik sigortalarına ve yardımlarına ilişkin koşulların sağlanamaması halinde söz konusu destek kapsamında aylık olarak ortalama bir ücretin yaklaşık %30'u kadar bir ödeme yapılmaktadır. Bu kapsamda sunulan destekler her ne kadar işsizlik sigortası hizmetleri altında yer alıyor olsa da işlevi bakımından sosyal transfer niteliğinde olduğundan, programın varlığı hakkında temel bir bilgilendirme yapılmış olup, programın detaylarına çalışma kapsamında yer verilmemiştir (OECD, 2023).

2.2.4.3. Güney Kore'de Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları

Güney Kore'de, faaliyetlerini geçici bir süreliğine durdurma kararı alan işverenler, İstihdam Koruma ödeneğinden faydalanabilmektedir. İlgili ödenekten yararlanmak isteyen işletmeler, planladıkları faaliyet durdurma tarihinden en az 30 gün önce Güney Kore'nin resmi İstihdam Kuruluşu'na müracaatta bulunmalıdır. Aynı zamanda, işverenlerin, çalışanlarını korumaya yönelik bir istihdam koruma stratejisi oluşturmaları da zorunlu tutulmaktadır. Bu sürecin sağlıklı bir şekilde işlemesi için İstihdam ve Çalışma Ofisleri bünyesinde bir Denetim Komitesi oluşturulmuştur. Bu komitede işçi temsilcileri, işveren temsilcileri ve alanında uzman kişiler görev almaktadır. Komite, iş alanındaki olumsuz değişiklikleri, çalışanların işlerine geri dönme potansiyellerini ve iş dünyasının normale dönüş sürecindeki çabalarını yakından incelemektedir. Aynı zamanda, fonun sağlayacağı destekten yararlanacak işletmelerin belirlenmesinde de aktif

bir rol oynamaktadır. Denetim Komitesi, sadece işletmelerin sürdürülebilirliğini desteklemekle kalmamakta, aynı zamanda çalışanların haklarını da koruma görevini üstlenmektedir. Bu şekilde, hem işçilerin hem de işverenlerin menfaatleri dikkate alınarak, kriz dönemlerinde ekonomik istikrarın sürdürülmesi hedeflenmektedir (Aydın, 2014).

İstihdam ettiği işçiler hakkında kısa çalışmaya katılabilmesi için işverenlerin, stoklarında %50'den fazla artış, satışlarda %30'dan fazla düşüş gibi kaçınılamaz gerekçelere sahip olması gerekmektedir. Geçici olarak işyerinin kapatıldığı durumlarda ise ücretin ödenememesi veya her işçinin ortalama ücretinin %50'sinden azının ödenmesi gerekmektedir. İşçi sayısına göre bazı özel kriterler bulunmaktadır. Örneğin, 19 ya da daha az işçisi olan işletmelerde, bu durumdan etkilenen işçi sayısının yarısından fazla olması; 100 ile 999 arasında işçiye sahip işletmelerde ise bu oranın %10 olması gerekmektedir. 1000'den fazla işçisi olan büyük işletmeler için ise en az 100 işçinin bu durumdan etkilenmiş olması ve işyerinin en az 30 gün boyunca kapalı kalması gerekmektedir. İşçi temsilcilerinin de bu süreçte onayı alınmalıdır. Ayrıca, işverenin kısa çalışma ödeneği gibi destekleri kullanabilmek için bazı istihdam koruma uygulamalarını en az üç ay süreyle aktif olarak uygulamış olması beklenmektedir. İstihdam koruma ödenek miktarı, her bir işçinin ortalama maaşının yarısı kadardır ve en fazla 180 gün boyunca alınabilmektedir. İstihdam koruma programı, çalışma sürelerindeki azalmaları da desteklemektedir. Eğer bir işletme çalışma saatlerini veya vardiyalarını düzenler veya işyerini geçici olarak kapatırsa, bu durumdan etkilenen toplam çalışma saatinin en az %20'si kadar bir azalma yaşanması halinde bu destekten faydalanabilmektedir. İşveren, kapatma süresi boyunca işçilere yaptığı ödemelerin 2/3'ü kadar (büyük işletmeler için yarısı kadar) bir destek alabilmektedir (Aydın, 2014).

COVID-19 pandemisinde Güney Kore'de kısa çalışma uygulaması mevcut koşulları esnetilerek ve yeni uygulamalar getirilerek etkili bir şekilde uygulanmıştır. Bu kapsamda, normal uygulama çerçevesinde, istihdam koruma programına katılan işyerleri özelinde sigortalı işçiler tarafından çalışılmayan saatlerin payı en fazla %20 olabilmekte iken COVID-19 pandemisi ile birlikte Eylül 2020'den itibaren uygulanan düzenleme ile söz konusu %20'lik sabit oran esnetilmiştir. İkame oranları ise daha büyük firmalar için yüzde 50'den yüzde 67'ye, daha küçük firmalar için ise %67'den %75'e çıkarılmıştır. Ağır darbe alan turizm, seyahat gibi sektörlerinde ise bu

oranlar 90'a çıkarılarak Mart 2022'ye %90 olarak uygulanmıştır (Eichhorst, Marx, Rinne, & Brunner, 2022).

2.2.4.4. Güney Kore'de Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler

COVID-19 sürecinde Güney Kore'de çoğunluğu istihdamla ve çalışma hayatıyla bağlantılı olmak üzere çeşitli nakit transferleri yapılmış, bununla birlikte hayata geçirilen kredi destekleri, prim kolaylıkları borç ertelemeleri gibi çeşitli desteklerle kişilerin gelir kayıplarının en aza indirilmesi hedeflenmiştir (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

Bu kapsamda Güney Kore'de;

- Şirketlere ait taksi şoförleri ve serbest çalışanlar da dahil olmak üzere iş kaybına açık yaklaşık 800.000 kişiye acil yardım çekleri sunulmuştur.
- Hükümet, çocuk bakımını kreşten evde bakıma kaydıran düşük gelirli hanelere 2.4 trilyon Güney Kore Wonu ile çocuk bakımını desteklemiştir. Özellikle ebeveyn çalışanlar günde 50.000 Won almışlardır.
- Düşük gelirli haneler için iş arayan ödeneği yeniden başlatılmış ve bu ödenek 3 aya kadar 200.000 Won'dan 500.000 Won'a çıkarılmıştır.
- Hükümet, en alt gelir dilimindeki hanelere 9.1 trilyon Won tutarında acil yardım ödemesi yapmıştır. Toplam yaklaşık 14 milyon hane bu ödemelerden yararlanmıştır.
- Hükümet, evrensel program aracılığıyla yaklaşık 21.71 milyon haneye toplam 14.3 trilyon Won (11.66 milyar Dolar) evrensel acil yardım ödemeleri sunmuştur.
- Hükümet dört ya da daha fazla üyesi olan hanelere 1 milyon Won, üç kişilik hanelere 800.000 Won, iki kişilik hanelere 600.000 Won ve tek kişilik hanelere 400.000 Won ödeme yapmıştır.
- Düşük gelirli hanehalkı kredi programları için faiz oranı %4,5'ten %2-3'e düşürülmüştür.
- Hükümet ayrıca 3.200.000 küçük işletmeye ve 1.570.000 düşük gelirli haneye 2020 Nisan'dan 2020 Haziran'a kadar üç ay süreyle 1,3 trilyon Won değerinde elektrik faturası ödeme ertelemesi sağlamıştır.
- Hükümet, 3 aylık ödeme ertelemeleri ve yüzde 30'luk prim kesintileri sunarak sosyal güvenlik prim yardımlarını genişletmiştir. Erteleme ve kesintiler Mart ayı ve sonrasındaki primlere uygulanmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

### 2.2.5. Kanada

2.2.5.1. Kanada'da İşsizlik Sigortası Uygulamalarına Genel Bir Bakış

Kanada'nın istihdam sigortası sistemi, mevcut Kanada İstihdam Sigortası (EI) Komisyonu'nun öncüsü olan İşsizlik Sigortası Komisyonu'nun 1940 yılında kurulmasına kadar uzanmaktadır. Programı finanse etmek için 1941 yılında prim toplanmasına başlanmış, ilk yardım ödemeleri ise 1942 yılında gerçekleştirilmiştir. 1971 yılında programda, hastalık ve analık yardımlarının oluşturulmasını ve kapsamın tüm çalışanları ve yardımları kapsayacak şekilde genişletilmesini öngören önemli reformlar yapılmıştır. Bir dizi önemli değişiklikten sonra, 1996'da sigortalı kazanca dayalı prim ödemelerine bir üst sınır ve saate dayalı bir uygunluk sistemi getirilmiştir. Günümüzde, İstihdam Sigortası (EI) programı Kanada İstihdam Sigortası Komisyonu (CEIC) tarafından denetlenmekte ve işverenler ve çalışanlar tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir (Goverment of Canada, 2023).

Tüm dünyada işgücü piyasasını negatif bir şekilde etkisi altına alan COVID-19 pandemisinden önemli ölçüde etkilenen ülkelerden birisi de Kanada olmuştur. COVID-19 pandemisinin, kafe, restoran, bar, ulaşım gibi hizmet sektöründe yarattığı negatif etkilerle birlikte, bütün ekonomiyi olumsuz etkileyen ulusal düzeydeki kapanmalar işsizliğin seviyesinin yükselmesine ve çalışma hayatının oldukça negatif yönde etkilemesine neden olmuştur. Pandemi sürecinde Kanada'da işsizlik oranı %3,9'luk bir artış göstererek %9,6 seviyelerine kadar çıkmış olup ülkenin ekonomisi ise %5,2 oranında daralmıştır. 2021 yılında ülkenin ekonomisi %4,6 büyümeyi yakalamış ve işsizlik oranını ise %7,7'ye gerilemiştir (Goverment Of Canada, 2023). Bu kapsamda, işsizlik sigortası uygulamalarının önemi artmış, başta işsizlik ödeneği ve kısa çalışma uygulamaları olmak üzere devreye alınan tedbirler ile COVID-19'un meydana getirdiği olumsuz etkilerle mücadele edilmesi hedeflenmiştir.

2.2.5.2. Kanada'da İşsizlik Ödeneği Uygulamaları

Kanada'da istihdam sigortasıyla (EI) kendi kusurları olmaksızın işlerini kaybeden (örneğin, iş eksikliği veya mevsimsel veya toplu işten çıkarmalar nedeniyle) ve çalışabilecek durumda olan kişilere düzenli yardımlar sağlanmaktadır.

İstihdam Sigortasından yararlanmak için kişi;

- Sigortalı olarak istihdam edilmeli,
- Kendi kusuru olmadan işini kaybetmeli,
- Son 52 hafta içinde arka arkaya en az 7 gün işsiz ve ücretsiz olmalı,
- Son 52 hafta içinde veya son istihdam sigortası talebinin başlangıcından bu yana gerekli sayıda sigortalanabilir çalışma saati boyunca çalışmış olmalı,
- Çalışmaya hazır, istekli ve yetenekli olmalı,
- Aktif olarak iş arıyor olmalı,
- Hak kazanmak için yeterince saat çalışmış olmalı,
- Yaşadığı bölgedeki işsizlik oranına bağlı olarak, düzenli yardımlara hak kazanmak için hak kazanma dönemi boyunca 420 ila 700 saat arasında sigortalı bir işte çalışmış olmalıdır.

Ayrıca kişinin uygunluğunu kanıtlamak ve hakkı olabilecek ödemeleri almak için internet veya telefon yoluyla iki haftada bir rapor doldurması gerekmektedir (Government of Canada, 2023).

Ayrıca kişinin istihdam sigortası yardımlarını almadığı durumlarda, normal haftalık kazancın maksimum %95'ine kadar Ek İşsizlik Parası (SUB ödemesi) sağlanabilmektedir. Kişi bir haftalık istihdam sigortası bekleme süresini doldurmuş veya istihdam sigortası yardımlarına hak kazanmak için yetersiz sigortalı istihdam saatine sahipse veya istihdam sigortası ödeneği hakkını tüketmişse bu kapsamda olduğuna işveren karar vermektedir. Bir işveren, yalnızca istihdam sigortasının 1 haftalık bekleme süresini dengelemek için kamu istihdam kurumuna bir alt plan sunabilmektedir. Plan, Ek İşsizlik Parası (SUB) ödemesinin tek seferde yapılmasını sağlayamamakta olup ödemeler periyodik olarak yapılmalıdır (örneğin, haftalık, iki haftada bir).Haftalık Ek İşsizlik Parası (SUB) ödemesi artı bu istihdam için geçerli olan haftalık istihdam sigortası fayda oranı, bir çalışanın normal haftalık kazancının %95'ini geçmemelidir. Temel istihdam sigortası fayda oranı, çalışanın haftalık sigortalanabilir kazancının %55'ine

eşittir ve haftalık maksimum 650 Dolar olmaktadır. İstihdam sigortası yardımlarının temel oranındaki değişiklikler Ek İşsizlik Parası (SUB) ödemelerinin miktarını etkileyebilmektedir. Plan, istihdam sigortası oranı artırıldığında veya azaltıldığında Ek İşsizlik Parası (SUB) ödemelerinin otomatik olarak ayarlanmasını sağlayabilmektedir (Government of Canada, 2023).

COVID-19 pandemisinin işgücü piyasasındaki yıkıcı etkisini göstermesi ile birlikte Kanada'da uygulanmakta olan işsizlik ödeneği uygulamalarının yanı sıra işsizlik sigortası bağlantılı bir dizi yeni uygulama da hayata geçirilmiştir. 20 Ağustos 2020 tarihinde hükümet, Kanada'daki daha fazla işçiye (geçmişte işsizlik sigortasına başvuruda bulunma hakkı olmayanlar da dahil) işsizlik sigortası imkânı sağlanacağını duyurmuş olup bu değişiklikler, 27 Eylül 2020 tarihinden itibaren bir yıl boyunca uygulanmıştır. Geçici olarak işsizlik sigortası programındaki değişikliklerle, işsizlik sigortası düzenli faydaları için uygun olanlar, bölgesindeki işsizlik oranına bakılmaksızın en az 26 hafta düzenli olarak faydalanmışlardır. Ayrıca, haftalık en az 400 Dolarlık bir fayda oranı veya uzatılmış ebeveynlik faydaları için haftalık 240 Dolarlık bir minimum fayda almışlardır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

Geçici değişikliklerle, bireylerin en az 120 saatlik sigortaya sahip olmaları durumunda işsizlik sigortasına uygun olmaları sağlanmıştır. 27 Eylül 2020 tarihinden itibaren işsizlik sigortası başvuru sahipleri bir kerelik sigortalı saat kredisi almışlardır. Bu bağlamda, işsizlik sigortası düzenli faydalar için (iş kaybı) 300 sigortalı saat ve işsizlik sigortası özel faydaları için (hastalık, doğum/ana-baba, şefkatli bakım veya aile bakıcılığı) 480 sigortalı saat verilmiştir. İşsizlik Yardımı Programı (CERB) ile istihdam sigortası özel faydalara erken geçiş yapmak isteyen ancak yeterli sigortalı saatlere sahip olmadıkları için uygun olmayan kişilere yönelik olarak, bu başvuru sahipleri için uygunluk dönemi de uzatılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

2.2.5.3. Kanada'da Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamaları

Kısa çalışma Kanada'da İş Paylaşımı (Work-Sharing) Sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bu sistem, işverenlerin istemi dışında çalışma sürelerinde geçici bir eksilme olmasında işten çıkarmaların önlenmesine ilişkin olarak destek sunmakta olup azaltılan çalışma kapsamları

dahilinde işçileri gelir desteği sağlanmaktadır. İlgili başvurunun uygulama başlamadan en az 30 gün içinde yapılması gerekmektedir (Aydın, 2014).

Kısa çalışma uygulamasından faydalanabilmek için işverenlerin belirli kriterleri karşılaması gerekmektedir: İşverenin kısa çalışmadan yararlanması için; ilgili işletme, ya özel sektöre ait, halka açık ya da kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olmalıdır. Çalışma saatlerinde meydana gelen düşüşün geçici, işverenin elinde olmayan nedenlerle ve dönemsel oluşmuş olması gerekmektedir. İşletmenin genel aktivitesinin en az %10 oranında kesintiye uğramış olması şarttır. İş paylaşımının yapıldığı birimlerde, uygulamanın sonlandırılmasının ardından işlerin normale dönmesi amacıyla somut ve gerçekçi bir Kurtarma Planı'nın belirlenmiş olması gerekir. Bu uygulamadan faydalanmak isteyen işverenin en az iki çalışanını bu kapsama alması gerekmektedir. Öte yandan, işçilerin bu avantajdan yararlanabilmesi için: Çalışanın yıl boyunca sürekli olarak ya tam zamanlı ya da yarı zamanlı olarak faaliyetlerini sürdürmüş olması, istihdam Sigortası avantajlarından yararlanma hakkının bulunması, iş paylaşımı nedeniyle azaltılan çalışma saatlerine onay vermesi esastır (Aydın, 2014).

İş paylaşımı uygulamasıyla, standart çalışma sürelerinin %10 ila %60 oranında kesintiye uğratılması gerekmektedir. Bu uygulamanın en alt süresi 6 hafta iken en çok sağlanan süresi 26 haftadır, ancak 12 haftalık ek bir uzatma da talep edilebilmektedir. Uzatma için başvuruların sürenin sona ermesinden en az 30 gün öncesine kadar Kanada İstihdam Kurumuna yapılması zorunludur. Yıllık olarak belirlenen üst ödenek sınırı mevcut olmaktadır. İşverenler, iş paylaşımının gerçekleştiği dönemde yeni işçi alımı yapamamakta olup ancak ana işgücünde eksilme olması durumunda yeni alımlara izin verilmektedir. İşverenlerin bu dönemde işçilere eğitim sağlaması olumlu karşılanmaktadır. Ancak bu eğitimlerin çalışılmayan saatlerde gerçekleşmesi gerekmektedir (Aydın, 2014).

COVID-19 pandemisinin Kanada'daki işgücü piyasasını derinden etkilemesi sebebiyle kısa çalışma uygulaması mevcut durumu ile işgücü piyasasının mevcut durumuna yeterli cevap verememiş ve bu kapsamda bir dizi yeni program hayata geçirilmiş ve mevcut kısa çalışma uygulamasının yararlanma şartlarında bazı esnekliklere gidilmiştir.

**Çalışma Paylaşımı (Work-Sharing - WS)**: Çalışma Paylaşımı programı işverenlerin ve çalışanların işverenin kontrolü dışında geçici bir iş faaliyeti azalması durumunda işten çıkarmayı önlemelerine yardımcı olan bir program olarak devreye alınmıştır. Program, işverenin iyileşme sürecindeyken normal çalışma saatlerini azaltmayı kabul eden uygun çalışanlara İstihdam Sigortası (EI) hakları sağlamaktadır. Çalışma Paylaşımı, işverenler, çalışanlar ve Kanada Hükümeti arasında bir anlaşmadır. 15 Mart 2020 tarihinden itibaren ve 26 Eylül 2021 tarihine kadar ve belirli bir sektör veya endüstriyle sınırlı olmaksızın, Kanada Hükümeti geçici özel önlemler getirmiştir (Goverment of Canada, 2022).

-Bir anlaşmanın maksimum süresini 38 haftadan 76 haftaya kadar uzatma hakkı verilmiştir.

-Daha önce Work Sharing programını kullanan işverenler için zorunlu bekleme süresi kaldırılmıştır ve böylece uygun işverenler hemen yeni bir anlaşmaya girebilmişlerdir.

-Bir Kurtarma Planı için önceki gereksinimleri başvuru formunda tek bir satıra indirebilme olanağı verilmiştir (Goverment of Canada, 2022).

**Kanada Acil İstihdam Destek Programı (CEWS):** Program Kanada Gelir İdaresi (CRA) tarafından dönem dönem devreye alınan bir program olup, her dönem 4 hafta sürmektedir. Program başlangıçta, 15 Mart - 6 Haziran 2020 tarihleri arasında, uygun işverenlere %75 ücret desteği sağlayacak şekilde 12 haftalık bir süre için uygulanmıştır. Daha sonra, 29 Ağustos 2020'ye kadar olan bir süre için uzatılmıştır. 17 Temmuz 2020'de, destekten daha fazla işverenin yararlanabilmesini sağlayacak bir yeniden tasarım yapılmış ve 19 Aralık 2020'ye kadar olan bir süre için bir uzatma önerilmiştir. Program daha sonra 2021 yılı Haziran ayına kadar tekrar uzatılmıştır. Temmuz 2020'de, CEWS'e değişiklikler yapılarak gelir düşüşünün derecesine bağlı olarak destek oranı değiştirilmiştir. Gelir düşüşü %30'dan az olan işverenler, çalışanlar işbaşı yaptıkça ve gelirleri toparlandıkça destekten yararlanmaya devam edebilmişlerdir. Dönem 5 ve 6 için, geliri en az %30 düşen işverenlerin destek oranı en az %75 olacak şekilde düzenlenmiştir (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

Kasım 2020'de yapılan değişikliklerle destek süresi Haziran 2021'e kadar uzatılmıştır. Dönem 8-10 için maksimum destek oranı %65 olarak kalmıştır (%40 taban oranı + %25 ek destek). Dönem 8'den itibaren, ek destek ve taban oranı aynı aylık gelir düşüşüne göre hesaplanmıştır.

Bu kapsamda işverenler, yeni ek destek hesaplamasını veya önceki 3 aylık ortalama düşüşü tercih ettikleri şekilde kullanabilmişlerdir. Başvuru yapma süresi, 31 Ocak 2021 veya talep dönemi sonundan itibaren 180 gün içinde olan süreden hangisi daha geç ise o tarihe kadar uygulanmıştır. Dönem 9'dan itibaren, ücretli izinde olan çalışanların hesaplaması İstihdam Sigortası (EI) haklarına daha uyumlu hale getirilmiştir. 6 Ocak 2021'de, dönem 11'den dönem 13'e (2020 Aralık 20 - 2021 Mart 13) ilişkin geçerli kurallar açıklanmıştır. Maksimum ek destek oranı %35, ücretli izindeki çalışanlar için maksimum destek tutarı ise 595 Kanada Doları olmuştur. Dönem 11 için temel gelir düşüşü karşılaştırma ayları, dönem 10 ile aynı olarak uygulanmıştır. 24 Şubat 2021 tarihinde, CEWS Yasasını dönem 11 için CRA'nın mevcut değerlendirme kuralı ile uyumlu hale getirecek teknik bir dizi değişiklik duyurulmuştur (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

2.2.5.4. Kanada'da Nakdi Transferler ve Diğer Tedbirler

Kanada'da uygulanan Acil Tepki Yardımı (CERB), Toparlanma Ödeneği (CRB) ve Yazlık İşler Programı (CSJ) gibi nakdi transferler ve pandemi kapsamında çalışma hayatına alınan diğer benzer tedbirler pandemi döneminin negatif etkilerinin azaltılması için hayata geçirilen önemli araçlar arasında yer almaktadır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Kanada Acil Tepki Yardımı (CERB):** Kanada'da COVID-19'un ekonomik etkileri nedeniyle gelir kaybı yaşayanlar veya COVID-19'a yakalanmış, karantinada olan, hasta bakımıyla ilgilenen veya evde olan çocuklarına bakım sağlayanlar için CERB adlı Kanada Acil Tepki Yardımı başlatılmıştır. Mart 2020'de işsiz veya yerinden edilmiş Kanadalı işçilerin yaklaşık %40'ı İstihdam Sigortası (EI) için uygun kriterleri taşımamakta olduğundan CERB programının başlatılması COVID-19 dönemi için atılan oldukça kritik bir adım olmuştur. CERB, COVID-19'dan doğrudan etkilenen istihdam edilen ve kendi işini yapan Kanadalılara maddi destek sağlamıştır. CERB programı kapsamında yardım alanlar, haftalık 4.500 Dolar olmak üzere toplamda 2.000 Dolarlık bir ödeme almışlardır yardımın süresi başlangıçta 16 hafta olarak uygulanmış olup, daha sonra 24 haftaya ve ardından 28 haftaya uzatılmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Kanada Toparlanma Ödeneği (CRB):** CRB, COVID-19 nedeniyle çalışmayı durduran veya istihdam / kendi iş gelirinde en az %50 azalma olan ve İstihdam Sigortası'na uygun olmayan işçilere haftalık 500 Dolar (Ekim 2020'de başvurular açıldı) sağlamıştır. Program için uygunluk dönemi, belirli bir 2 haftalık dönem olarak belirlenmiştir. Başvuru yapıldığında, başvurulan dönem için 1.000 Dolar (vergi kesintisi yapıldıktan sonra 900 dolar) ödeme alınmıştır. CRB otomatik olarak yenilenmemiş olup her dönem için ayrı başvuruda bulunulması gerekmiştir. 27 Eylül 2020 ile 25 Eylül 2021 arasında toplam 26 dönemden en fazla 19 dönem için başvuruda bulunulması hükmüne yer verilmiştir. 19 dönem ardışık olmak zorunda olmayıp bir dönem sona erdikten sonraki 60 gün içinde herhangi bir dönem için geriye dönük başvuruda bulunabilmesi imkânı tanınmıştır. Yardım, 27 Eylül 2020 ile 25 Eylül 2021 arasında mevcut olarak uygulanmıştır (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Kanada Yazlık İşler Programı (CSJ):** Kanada Yazlık İşler Programı (Canada Summer Jobs - CSJ) Genç İstihdam ve Beceri Stratejisi' kapsamında hayata geçirilen bir girişimidir. Program temelde tüm genç Kanadalıların becerilerini geliştirmelerine ve ücretli iş deneyimi kazanmalarına yardımcı olmak için esnek ve bütünsel hizmetler sunmayı amaçlamaktadır. Pandemi nedeniyle Kanada hükümeti 2020 yılında, COVID-19 salgını bağlamında işverenlerin ve gençlerin ihtiyaçlarına yanıt vermek amacıyla geçici esneklikler getirmiş olup söz konusu esneklikler 2021 yılı sonuna kadar uzatılmıştır. Söz konusu esneklikler çerçevesinde, Kamu ve özel sektördeki finanse edilen işverenler, eyalet veya bölgesel asgari saatlik ücretin %75'ine kadar ücret teşvik geri ödemesi alabilmişlerdir. Normal kurallara göre, özel ve kamu sektörü işverenleri yalnızca eyalet veya bölgesel asgari ücretin %50'sini alabilmektedirler. Tüm finanse edilen işverenler, normalde tam zamanlı işe yerleştirme yapmaları gerekirken esneklikler kapsamında yarı zamanlı yerleştirmeler (örneğin, haftada 30 saatten az) de sunabilmişlerdir. Normalde yaz ayları ile sınırlı olan işe yerleştirmelerin senenin geneline yayılmasına izin verilmiştir. COVID-19 kısıtlamalarından etkilenen işverenlerin katılımcılar için başvurularına esas iş planlarında ve faaliyet alanlarında değişiklik yapabilmesi imkânı getirilmiştir (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

**Diğer Tedbirler:** COVID-19 pandemisinin etkilerinin azaltılması noktasında daha çok işsizlik sigortasından beslenmekle birlikte çalışma hayatına ilişkin alınan diğer tedbirler ise şu şekildedir:

- COVID-19 ile ilgili nedenlerle hasta olan, kendini izole etmek zorunda kalan veya COVID-19'a daha duyarlı hale getiren altta yatan koşulları olan işçilere iki haftaya kadar haftalık 500 Dolar sağlanmıştır. Karantinada olan veya kendisine izolasyon talimatı verilen ve İstihdam Sigortası (EI) hastalık ödeneklerini talep eden kişiler için normalde geçerli olan bir haftalık bekleme süresi kaldırılmıştır. İşverenleri aracılığıyla ödenmiş izin hakları olmayan veya sınırlı olan uygun çalışanlar, kanser, kırık bacak gibi tıbbi nedenlerle çalışamadıklarında veya bu durumda halk sağlığı tehdidi nedeniyle karantinaya alındıklarında, en fazla 15 hafta boyunca işsizlik sigortası başvurusunda bulunabilmişlerdir. Kendi işi olanlar, COVID-19 veya karantina nedeniyle geçici olarak hastalık izni almak için yeni bir geçici hastalık ödeneğine erişebilmişlerdir (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).
- Uluslararası öğrencilere haftalık maksimum 20 saat çalışma kısıtlaması kaldırılmıştır. 9 Kasım 2020 tarihinden itibaren COVID-19'a yanıt olarak Kanada Çalışma Standartları Yönetmeliği altında belirlenen bazı işten çıkarma süreleri geçici olarak uzatılmıştır. Geçici işten çıkarma sürelerinin uzatılması, federal düzenlemelere tabi iş yerlerine daha fazla koruma sağlamıştır. İşverenler, COVID-19 nedeniyle işten çıkarılan çalışanları geri çağırmak için daha fazla süreye sahip olmuşlardır. Kanada'da uygun işverenler, en fazla 12 hafta boyunca (haftalık 847 Kanada Doları veya çalışan başına 58.700 Kanada Doları kadar) %75'e varan bir ücret desteği alabilmişlerdir. Bu destek, iş kayıplarını önlemeyi ve çalışanların yeniden işe alınmasını sağlamayı amaçlamıştır. Uygun olmak için işverenlerin gelirlerinde en az %15 (dönem 1 için) veya %30 (dönem 2-4 için) düşüş yaşamaları gerekmiştir (Gentilini, Almenfi, Orton, & Dale, 2022).

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
# COVID-19 PANDEMİSİ SONRASINDA TÜRKİYE'DEKİ İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARININ MEVZUAT VE UYGULAMA YÖNÜNDEN ANALİZİ

## 3.1. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye'de bir işsizlik sigortasının kurulması fikri 1950'li yıllarda konuşulmaya başlanmıştır ve 1950'li yıllardan itibaren ülkemizde işsizlik sigortası kavramı çalışma ilişkileri alanında önemli bir konu haline gelmiştir. Türkiye'de işsizlik sigortasının kurulma düşüncesi 1950'li yıllarda gündeme gelmiş olsa da ilgili uygulamanın hayata geçirilmesi oldukça uzun ve karmaşık bir yolculuk olmuştur. Politik, ekonomik ve sosyal sorunlar sürecin uzamasına sebep olmuştur. İşsizlik sigortası ihtiyacı, ekonomik ve sosyal koşulların zaman içinde değişmesiyle daha da açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun 1959 yılında Çalışma Bakanlığı ile birlikte gerçekleştirdiği çalışmayla birlikte, işsizlik sigortasıyla ilgili ilk adımlar atılmıştır (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 2, 1998). 1962 yılında gerçekleşen üçüncü toplantısında Çalışma Meclisi'nin gündemlerinden biri, İşsizlik Sigortasının kurulmasıydı. Bu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kurullarından biri olan Çalışma Meclisi'nin işçi ve işveren örgütlerinin katılımıyla gerçekleşen toplantısında ele alınan önemli bir konu olmuştur (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 1, 1996). Sendikalar, işsizlik sigortasının kurulmasını düzenli bir şekilde savunmuş ve bu konuda önemli bir rol oynamışlardır. Türk-İş, ülkemizde işsizlik sigortasının kurulmasını ilk gündeme getiren sendika olmuştur. 1952 yılında düzenlediği genel kurulda, Türk-İş işsizlik sigortasının oluşturulması gerektiğini dile getirmiştir (Göçmen, 2012). Uzun süre önce başlanılan süreçte 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu çıkıncaya kadar 30'a yakın kanun teklifi ve tasarısı gündeme gelmiştir. Ancak sosyal ve ekonomik şartların elverişli olmaması sebebiyle bu çalışmalardan sonuç alınamamıştır. Bütün bu süreçlerin nihayetinde 25.08.1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile işsizlik sigortası hayata geçirilmiştir (Bayraktar, 2019). Bu kanunla birlikte işsizlik sigortası prim tahsilatlarına 2000 yılında başlanmış ve işsizlik sigortası kapsamında ilk ödemeler 2002 yılında gerçekleştirilmiştir

(Sürücü, 2014). 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun kabul edilmesi, işsizlik sigortası sisteminin yasal bir temele dayandığını ve resmi olarak tanındığını göstermektedir. Bu sistem, işsiz kalan bireylerin geçici olarak maddi destek alabilmelerini sağlamış ve sosyal güvenlik açısından önemli bir koruma sağlamıştır. 1999 yılında kabul edilen kanun, işsizlik sigortası sisteminin tesis edilmesine ve işsizlikle mücadelede etkili bir araç olmasına yönelik bir milat niteliği taşımaktadır (Sürücü, 2014).

Sonuç olarak, Türkiye'deki sigortalılık süreci, uzun bir çalışma ve çaba gerektiren bir süreç olmuştur. Bu mekanizmanın kurulması, işsizlere maddi destek sağlamada ve sosyal güvenlik sistemlerinde önemli bir adım olmuştur (Mahiroğlu & Korkmaz, 2013).

Yaşanan tüm tarihsel süreç neticesinde ortaya çıkan işsizlik sigortası mevzuatı ve bu mevzuat kapsamında uygulanan programlar en büyük sınavını COVID-19 pandemisi sürecinde vermiştir. Bu kapsamda, mevcut programlar daha önce eşi benzeri görülmemiş bir büyüklükte uygulanmış, söz konusu programlar gerek katılımcı sayısı gerek ödeme miktarı bakımından oldukça büyük bir hacme ulaşmıştır. Bu büyüklük ve sürekli artan zaruri talep, uygulanan programlarda bazı esnekliklere gidilmesi gerekliliğini de beraberinde getirmiş, hatta getirilen esnekliklere karşılık yine de programların dışında kalanların da kapsama alınarak desteklenebilmesi için nakdi ücret desteği gibi yeni uygulamalar da hayata geçirilmiştir. İşsizlik sigortasının tarihsel yolculuğunda önemli bir eşik olan COVID-19 pandemisi döneminde işsizlik sigortası mevzuatının ve uygulamalarının karşılaştığı sınamanın büyüklüğünü ve bu süreçlerin hangi koşullar altında yaşandığını daha iyi anlayabilmek için ise pandeminin Türkiye'deki çalışma hayatına etkilerine daha yakından bakılması gerekmektedir.

## 3.2. COVID-19 PANDEMİSİNİN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAYATINA ETKİLERİ

2019 yılı sonunda Çin'in Vuhan kentinde ortaya çıkan COVID-19 salgını tüm dünyayı hem sosyal açıdan, hem ekonomik açıdan hem de işgücü piyasalarının işleyişi açısından derinden etkilemiştir. Aynı şekilde ülkemizde tüm dünyada olduğu gibi COVID-19 pandemisinin yol açtığı olumsuzluklardan derin bir şekilde etkilenmiştir. Türkiye'de ilk COVID-19 vakası 11 Mart 2020'de görülmüş olup bunun akabinde salgına yönelik olarak korunma tedbirleri hayata geçirilmeye başlanmıştır. COVID-19'la mücadele kapsamında birçok alandan işyeri kapanmaya

gitmiş, seyahat kısıtlamaları gelmiş ve karantina uygulamaları hayata geçirilmiştir. Bu tedbirler toplumun sosyal hayatına etki ettiği kadar ekonomik hayata ve işgücü piyasalarının işleyişine de derinden etki etmiştir (Yolvermez, 2022).

COVID-19 salgınının getirdiği zorlukları hafifletmek amacıyla Türkiye hükümeti, "Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketini" devreye sokmuştur. Bu paketin ana hedefi, ekonominin dinamizmini korumak, iş dünyasındaki sıkıntıları gidermek, istihdamı sürdürmek ve işsizlikle etkin bir şekilde mücadele etmek olmuştur. Söz konusu tedbirler kapsamında, iş akitlerinin işveren tarafından feshinin kısıtlanması, esnek ve uzaktan çalışma modellerinin yaygınlaştırılması ve işverenlere sosyal güvenlik primi ödemelerinde sağlanan kolaylıklar salgının ilk döneminde alınan öncelikli uygulamalar olarak ön plana çıkmıştır. (TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, 2020) Söz konusu tedbirler kapsamında Türkiye'nin kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'a da önemli görevler düşmüş, özellikle pasif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde istihdamın korunması ve işini kaybeden kişilerin gelir kayıplarının bir bölümünün telafisi için kritik adımlar atılmıştır. Bu kapsamda İŞKUR, kısa çalışma ödeneğinden yararlanmanın kolaylaştırılarak uygulanması, işverenlerce ücretsiz izne çıkarılan işçilerden kısa çalışma ödeneğine hak kazanamayan ya da iş akdi feshedilen ancak işsizlik ödeneğine hak kazanamayan kişilere nakdi ücret desteği sağlanması, istihdamı koruyan ve artıran işverenlerin çeşitli teşviklerle desteklenmesi, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitimler, işbaşı eğitim programları ve işe yerleştirme hizmetleri ile işsizlerin çalışma hayatına hızlı bir şekilde dönüşlerinin sağlanması gibi geniş bir yelpazede hizmet sunmuş ve büyük bir özveri örneği göstererek pandemi ile mücadele etmiştir.

Alınan tüm bu tedbirler işgücü piyasasının pandemiden mümkün olan en az şekilde etkilenmesinde kritik bir rol almış olsa da ülkemiz de diğer ülkeler gibi pandeminin kaçınılmaz etkilerini ağır bir şekilde hissetmiştir. COVID-19 pandemisi işgücü piyasasını genel olarak çok olumsuz bir şekilde etkilerken, bazı sektörler bu salgından çok daha fazla etkilenmişlerdir. COVID-19 konaklama, inşaat ve güzellik merkezleri, bilgisayar veya ev aletleri onarımları, tekstil gibi yüz yüze ve yakın temas gerektiren diğer hizmet sektörlerinde büyük etki alanına sahip olmuştur (Yolvermez, 2022).

Ayrıca COVID-19 salgınının Türkiye'deki işsizlik oranlarını da önemli ölçüde etkilediği görülmektedir. TÜİK tarafından paylaşılan istatistiklere göre Ocak 2021'de dar anlamda işsizlik oranı %12,2, geniş anlamda işsizlik oranı %29,1 olarak belirlenmiş olup, dar ve geniş anlamda işsizlik oranları arasındaki fark %16,9 olarak gözlemlenmiştir (TÜİK, 2021).

Nisan 2020'de kısıtlamaların en yoğun yaşandığı dönemde normal çalışma sürelerinde %60 kayıp yaşanmıştır. Ancak zamanla alınan önlemler ve kısıtlamaların gevşetilmesiyle çalışma saatlerindeki kayıplar %20 seviyelerine düşmüştür (Caro, 2021). 2020 yılının genel ortalamasına bakıldığında pandemi Türkiye'de çalışma saatlerinin %14 oranında azalmasına neden olmuş, pandemi sırasında en önemli çalışma saati kaybını ise en savunmasız gruplar yaşamıştır. 15-24 yaş grubunda çalışma saatlerinde %22,7, 25-34 yaş grubunda ise %15,3 oranında azalma yaşanmıştır. En önemli çalışma saati kaybı ise %40,5 oranla ev işçilerinde yaşanmıştır (ILO, 2021). Bu süreçte konaklama sektörü %45,7, yiyecek ve içecek sektörü ise %31 düşüş yaşayarak en kırılgan sektörler haline gelmişlerdir. Her iki sektörde de en fazla çalışma saati kaybı, ilk kısıtlamalar nedeniyle Nisan ve Mayıs aylarında yaşanmıştır. 2021'de Nisan ve Mayıs aylarındaki tam karantina döneminde çalışma saatleri yaklaşık %80 oranında azalmıştır (Yolvermez, 2022).

## 3.3. TÜRKİYE'DEKİ İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARININ ANALİZİ

COVID-19 pandemisi döneminin olumsuz etkileri ile mücadelede işsizlik sigortası uygulamaları oldukça kritik roller üstlenmiş, bu dönemde işsizlik sigortası uygulamaları, işsizliğin birey, aile ve toplum üzerinde meydana getirdiği sosyal ve ekonomik zararları en aza indirmeyi hedeflemiştir. Söz konusu uygulamalar ile işini kaybeden veya iş bulamayan bireylere doğrudan gelir desteği sağlamak ve istihdamı korumak temel amaç olarak benimsenmiş olmakla birlikte, sağlanan finansal destekler yoluyla oluşan satın alma gücü hem ekonomi hem de işgücü piyasası yönüyle önemli pozitif dışsallıkları da sağlamıştır. Pasif işgücü piyasası araçları bu yönüyle, özellikle COVID-19 pandemisi döneminde istihdamı koruduğu gibi piyasa için düzenleyici bir görev üstlenmiştir. Sigortalı çalışanların sigorta primine esas kazançları üzerinden %2 işveren, %1 devlet ve %1 sigortalı olmak üzere toplam %4'lük katkı payı ile oluşan İşsizlik Sigortası Fonu aracılığıyla sunulan işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, nakdi

ücret desteği uygulamaları ulaştığı hedef kitlesi bakımından pandemi döneminde en kırılgan kesimleri destekleyerek toplumsal refahın korunmasına hizmet etmiştir.

Ancak, COVID-19 döneminde yaşanan süreçler ve bu döneme ilişkin elde edilen tecrübeler, pandemi öncesinde çalışma hayatına ilişkin işlerliği olan yapıların ve düzenlemelerin gözden geçirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, özellikle pandemi döneminde önemi artan ve Türkiye'de kritik bir rol üstlenmiş olan işsizlik sigortası hizmetlerinin de geçmiş tecrübeler ışığında ele alınması kritik bir gereklilik haline gelmiştir. 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan ve asrın felaketi olarak nitelendirilen Kahramanmaraş merkezli depremler de bizlere büyük krizlerin her an için tekrar yaşanabileceğini hatırlatmakta ve söz konusu değerlendirmelerin yapılmasını ve gerekli adımların ivedilikle atılmasını bir zaruret haline getirmektedir. Bu kapsamda, ilgili programların ve mevzuat düzenlemelerinin, yaşanılan COVID-19 gerçekliği ve elde edilen tecrübeler doğrultusunda, Kahramanmaraş merkezli depremler de göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi ve analiz edilmesi oldukça önemlidir.

### 3.3.1. İşsizlik Ödeneği

#### 3.3.1.1. İşsizlik Ödeneğine Genel Bir Bakış

Türkiye'de işsizlik sigortası çatısı altında birçok program uygulanmakta olup bu kapsamda çok sayıda ödeme yapılmaktadır. Ancak işsizlik sigortası uygulamaları ile ilgili olarak kişilere sağlanan en temel haklardan birinin işsizlik ödeneği olduğu görülmektedir. "İşsizlik ödeneği: Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödemeyi, … ifade eder." (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde- 47). Bu sistem, işsizlik riskiyle karşılaşan bireylerin maddi güvenceye erişimini sağlayarak, onlara geçici bir süre boyunca finansal destek sağlamaktadır (Kocabaş & Özgüler, 2019). Böylece işsizlik sürecinde yaşanan ekonomik zorlukların hafifletilmesi ve bireylerin yeni istihdam fırsatları arayabilmesi olanağı sağlanmaktadır.

> *"İşsizlik sigortası: Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet*

*gösteren zorunlu sigortayı, … ifade eder."* (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde-47).

Başvuru ve prim ödeme şartlarını sağlayan sigortalı işsizlere Kanunda belirtilen süre ve miktarda işsizlik ödeneği ödemesi yapılmaktadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde-47).

**İşsizlik Ödeneği Başvuruları**

Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde İŞKUR birimine şahsen gelerek veya elektronik ortamda başvuru yapılması gerekmektedir. Mücbir sebepler dışında 30 gün içerisinde başvurulmaması halinde, başvuruda gecikilen süre, toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir. Vekâletname ile başvuru yapılma imkânı bulunmamaktadır (İŞKUR, 2023).

**İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları**

- Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak,
- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olmak,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurmaktır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde-51).

**İşsizlik Ödeneğinden Yararlanma Süreleri**

Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde;

- 600 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- 900 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1.080 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde-50).

İşsizlik ödeneği almakta olan bireyler, sadece maddi destek almakla kalmayıp aynı zamanda genel sağlık sigortası primleri içinde desteklenmektedirler. Ayrıca, yeni bir işte yer bulabilmeleri, mesleki yeteneklerini geliştirebilmeleri ya da yeni yetenekler kazanabilmeleri için çeşitli eğitim ve programlara erişim sağlamaları desteklenmektedir.

> *"Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez."*

hükmü yer almaktadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde-50).

İşsizlik ödeneğinde yıllar itibariyle bazı değişiklikler yapılmış olup günün şartlarına uyarlanması yönünde adımlar atılmıştır. Bu kapsamda yapılan ilgili mevzuat değişiklikleri kronolojik olarak aşağıda verilmektedir. İşsizlik ödeneği, 8 Eylül 1999 tarihli 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda yer alan esaslar çerçevesinde ödenmektedir. İşsizlik ödeneği ile ilgili olarak yapılan bazı önemli değişiklikler aşağıda yer almaktadır:

**15/5/2008 tarihinde** 5763 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonucu; işsizlik ödeneği için İŞKUR'a elektronik ortamda başvuru kolaylığı getirilmiş, ölen sigortalı işsizlerden yapılan fazla ödemelerin geri tahsil edilmeyeceği belirlenmiş ve son 4 aylık prime esas kazancın netinin % 50 si olarak belirlenen işsizlik ödeneği miktarının kazancın brütünün % 40'ı olarak belirlenmesi suretiyle işsizlik ödeneği miktarında yaklaşık % 12 oranında artış sağlanmıştır. **18/2/2009 tarihinde** 5838 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonucu; SGK, ÇSGB ve İŞKUR'a verilen işe giriş bildirgeleri kaldırılmış ve işten çıkış bildirgelerinin ve işyeri bildirgelerinin sadece SGK'ya bildirilmesi sağlanmış, buna bağlı olarak da 4447 sayılı Kanun gereği idari para cezası kesilmesi uygulamasına son verilmiştir. **11/8/2009 tarihinde** 5921 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonucu; işsizlik ödeneği alanların ilave istihdam olarak işe alınması halinde kalan ödenek süresince (ödenekten mahsup edilerek) işçi ve işveren primlerinin kısa vadeli sigorta kollarının %1'i olmak üzere tamamının (işsizlik sigortası primleri hariç) 01.10.2009 tarihinden itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanması uygulaması getirilmiştir. **13/2/2011 tarihinde** 6111 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonucu; 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlar ile 5510 sayılı Kanunun ek 6 ncı maddesi kapsamındaki sigortalılar için isteğe bağlı işsizlik primi ödeme imkânı getirilmiştir. İsteğe bağlı işsizlik sigortası primini

ödeyenlerden % 1 sigortalı ve % 2 işveren payı alınacağı hükme bağlanmıştır. **10/9/2014 tarihinde** 6852 sayılı yasa ile yapılan düzenleme sonucu işe iade davaları sonucu işlerine iade edilenlerin çalışmadıkları sürelerde de işsizlik ödeneğinden yararlanmalarına imkân sağlanmıştır. **28/11/2017 tarihinde** 7061 sayılı yasa ile yapılan düzenleme sonucu her ayın sonunda ödenen işsizlik ödeneğinin ayın beşinde ödenmesi yönünde düzenleme yapılarak işe giriş tespitlerinin yapılması ve ödeneğin durdurulmasına imkân tanınmış ve bu kapsamda oluşan fazla ödemelerin önemli ölçüde azalması sağlanmıştır. **18/1/2019 tarihinde** 7161 sayılı yasa ile 4447 sayılı Kanunun 50 nci maddesindeki "prim ödeyerek sürekli çalışmış" ibaresi "hizmet akdine tabi" şeklinde değiştirilmiş, yapılan düzenleme sonucu işsizlik ödeneğine hak kazanma şartları arasında yer alan son 120 gün şartında iyileştirme yapılmıştır (İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023).

#### 3.3.1.2. COVID-19 Pandemisi Döneminde İşsizlik Ödeneği

COVID-19 pandemisi döneminde krizin derinliği sebebiyle işsizlik sigortası uygulamaları tam anlamıyla pandemide ortaya çıkan koşullara uygun olmadığı için mevcut haliyle istenen etkinliği sağlayamamıştır ve bazı uygulamaların yararlanma koşullarında esneklikler tanınmıştır. Ancak pandemi döneminde işsizlik ödeneği mevcut haliyle uygulanmaya devam edilmiş olup kısa çalışma ödeneğinin yararlanma şartları esnetilmiş ve nakdi ücret desteği adı altında yeni bir ödeme programı devreye sokulmuştur. Ayrıca istihdamın sürekliliği adına fesih kısıtı uygulaması getirilmiş olup ilgili ödeneklerin COVID-19 pandemisi kapsamında sağlanması süresince yürürlükte olmuştur. Bu kapsamda pandemi döneminde işsizlik ödeneği ödemesi yapılan kişi sayısına bakınca, işsizlik ödeneği alan kişi sayısında bir artış gözlemlenmemiştir. Bu durum hakkında detaylı bilgiye tezin ilerleyen bölümünde yer alan işsizlik ödeneğinin analizi bölümünde yer verilecektir.

#### 3.3.1.3. Kahramanmaraş Merkezli Depremler Döneminde İşsizlik Ödeneği

COVID-19 pandemisi döneminde olduğu gibi ilgili dönem için de fesih yasağı yürürlüğe girmiş olup bu kapsamda işsizlik ödeneği yerine kısa çalışma ve nakdi ücret desteği uygulamaları etkin bir şekilde uygulamaya koyulmuştur. İşsizlik ödeneğinden yararlanma şartlarının esnetilmesine ilişkin olarak deprem bölgesi özelinde herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bu döneme

ilişkin olarak depremden etkilenen iller bazında yapılan işsizlik ödeneği ödeme tablosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: Deprem dönemi İşsizlik Ödeneği Ödeme Tablosu

| **İLLER/FAALİYETLER** | **İşsizlik Ödeneği** | |
|---|---|---|
| | **Kişi Sayısı** | **Ödeme Miktarı** |
| **ADANA** | 18.223 | 163.871.091 |
| **ADIYAMAN** | 3.745 | 31.694.668 |
| **DİYARBAKIR** | 9.545 | 79.857.540 |
| **ELAZIĞ** | 4.702 | 40.285.558 |
| **GAZİANTEP** | 21.238 | 180.439.402 |
| **HATAY** | 12.287 | 90.906.166 |
| **KAHRAMANMARAŞ** | 12.992 | 102.197.180 |
| **KİLİS** | 695 | 5.438.197 |
| **MALATYA** | 7.933 | 63.276.449 |
| **OSMANİYE** | 3.573 | 27.988.954 |
| **ŞANLIURFA** | 6.344 | 53.649.352 |
| **Toplam** | **101.277** | **839.604.559** |

10.08.2023 tarihine kadar yapılan ödemeleri içermektedir.

(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

### 3.3.1.4. İşsizlik Ödeneği Analizi

İşsizlik ödeneği, örnek ülke uygulamalarında da görüldüğü üzere, tüm dünyada işsizlik sigortası uygulamalarının en temel programı olarak göze çarpmaktadır. Çoğu ülkede işsizlik sigortasının kuruluşundaki temel amaç, kendi istek ve kusuru dışında başka bir sebepten işini kaybeden kişilerin belirtilen şartları sağlamaları durumunda gelir kayıplarını belirli bir oranda tazmin etmek olmuştur. Daha sonrasında zamanla konjonktüre göre sigorta kapsamına yeni uygulamalar dahil edilmiş olup işsizlik sigortası kapsamında sunulan programlar çeşitlendirilmiştir. Ülkemizde de işsizlik sigortasının yapısı ve uygulama pratikleri birçok krizle yüzleşmiş ve nihayetinde günümüzdeki haline evrilmiştir. İşsizlik sigortasına ilişkin olarak

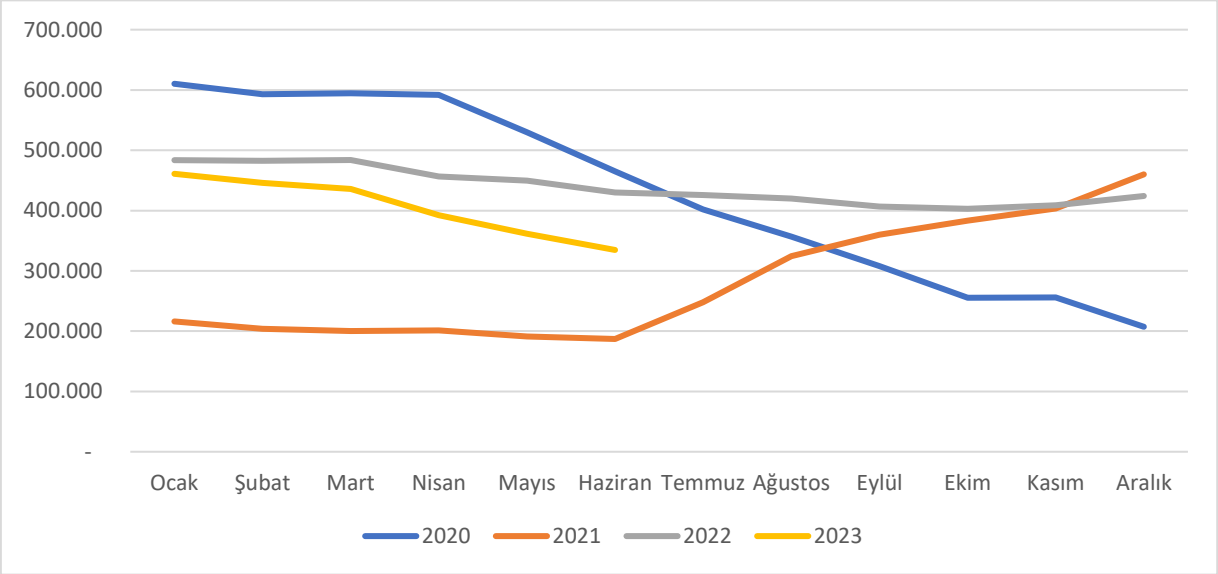
verilen sınavlardan en büyüğü ise yakın tarihte tecrübe ettiğimiz COVID-19 pandemisi olmuştur.

Bu kapsamda, pandemi döneminde ülkemizde olduğu gibi tüm dünyada pasif ödemelerin önemi daha iyi kavranmış ve işsizlik sigortası hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde nasıl uygulanacağı üzerine dünya genelinde ciddi bir mesai harcanmıştır. Pasif ödemelerin COVID-19 ile mücadelede en kritik araçlardan biri olduğu üzerine ülkeler hemfikir olsa da pandemiyle mücadelede öncelikli ve ağırlıklı olarak hangi programın veya programların ne şekilde kullanılacağı ülkeden ülkeye değişiklikler göstermiştir. Örneğin ABD hükümeti, önceliğini işsizlik sigortasından yana kullanmış ve normal zamanlarda yalnızca işsizlik sigortasının idari masraflarını karşılamakta iken, COVID-19 döneminde işlerini kaybeden işçilerin üzerindeki etkiyi azaltmak için uygulanan acil durum programlarının tamamının finansmanını üstlenmiştir. Bununla birlikte, işsizlik ödeneğine ilişkin ek düzenlemeler yapmış ve uyguladığı diğer tedbir programlarıyla işgücü piyasasını desteklemiştir. Kısa çalışma ödeneği de ABD'de yoğun olarak kullanılmış olsa da odak daha çok işsizlik ödeneği ve nakit transferleri üzerine yoğunlaşmıştır. Aynı şekilde Fransa'da işsizlik ödeneği alanların işsizlik ödeneklerinin süresi uzatılmış ve ödenek miktarları son maaşlarının önemli bir bölümünü telafi edecek şekilde artırılmıştır. Kısa çalışma uygulaması kapsamında ise Fransa hükümeti kısa çalışmanın finansmanı için ek kaynaklar tahsis etmiş, ücret ikame oranlarını yükselterek, hatta asgari ücret düzeyindeki ücretler için ücretin tamamını karşılayarak, kısa çalışmaya dahil olan işçilerin kayıplarının en aza indirgenmesini amaçlamıştır. Almanya'da ise rutin olarak uygulanan işsizlik sigortası programları yeni koşullara göre revize edilmiş ve mevcut uygulamaların yanı sıra COVID-19'un olumsuz etkilerinden korunmak amacıyla ek uygulamalar yürürlüğe koyulmuştur. Ancak bu dönemde Almanya'da özellikle kısa çalışma uygulaması yoğun bir şekilde kullanılmıştır.

Ülkemizde ise COVID-19 sürecinde işsizlik ödeneğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye gidilmemiş olup COVID-19'un işgücü piyasamıza vermiş olduğu derin tahribatı gidermek ve istihdamın devamlılığı sağlamak adına kısa çalışma ödeneğinden yararlanma şartlarının esnetilmesi ve tamamlayıcı bir program olarak nakdi ücret desteği uygulamasına geçilmesi yönünde bir adım atılmıştır. Ayrıca, bu uygulamaların dışında işsizlik sigortası dışındaki çeşitli nakdi transferlerle de işgücü piyasası desteklenmiştir.

Türkiye'de işsizlik ödeneği ödemesi yapılan kişi sayısında, aşağıda yer alan şekil 2'de de görüleceği üzere, COVID-19 pandemisi dönemi olan Nisan 2020 den itibaren yıl sonuna kadar ciddi oranda bir düşüş gerçekleşmiştir. Bunun en büyük sebebi ise ülkemizde pandemi döneminde fesih kısıtı uygulamasının getirilmesi ile bazı istisnalar dışında işten çıkarmanın yasaklanması olmuştur. Ayrıca bunun yanı sıra mevcut durumda uygulanan kısa çalışma ödeneğinin şartlarının esnetilmesi ve nakdi ücret desteği adı altında yeni bir ödeme sisteminin hayata geçirilmesi istihdamın devamlılığını sağlamaya yönelik olarak alınan ciddi iki tedbir olup bu tedbirler de fesih kısıtını önemli ölçüde desteklemiştir. Dolayısıyla, COVID-19 pandemisi döneminde işsizlik ödeneğine diğer programlara kıyasla oldukça az yük getirilmiş olup, buradaki yük ağırlıkla kısa çalışma ve nakdi ücret desteği uygulamalarına kaymıştır.

Şekil 2: COVID-19 Döneminde İşsizlik Ödeneği Ödeme Yapılan Kişi Sayısı




(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

Tablo 3'de yer alan işsizlik ödeneğine başvuru ve hak eden kişi sayılarına bakıldığında ise başvuran ve hak eden kişi sayıları arasında oldukça büyük bir fark olduğu görülmektedir. Bu durum, Türkiye'de işsizlik ödeneği yararlanma şartlarının ağır olduğuna ve ödeneğin kapsayıcılığının yeterince geniş olmadığına ilişkin bir gösterge olarak göze çarpmaktadır. Bu kapsamda, pandemi döneminden farklı olarak fesih kısıtının hiç uygulanmadığı bir senaryo göz önünde bulundurulduğunda tüm yükün işsizlik ödeneği üzerinde yoğunlaşacağı varsayılmakta

olup, işsizlik ödeneğinin kapsayıcılığı yeterince geniş olmadığından birçok kişinin işsizlik ödeneğine hak kazanamayacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, daha fazla işsize ulaşılabilmek ve işsizlik ödeneğinin kriz dönemlerindeki etkinliğini ve direnç seviyesini artırmak için ödeneğin yararlanma şartlarının esnetilmesine yönelik mevzuat çalışmalarının gündeme alınması gerekmektedir.

Tablo 3: Yıllar İtibariye İşsizlik Ödeneği İstatistikleri

| Yıllar | Başvuran Kişi Sayısı | Hak Eden Kişi Sayısı | Ödeme Yapılan Kişi Sayısı | Ödeme Miktarı |
|---|---|---|---|---|
| **2002** | 91.554 | 82.880 | 79.563 | 46.814.448 |
| **2003** | 141.231 | 130.273 | 163.188 | 125.978.204 |
| **2004** | 162.419 | 147.275 | 209.043 | 199.889.834 |
| **2005** | 206.513 | 186.611 | 258.220 | 270.072.230 |
| **2006** | 220.810 | 199.626 | 291.331 | 316.988.579 |
| **2007** | 250.130 | 221.533 | 314.223 | 351.906.552 |
| **2008** | 380.046 | 330.805 | 436.945 | 517.054.113 |
| **2009** | 594.753 | 471.497 | 681.952 | 1.114.274.973 |
| **2010** | 459.393 | 331.681 | 554.804 | 807.411.810 |
| **2011** | 499.208 | 322.975 | 503.804 | 791.051.112 |
| **2012** | 609.540 | 372.210 | 559.754 | 966.184.883 |
| **2013** | 733.101 | 432.439 | 659.814 | 1.272.485.655 |
| **2014** | 901.981 | 515.677 | 776.856 | 1.657.723.367 |
| **2015** | 1.087.047 | 595.097 | 917.783 | 2.192.786.661 |
| **2016** | 1.521.573 | 807.800 | 1.197.537 | 3.682.650.659 |
| **2017** | 1.329.708 | 704.260 | 1.234.012 | 4.169.246.201 |
| **2018** | 1.637.033 | 849.146 | 1.312.838 | 4.824.135.690 |
| **2019** | 1.955.168 | 1.019.336 | 1.662.189 | 7.985.061.239 |
| **2020** | 1.511.870 | 513.192 | 1.132.465 | 6.201.456.449 |
| **2021** | 1.472.836 | 650.106 | 899.318 | 4.807.245.847 |
| **2022** | 1.708.562 | 813.780 | 1.266.995 | 9.817.035.554 |
| **2023 (*)** | 968.493 | 414.796 | 854.774 | 8.765.158.389 |
| **Toplam** | **18.442.969** | **10.112.995** | ** | **60.882.612.449** |

(*) 31.07.2023 itibarıyla işsizlik ödeneği incelemesi sonuçlanmamış başvurular olduğundan hak kazanan sayısında artış olabilecektir.

(**) Ödeme dönemi birden fazla yılı kapsayan bildirgeler olabilmesi nedeniyle toplam hesaplanmamıştır.

(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

Yapılan bütün bu değerlendirmelerle birlikte elbette işsizlik ödeneğinin sadece yararlanma şartlarının iyileştirilmesi de tek başına yeterli olmayacaktır. İşsizlik ödeneği ile ilgili yapılacak düzenlemelerde işsizlik ödeneğinin ödenek miktarının belirlenmesinde de bazı hususların tekrardan gözden geçirilmesinin gerektiği değerlendirilmekte olup kişi özelinde, işsizlik ödeneği miktarının kişinin ailevi durumu vb. gibi etkenler de göz önünde bulundurularak belirlenmesi önem arz etmektedir. Başta Almanya olmak üzere işsizlik sigortası alanında öncü olarak kabul edilen ülkelerin bazıları işsiz bireyin işsizlik ödeneği miktarını belirlerken kişinin evli olması, çocuğunun olması vb. gibi ailevi durumları göz önünde bulundurmaktadır ve buna göre kişiye ek bir ödeme oranı sunulmaktadır. Ülkemizde ise işsizlik ödeneği tutarı belirlenirken kişinin ailevi durumu dikkate alınmamaktadır ve herkese aynı oranlamayla ödenek miktarı belirlenmektedir. Almanya'da olduğu gibi ülkemizde de herkes için aynı oran doğrultusunda işsizlik ödeneği miktarının belirlenmesinin yanı sıra kişinin ailevi durumunun da göz önünde bulundurularak durumuna göre bir işsizlik ödeneği tutarının belirlenmesi daha hakkaniyetli olacağı değerlendirilmektedir.

İşsizlik ödeneği miktarının belirlenmesinde bir diğer sorun alanı ise kişilerin ödeneğe hak kazandıkları zaman ile işçi ve işveren arasındaki anlaşmazlıklar veya benzer sebepler nedeniyle mahkeme süreçlerinin işletilmesi sonrasında ödeme yapılan zaman arasındaki asgari ücret farklılıklarıdır. Mevcut durumda işsizlik ödeneği, kişinin son dört aylık prime esas kazançlarına dayalı olarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %40'ı olarak hesaplanmakta olup, hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, ödeneğe hak kazanılan dönemin aylık asgari ücretinin brüt tutarının %80'ini geçememektedir. Ancak esas alınan son dört aylık dönemin önceki yıllarda olması, ilgilinin geçmiş yıllarda tekrar başlatılabilecek şekilde kesilmiş olan işsizlik ödeneği hak sahipliğinin tekrar başlatılması ve/veya ödeme döneminin sonraki yıllara sarkması gibi durumlarda ödeme miktarı, içinde bulunulan cari yılın asgari ücretinin %40'ından daha düşük olmaktadır. Bu durumun önüne geçilmesi adına belirli bir dönemde ödenen işsizlik ödeneği alt sınırının, ödemenin ait olduğu dönemdeki asgari ücret temel alınarak hesaplanan ödenek tutarına eşitlenmesi sağlanarak, hak sahiplerinin asgari ücret artışından yararlanmalarına olanak

sağlanmalıdır. Böylece, günlük işsizlik ödeneği alt sınırı, ödemenin ait olduğu dönemdeki asgari ücret temel alınarak hesaplanan işsizlik ödeneği tutarına eşit olacaktır. Bu sayede belirli bir yararlanıcı kitlesi için toplamda faydalanılacak işsizlik ödeneği miktarı arttırılmış olup Fondan daha etkin bir şekilde faydalanılması sağlanacaktır.

Yukarıda yer alan açıklamalar kapsamında işsizlik ödeneğinin yararlanma şartlarının ve kişilere ödenen işsizlik ödeneği miktarının hem kişiler özelinde hem de ödemelerin zamansallığı bakımından gözden geçirilmesi ve bu kapsamda ilgili mevzuat düzenlemelerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

### 3.3.2. Kısa Çalışma Ödeneği

3.3.2.1. Kısa Çalışma Ödeneğine Genel Bir Bakış

Kısa çalışma, belirli krizler veya zorunlu durumlar sebebiyle işletmede haftalık çalışma saatlerinin geçici bir süreyle en az üçte bir oranında azalması ya da işletmede en az dört hafta süreyle tamamen veya kısmen faaliyetin durdurulması durumlarında devreye giren bir uygulamadır. Bu uygulama sayesinde, çalışanlara, belirlenen süre zarfında (genellikle üç ay, ancak Cumhurbaşkanı'nın kararıyla altı aya kadar uzatılabilir) çalışmadıkları süreçte ekonomik destek sağlanmaktadır (İŞKUR, 2023) .

**Kısa çalışmanın uygulanması bakımından;**

- Genel Ekonomik Kriz; ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisi ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları,
- Bölgesel Kriz; ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumları,
- Sektörel Kriz; ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumları,

- Zorlayıcı Sebepler; işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine imkân bulunmayan, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumları ya da deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın hastalık, seferberlik gibi durumları ifade etmektedir (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik Madde-3, 2011).

İşverenin işyerinde kısa çalışma uygulanabilmesi için işverenin, işyerinde çalışma saatlerinin ciddi şekilde azaldığını ya da faaliyetin tamamen durduğunu gerekçeleriyle birlikte İŞKUR'a bildirmesi ve iş müfettişlerince yapılan uygunluk tespiti sonucu işyerinin ilgili durumdan etkilendiğinin saptanması gerekmektedir. İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için ise işverenin kısa çalışma talebinin iş müfettişlerince yapılacak inceleme sonucu uygun bulunması, kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün hizmet akdine tabi ve son üç yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödenmiş olması (işçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması), iş müfettişlerince yapılacak inceleme sonucu kısa çalışmaya katılacaklar listesinde işçinin bilgilerinin bulunması gerekmektedir.

**Kısa Çalışma Başvuru Süreci**

- Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebeplerin varlığının bulunması halinde konu, İŞKUR Yönetim Kurulunca değerlendirilerek karara bağlanmaktadır. Deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın hastalık, seferberlik gibi durumlar için diğer zorlayıcı sebep gerekçesiyle yapılan başvurular için Yönetim Kurulu Kararı aranmamaktadır.

- İşverenlerin talebi, iş müfettişlerince incelenmekte ve uygunluk tespiti tamamlandıktan sonra sonuç işverene İŞKUR tarafından bildirilmektedir.

- İşveren durumu, işyerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan etmektedir ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirilmektedir. İlan yoluyla işçilere duyuru yapılamadığı durumlarda, kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı bildirim yapılmaktadır.

**Kısa Çalışma Ödeneği Süresi, Tutarı ve Ödenmesi**

> "*Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre (...) işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçmemek üzere, sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır*."

Ek olarak, kısa çalışma desteği alınan süre zarfında, çalışanlar adına genel sağlık sigortası primleri de karşılanmaktadır (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik Madde-7, 2011)

**Kısa Çalışma Uygulamaları**

- 2008 yılı öncesi özellikle kuş gribi salgını döneminde uygulanmıştır. Bu dönemde ayrıca yangınlar sebebiyle de kısa çalışma uygulamasının örneklerine rastlamak mümkündür.
- 2009 yılında ABD de ortaya çıkan küresel ekonomik krizin olası etkilerinin bertaraf edilmesi amacıyla özellikle 2009-2010 yıllarında yoğun şekilde uygulanmıştır.
- 2011 yılında Libya'da ortaya çıkan iç karışıklıklar ve Japonya'da meydana gelen tsunami felaketinden sonra özellikle belirli sektörlerde kısa çalışma uygulaması hayata geçirilmiştir.
- Van'da meydana gelen depremin olası etkilerinin bertaraf edilmesi amacıyla 2011-2012 yıllarında deprem bölgesine yönelik uygulama hayata geçirilmiştir.
- 2013 yılında Hatay'ın Reyhanlı ilçesinde meydana gelen patlama sebebiyle, patlama bölgesinde kısa çalışma uygulaması başlatılmıştır.
- 2018-2019 yıllarında dövizde yaşanan öngörülmeyen artış nedeniyle "Dışsal etkilerden kaynaklanan zorlayıcı sebep" gerekçeli kısa çalışma uygulaması hayata geçirilmiştir.
- 2020 ve 2021 yıllarında COVID-19 pandemisinin işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkileriyle mücadele edilmesi amacıyla kısa çalışma uygulaması yoğun bir şekilde uygulanmıştır.

- 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Kahramanmaraş merkezli depremler nedeniyle kısa çalışma uygulaması hayata geçirilmiştir. (İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

Yukarıdaki metinde de belirtildiği üzere kısa çalışma uygulaması farklı zamanlarda ve farklı olaylarda kendine uygulama alanı bulmaktadır. Bu kapsamda ilgili program kapsamında zaman zaman bir dizi değişikliğin hayata geçirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu kapsamda hayata geçirilen değişiklikler kronolojik sırasıyla aşağıda belirtilmektedir.

**Mevzuat Değişiklikleri (Kronolojik)**

- ***22/5/2003 tarihinde*** kısa çalışma, 22/05/2003 tarihinde kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65 inci maddesi ile çalışma hayatımızın bir parçası haline gelmiştir.

- ***15/5/2008 tarihinde*** 5763 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonucu kısa çalışma uygulaması 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır. Böylece, Kısa Çalışma uygulamasından sadece 4857 sayılı İş Kanuna tabi işçiler faydalanabilmekte iken Deniz İş Kanunu, Basın İş Kanunu kapsamındaki işçilerin de bu uygulamadan yararlanabilmeleri sağlanmıştır.

- ***2009/2010 değişiklikleri,*** 5838 ve 5951 sayılı Kanunlarla yapılan değişikliklerle, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına münhasır olmak üzere, azami 3 ay olan kısa çalışma süresi 6 aya uzatılmış, kısa çalışma süresini altı ay daha uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulu, 2009/15129 ve 2010/180 sayılı Kararları ile bu yetkisini kullanmıştır. Ancak, ilk 6 ay için işsizlik ödeneğinden mahsup edilmeyen kısa çalışma ödemeleri, ikinci altı aylık dönemde başlangıçta hesaplanan işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmiştir. Yine aynı Kanunlarla 2008, 2009 ve 2010 yıllarında yapılan kısa çalışma başvurularına münhasıran kısa çalışma ödeneği miktarının %50 artırılması kararlaştırılmıştır. Bu durumda kısa çalışma ödenek miktarı, son dört aylık prime esas kazanç dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın %60'ına yükseltilmiş, ancak ödenebilecek üst sınır aylık asgari ücretin brüt tutarının %120'si olarak belirlenmiştir.

- ***25/2/2011 tarihinde*** 6111 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesi değiştirilmiş ve mevcut halini almıştır. (Sadece maddede yer alan "Bakanlar Kurulu"

ibaresi, Temmuz 2018'de yayımlanan 700 sayılı KHK ile "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.) Bu düzenlemenin kısa çalışma uygulaması hakkında getirdiği en büyük yenilik, genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplere ilave olarak sektörel veya bölgesel kriz sebepleriyle de kısa çalışma uygulanmasına imkân tanınmasıdır. Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ı olarak belirlenmiş ve bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarının aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

- ***30/4/2011 tarihinde*** 27920 sayılı Resmi Gazete'de "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır. Krizin varlığını belirlemeye İŞKUR Yönetim Kurulu, uygunluk tespitini yapmaya İŞKUR yetkili kılınmıştır.

- ***9/11/2018 tarihinde*** 30590 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelikle "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik" de değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklik ile deprem, yangın gibi mücbir sebeplerin yanına "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlar" ifadesi ilave edilerek, konjonktürel gelişmelerden kaynaklı zorluk yaşayan işverenlerin kısa çalışma uygulamasından yararlanabilmesine imkân sağlanmıştır. Kısa çalışma başvurularına yönelik uygunluk tespiti işlemlerinin Bakanlığımız Rehberlik ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca, mevcut uygulamanın hayata geçirilmesinde karşılaşılan sorunların giderilmesine ilişkin tedbirler alınmış ve Bakanlık yapılanmasına ilişkin revizeler yapılmıştır.

- ***26/06/2019 tarihinde*** Dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlar kapsamındaki zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışma uygulanan işyerleri için 3 ay olarak uygulanan kısa çalışma süresi, 26/06/2019 tarihli ve 30813 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1198 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile 3 ay süre ile uzatılmış ve kısa çalışma süresi uzatılan hallerde ilk üç aylık dönemde yapılan ödemelerin başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmemesi kararlaştırılmıştır (İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

Oldukça yakın dönemlerde COVID-19 pandemisi kaynaklı ve depremden kaynaklı ülkemizde kısa çalışma ödeneği yoğun bir şekilde uygulanmış olup bu bölümde sadece normal kısa çalışma uygulamasına ilişkin olarak genel bir bilgilendirme yapılmıştır. Pandemi döneminde yapılan ve deprem kaynaklı yapılan kısa çalışma uygulamasına ilişkin olarak konjonktürel zorunluluklardan kaynaklı bazı değişiklikler ve esneklikler sunulmuştur. Bu sebepten gerek pandemi dönemi için uygulanan gerekse deprem kaynaklı uygulanan kısa çalışma uygulamaları ayrı bir konu başlığı altında incelenecek olup konuya ilişkin detaylandırmalar ilgili konu başlıklarında ayrıca yapılacaktır.

3.3.2.2. COVID-19 Pandemisi Döneminde Kısa Çalışma Uygulaması

İŞKUR Yönetim Kurulu, işgücü piyasasında meydana gelen olumsuz etkileri göz önünde bulundurarak, Dışsal Etkilerden Kaynaklanan Dönemsel Durumlardan İleri Gelen Zorlayıcı Sebep gerekçesiyle kısa çalışma başvurularını kabul etmeye karar vermiştir. Bu karar, başvuruların 30 Haziran 2020 tarihine kadar alınacağını belirtmektedir. Daha sonra yayımlanan Cumhurbaşkanı Kararlarıyla birlikte 2020 Aralık ve 2021 Ocak aylarında da benzer şekilde başvurular kabul edilmeye devam edilmiştir.

• "***19 Mart 2020 tarihinde*** İŞKUR Yönetim Kurulu COVID-19 salgını nedeniyle işgücü piyasasında ortaya çıkan olumsuz etkileri en aza indirgemek adına, "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebep" kapsamında kısa çalışma uygulamasını başlatma kararı almıştır.

•***22 Mart 2020 tarihinde,*** başvuruların daha hızlı ve kolay bir şekilde işleme alınabilmesi için kısa çalışma başvurularının fiziki ortamda yapılması yerine işverenlerin bağlı olduğu İŞKUR biriminin elektronik posta adresine elektronik posta gönderilerek yapılabilmesi veya elektronik ortamda (Kurum internet sayfası ve E-Devlet kapısı) yapılabilmesi sağlanmıştır.

•***26 Mart 2020 tarihinde,*** 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 23. madde ile kısa çalışma başvuruları için hak kazanma şartları esnetilmiş olup önceden işçinin son 3 yılda 600 gün prim ödemesi ve son 120 gün hizmet akdine tabi olması gerekmekteyken, bu değişiklikle birlikte prim ödeme şartı 450 güne, hizmet akdine tabi olma şartı ise 60 güne

düşürülmüştür. Ayrıca, kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işverenlerin, bazı istisnalar dışında(4857/25-II) işçi çıkarmaları yasaklanmıştır.

•***17 Nisan 2020 tarihinde*** ise 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 25. madde ile koronavirüs gerekçeli kısa çalışma başvuruları için işverenlerin beyanları doğrultusunda kısa çalışma ödeneğinin ödenmesi kararlaştırılmıştır. Bu durumda, işverenler başvurularını yaparak kısa çalışma ödeneğini alabilecek, uygunluk tespiti ise daha sonra Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı iş müfettişlerince gerçekleştirilecektir. Yanlış veya hatalı beyanlar sonucunda oluşacak fazla veya yersiz ödemeler ise yasal faiziyle birlikte işverenden tahsil edilecektir."

•**17/11/2020- 7256 sayılı Kanunla**;

4447 sayılı Kanun'un geçici 23. maddesinde yer alan yetki, Cumhurbaşkanına 30 Haziran 2020 tarihini 31 Aralık 2020 tarihine kadar uzatma yetkisi vermiştir. Ancak bu yetki daha sonra 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu değişiklikle, Cumhurbaşkanı kararıyla yeni koronavirüs gerekçeli kısa çalışma ödeneğinin süresi sektörel olarak veya genel olarak 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzatılabilir hale gelmiştir.

4447 sayılı Kanun'a eklenen geçici 29. madde ise yeni Koronavirüs (Covid-19) sebebiyle yapılan kısa çalışma ödeneğine ilişkin olarak 2020 Ekim ayı ve öncesine ait işverenlerin hatalı işlemlerinden kaynaklanan fazla ve yersiz ödemelerin terkin edilmesi, tahsil edilenlerin ise iade veya mahsup edilmemesi kararlaştırılmıştır. Bu durumda, işverenlerin 2020 Ekim ayı ve öncesi döneme ait hatalı ödemelerden kaynaklanan miktarlar geri alınmayacak ve tahsil edilen miktarlar da iade veya mahsup edilmeyecektir hükmü gelmiştir.

2706 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, 30 Haziran 2020 tarihine kadar kısa çalışma uygulamasına başvurmuş olan işverenler için önemli bir değişiklik getirmiştir. Karara göre, bu tarihe kadar kısa çalışma süresi biten işverenlerin, 1 Temmuz 2020 tarihinden itibaren kısa çalışma süresi 1 ay daha uzatılmıştır. Bu şekilde, işverenlere ek bir süre sağlanmış ve kısa çalışma ödeneğinin devam etmesi sağlanmıştır. Kararda ayrıca belirtilen önemli bir nokta, yapılan ödemelerin başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmeyeceği olmuştur. İşgücü piyasasındaki konjonktürel duruma bağlı olarak Cumhurbaşkanı Kararı ile uzatmalar kademeli

olarak devam etmiş olup belirli sürelerle 30/06/2021 tarihine kadar uzatılmış ve bu tarih itibarıyla uygulama sona ermiştir.

Cumhurbaşkanının 3238 numaralı kararı doğrultusunda, COVID-19 pandemisinin yol açtığı dışsal zorluklar nedeniyle 1/12/2020'den itibaren kısa çalışma başvurusu yapan işletmeler için 4447 numaralı Kanunun geçici 23. maddesinde belirtilen 30/06/2020 tarihi, 31/12/2020'ye kadar uzatılmıştır. Bu süre, 3316 numaralı Cumhurbaşkanı Kararı ile bir kez daha revize edilerek 31/06/2021'e kadar genişletilmiştir.

3/11/2022'de kabul edilen 7420 numaralı yasa değişikliğiyle Gelir Vergisi Kanunu ve diğer bazı yasal düzenlemelerde değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, 14. maddeyle 4447 sayılı Kanuna geçici 32 nci madde eklenmiştir. Bu yeni maddeye göre, pandemi sürecinde koronavirüs nedeniyle uygulanan kısa çalışma ve nakdi ücret desteği programlarından doğan yanlış hesaplamalardan kaynaklanan fazla ya da haksız ödemelerde, ödeme tarihinden itibaren tahsil edilmemiş olan idari para cezaları iptal edilmiştir. Ancak; işverenin, kısa çalışma uygulaması sırasında 4857 sayılı Kanunun 25 inci maddesinde yer alan işverenin haklı nedenlerle feshi kapsamında sayılan durumlar hariç işveren tarafından işçi çıkarılmasına istinaden oluşan fazla ve yersiz ödemeler ile ceza soruşturması veya kovuşturmasına konu olmuş kısa çalışma ödeneği ile nakdi ücret desteği ödemeleri ilgili madde kapsamına alınmamıştır (İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023).

#### 3.3.2.3. Kahramanmaraş Merkezli Depremler Sonrasında İlan Edilen OHAL Sürecinde Kısa Çalışma Ödeneği

• 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli yaşanan depremlerin ardından ilan edilen Olağanüstü Hal (OHAL) sürecinde, çalışma ve sosyal güvenlik alanında önlemler alınmıştır. Bu önlemler, 22 Şubat 2023 tarihli ve 32112 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

•125 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenen önlemler çerçevesinde, Kahramanmaraş, Hatay, Osmaniye, Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Malatya, Şanlıurfa ve Kilis illerinde ilan edilen OHAL süresince Türkiye İş Kurumu tarafından bölgesel kriz nedeniyle hak sahiplerine kısa çalışma ödeneği ödenmiştir.

•Bu dönemde, işverenlerin kısa çalışma başvuruları, depremden etkilenme durumuna göre OHAL ilan edilen bölgelerde yer alan işyerleri için uygunluk tespiti tamamlanmadan kısa çalışma ödeneği alabilmelerini sağlamaktadır. Bu süreçte, depremden etkilenen ve belgelenen işyerleri için kısa çalışma ödeneği ödenmiştir. Ancak, işverenlerin hatalı bilgi ve belge sunmaları sonucunda yapılan fazla ödemeler, yasal faiziyle birlikte işverenden tahsil edileceği hükmüne yer verilmiştir (125 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2023).

•28 Temmuz 2023 tarihli 7410 sayılı Cumhurbaşkanı kararı, deprem bölgesindeki işverenlere ve çalışanlara yönelik bazı önemli destekleri içermektedir. Bu karar, 8 Mayıs 2023 tarihine kadar kısa çalışma uygulayan işyerlerinin, aynı çalışanları ve aynı koşulları sürdürmeleri kaydıyla 7 Ağustos 2023 tarihine kadar bu uygulamayı gerekli bir belge talep etmeksizin uzatma hakkına sahip olduklarını belirtmektedir. Bu, deprem bölgesindeki işletmelerin ve çalışanların ekonomik istikrarlarını korumak amacıyla alınmış önemli bir tedbir olarak görülmektedir. Ayrıca, aynı kararla bölgesel kriz nedeniyle ödenen kısa çalışma ödeneğinin, işsizlik ödeneği süresinden düşülmeyeceğine dair bir karar alınmıştır. Bu, çalışanların gelecekte işlerini kaybetmeleri durumunda önce aldıkları destekten feragat etmek zorunda kalmayacakları anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, 7410 sayılı Cumhurbaşkanı kararı, deprem bölgesindeki işverenlere ve çalışanlara yönelik önemli bir destek mekanizması sunmaktadır (7410 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, 2023).

Tablo 4: Deprem Dönemi Kısa Çalışma Ödeneği Ödeme Tablosu

| **İLLER/FAALİYETLER** | **Kısa Çalışma Ödeneği** | |
|---|---|---|
| | **Kişi Sayısı** | **Ödeme Miktarı** |
| **ADANA** | 4.140 | 20.745.115 |
| **ADIYAMAN** | 7.779 | 68.011.232 |
| **DİYARBAKIR** | 425 | 3.206.414 |
| **ELAZIĞ** | - | - |
| **GAZİANTEP** | 6.113 | 33.411.320 |
| **HATAY** | 33.750 | 324.856.192 |
| **KAHRAMANMARAŞ** | 35.375 | 313.338.679 |
| **KİLİS** | 29 | 167.955 |

| | | |
|---|---|---|
| **MALATYA** | 19.961 | 160.262.043 |
| **OSMANİYE** | 1.865 | 11.819.905 |
| **ŞANLIURFA** | 796 | 3.504.564 |
| **Toplam** | **110.233** | **939.323.420** |

Tablo 10.08.2023 tarihine kadar yapılan ödemeleri içermektedir. Kısa çalışma ödeneği için ay içerisinde birden fazla ödeme yapılabileceğinden son ayın ödeme yapılan kişi sayısı ve ödeme miktarında artış olabilecektir

(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

### 3.3.2.4. Kısa Çalışma Ödeneği Analizi

Her ne kadar kısa çalışma uygulamasının Türkiye'deki tarihsel geçmişi çok eski bir döneme dayanmasa da, COVID-19 benzeri birçok kriz ile mücadele edilmesinde kısa çalışma uygulaması yıllar itibariyle birçok kritik zamanda devreye alınmıştır. Tablo 5'de de görüleceği üzere, kısa çalışma ödeneği özellikle 2009, 2019, 2020, 2021 ve 2023 yıllarında kendine oldukça yoğun bir şekilde uygulama alanı bulmuştur. Kısa çalışmanın yoğun olarak uygulandığı bu dönemlerden ilki olan 2009 yılında, ABD'de ortaya çıkan küresel ekonomik krizin olası etkilerinin bertaraf edilmesi amacıyla yoğun bir şekilde kısa çalışma uygulamasını başvurulmuştur. 2018-2019 yıllarında ise dövizde yaşanan öngörülmeyen artış nedeniyle "Dışsal etkilerden kaynaklanan zorlayıcı sebep" gerekçeli kısa çalışma uygulaması hayata geçirilmiş olup yoğun bir şekilde kısa çalışma uygulanmıştır. 2020 ve 2021 yıllarında COVID-19 pandemisinin işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkileriyle mücadele edilmesi amacıyla kısa çalışma uygulaması yoğun bir şekilde uygulanmış, özellikle COVID-19 pandemisinin zirve yaptığı 2020-2021 yıllarında daha önce benzeri görülmemiş bir seviyede kısa çalışma uygulanarak işsizlik sigortasından işgücü piyasasına çok önemli bir destek sağlanmıştır. Son olarak ise 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Kahramanmaraş merkezli depremler nedeniyle kısa çalışma uygulaması tekrardan devreye alınarak yoğun bir şekilde uygulanmıştır.

Tablo 5: Kısa Çalışma Ödeneği Yıllar İtibariyle Genel Ödeme Tablosu

| YILLAR | **Kısa Çalışma Ödeneği** (***) | | |
|---|---|---|---|
| | Hak Eden Kişi Sayısı | Ödeme Yapılan Kişi Sayısı | Ödeme Miktarı |
| **2002** | - | - | - |
| **2003** | - | - | - |
| **2004** | - | - | - |
| **2005** | 21 | - | 10.566 |
| **2006** | 217 | - | 64.398 |
| **2007** | 40 | - | 22.051 |
| **2008** | 0 | - | 0 |
| **2009** | 190.066 | 168.467 | 162.473.091 |
| **2010** | 27.159 | 55.444 | 39.144.356 |
| **2011** | 5.814 | 5.821 | 4.243.884 |
| **2012** | 2.855 | 3.110 | 3.005.208 |
| **2013** | 968 | 872 | 824.581 |
| **2014** | 66 | 94 | 74.205 |
| **2015** | 115 | 1.384 | 304.470 |
| **2016** | 733 | 789 | 1.276.589 |
| **2017** | 494 | 465 | 759.961 |
| **2018** | 1.393 | 4.369 | 3.070.784 |
| **2019** | 105.125 | 95.666 | 181.808.909 |
| **2020** | 3.743.473 | 3.723.097 | 25.565.353.975 |
| **2021** | 122.332 | 1.721.162 | 11.217.500.257 |
| **2022** | 70 | 48.984 | 11.263.138 |
| **2023 (*)** | 110.983 | 122.326 | 947.670.785 |
| **Toplam** | **4.311.924** | ****** | **38.138.871.206** |

(*) 03.08.2023 tarihine kadar yapılan ödemelere ilişkin veri

(***) Kısa çalışma ödeneği için ay içerisinde birden fazla ödeme yapılabileceğinden son ayın ödeme yapılan kişi sayısı ve ödeme miktarında artış olabilecektir.

(****) Kısa çalışma ödeneği 2020 yılı hak eden sayısına Cumhurbaşkanı Kararıyla Uzatma nedeniyle oluşturulan bildirgeler ilave edilmemiştir.

(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

Yukarıda da bahsedildiği üzere dünyada ve Türkiye'de verilen en büyük sınavlardan ve kriz dönemlerinde biri yakın tarihte tecrübe ettiğimiz COVID-19 pandemisidir. Pandeminin işgücü

piyasalarında ortaya çıkardığı negatif etkileri en aza indirmek için kısa çalışma kritik bir rol üstlenmiştir. Ancak, pandeminin büyüklüğünden dolayı kısa çalışma mevcut koşulları işgücü piyasasının olağandışı koşullarına tam anlamıyla cevap verememiş, Almanya, ABD, Fransa, Kanada, Güney Kore ve Türkiye gibi birçok ülke bu kapsamda bir takım esnekliklere ve değişikliklere gitmek zorunda kalmıştır.

Örneğin, ABD'de COVID-19 kriziyle ilgili ana önlem olan ABD CARES Yasası, kısa çalışma tazminatının kullanımını teşvik edecek önemli adımları da içermiştir. Bu kapsamda iş paylaşımı planları olmayan eyaletlere bunları geliştirmeleri için mali destek sağlanmış ve federal hükümet ödenen tüm kısa çalışma tazminatı yardımları için eyaletlere geri ödeme yapmıştır. Almanya'da ise kısa çalışma ödeneğine erişim kurallarının hafifletilmesi ve işçilerin kayıp kazançları için yasal ikame oranlarını yükseltilmesi yoluyla kısa çalışma uygulamasının yoğun bir şekilde uygulanabilmesine imkân tanınmıştır. COVID-19'un yarattığı olumsuz etkilere karşı Fransa'da uzun süredir yürürlükte olan kısa çalışma düzenlemesi için daha yüksek bir ücret ikame oranı belirlenmiştir ve normal şartlarda 6 ay olan yararlanma süresi 12 aya çıkartılarak ödenekten yararlanma miktarı ve süresi genişletilmiştir. Güney Kore'de COVID-19 pandemisinde hem kısa çalışma uygulamasının mevcut koşulları esnetilmiş hem de yeni uygulamalar getirilerek etkili bir şekilde uygulanmıştır. Bu kapsamda özellikle sektörel bazda ağır darbe gören şirketlere yüksek ikame oranları uygulanmış, bununla birlikte kısa çalışma uygulamasının tamamlayıcı niteliğindeki işsizlik yardımları ile gelir kayıplarının telafi oranlarını yükseltilmiştir. Kanada'da da benzer şekilde kısa çalışma uygulaması mevcut hali ile işgücü piyasasına yeterli düzeyde cevap verememiş olup mevcut kısa çalışma uygulamasının yararlanma şartlarında, daha önce İş paylaşımı (Work Sharing) programını kullanan işverenler için zorunlu bekleme süresi kaldırılmıştır ve böylece uygun işverenler hemen yeni bir anlaşmaya girebilmeleri gibi bazı esnekliklere gidilmiştir.

Tablo 6: COVID-19 Dönemine Ait Kısa Çalışma Ödeneği Ödeme Tablosu

| | **Kısa Çalışma Ödeneği** | |
|---|---|---|
| **İlgili Dönem** | **Kişi Sayısı** | **Tutar** |
| **2020 Mart** | 77.120 | 21.852.161 |
| **Nisan** | 3.234.154 | 5.090.384.774 |
| **Mayıs** | 3.279.974 | 5.558.623.446 |
| **Haziran** | 2.486.248 | 3.375.448.605 |
| **Temmuz** | 1.662.480 | 2.640.425.309 |
| **Ağustos** | 1.296.690 | 2.042.087.297 |
| **Eylül** | 1.048.952 | 1.616.164.848 |
| **Ekim** | 966.626 | 1.491.833.576 |
| **Kasım** | 1.014.366 | 1.534.720.694 |
| **Aralık** | 1.375.326 | 2.135.932.623 |
| **2021 Ocak** | 1.391.181 | 2.191.133.782 |
| **Şubat** | 1.329.451 | 2.114.679.784 |
| **Mart** | 1.158.103 | 1.777.635.260 |
| **Nisan** | 1.086.820 | 1.594.769.695 |
| **Mayıs** | 1.312.978 | 2.036.101.616 |
| **Haziran** | 991.453 | 1.482.392.699 |
| **Temmuz** | 3.464 | 4.895.113 |
| **Ağustos** | 3.461 | 4.717.936 |
| **Eylül** | 2.374 | 2.451.926 |
| **Ekim** | 3.948 | 3.374.008 |
| **Kasım** | 3.661 | 2.599.289 |
| **Aralık** | 4.099 | 2.426.139 |
| **2022 Ocak** | 3.729 | 1.278.263 |
| **Şubat** | 9.242 | 1.946.916 |
| **Mart** | 11.263 | 1.659.180 |
| **Nisan** | 6.710 | 1.162.458 |
| **Mayıs** | 4.413 | 858.141 |
| **Haziran** | 3.873 | 1.021.338 |
| **Temmuz** | 3.078 | 1.050.669 |
| **Ağustos** | 2.286 | 416.107 |
| **Eylül** | 1.997 | 457.609 |
| **Ekim** | 1.490 | 685.949 |

| | | |
|---|---|---|
| **Kasım** | 809 | 155.548 |
| **Aralık** | 992 | 568.500 |
| **2023 Ocak** | 1.261 | 1.331.021 |
| **Şubat** | 2.229 | 483.506 |
| **Mart** | 2.453 | 1.332.911 |
| **Nisan** | 3.067 | 3.038.572 |
| **Mayıs** | 790 | 1.332.668 |
| **Haziran** | 1.087 | 1.326.693 |
| **Toplam** | **3.774.805** | **36.744.756.631** |

(*) 03/08/2023 itibarıyla

(**)COVİD 19 Kapsamında yapılan ödemeleri içermektedir.

(Kaynak: İŞKUR İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı, 2023)

Yukarı yer alan Tablo 6'dan da anlaşılacağı üzere ülkemizde COVID-19 kapsamında kısa çalışma ödemelerine ilk olarak 2020 Mart dönemi için başlanmıştır. Vaka sayılarının hızla artması ve buna ilişkin olarak sıkı kapanma tedbirlerinin gelmesi ile işletmeler çalışmalarına ara vermek zorunda kalmış, piyasada arz daralması yaşanmış ve bu kapsamda işverenler işletmelerinin çalışma saatlerinde azalmaya gitmek zorunda kalmışlardır. Bütün bu gelişmelerin akabinde salgın kısmen de olsa azalmaya başlamış ve bu sebepten kademeli normalleşme sürecine geçilerek bir nebzede olsa kısa çalışmanın yükü azalmıştır. Ancak sonrasında vaka sayıların tekrar artması ve bunun akabinde tedbirlerin tekrardan uygulanmaya koyulması ile Aralık 2020 den itibaren kısa çalışma miktarı tekrardan artmaya başlamıştır. Ancak yararlanan kişi sayısı 2020 Nisan-Mayıs-Haziran ayında kısa çalışmadan yararlanan kişi sayısına yaklaşamamıştır. COVID-19 döneminde kısa çalışma ödeneğinin bu kadar etkin bir şekilde kullanılması ve yararlanan kişi sayısında bu kadar çok kişinin kapsam alanına alınmasında şüphesiz yararlanma koşullarının esnetilmesi etkili olmuştur. Bu esnekliklerden belki de en önemlisi normal şartlarda 600 gün olan prim şartının COVID-19 pandemisi kaynaklı kısa çalışma özelinde 450 güne düşürülmesi olmuştur. Bu düzenleme kapsamında fazladan tahmini 400 bin civarı kişi ödenek alma hakkına sahip olmuş olup bu kişilere toplamda 1,5 Milyon TL'yi aşan bir ödeme yapılmıştır. Bununla birlikte, normal şartlarda 120 gün kesintisiz çalışıyor olma şartı 60 güne düşürülmüş olup, bu sayede daha fazla kişi kapsam alanına alınarak daha fazla çalışanın kısa çalışma imkanından yararlanması sağlanmıştır. Bu kadar büyük bir kriz

zamanında yararlanma şartlarının esnetilmesi ve daha fazla kişinin bu kapsama alınmasının doğru bir karar olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, bu kadar derin kriz anlarında kısa çalışma uygulamasının etkin bir şekilde uygulanması adına bu şartların kalıcı olarak esnetilmesinin yerinde olacağı düşünülmekte olup gerçekleştirilecek düzenlemeler aracılığıyla programın etkinliğinin ve verimliliğinin artacağı değerlendirilmektedir.

Pandemi döneminde kısa çalışma alanında getirilen bir diğer yenilik ise kısa çalışma hak edişlerine ilişkin olarak yapılan teftiş işleminin daha sonraya bırakılması olmuştur. Bu uygulama derin kriz anında işverenin ve işçinin desteklenmesinde hızlı hareket kabiliyeti kazanmak için hayata geçirilmiştir. Çalışanların gelir kaybının hızlı bir şekilde telafi edilmesini amaçlayan bu uygulama krize hızlı tepki vermenin bir gereği olarak, dönemin şartları da göz önüne alındığında, doğru ve yerinde bir karar olarak değerlendirilmektedir. Ancak teftiş safhasının ödeme yapıldıktan sonraya bırakılması ilerleyen süreçlerde bazı problemlerin ortaya çıkmasına da sebep olmuştur. Ödeme yapıldıktan sonra teftiş sonucunda kısa çalışma uygunluk raporu olumsuz sonuçlanan işverenler için fazla ve yersiz ödeme çıkartılması, bunların tespiti, fazla ve yersiz ödemenin tahsili gibi birçok sıkıntıyı beraberinde getirmiştir. Yapılan uygulama her ne kadar dönemin şartlarına göre uygun olarak değerlendirilse de sonrasında yarattığı problemler sebebiyle çok zor durumda kalınmadıkça kullanılmaması gereken bir yöntem olduğu değerlendirilmektedir. Bunun yerine teftiş süreçlerinin hızlandırılması ve İŞKUR ile teftiş başkanlığı arasındaki sistemsel irtibatın ve işbirliğinin geliştirilmesi süreçlerine odaklanılmalıdır.

Yukarıda da bahsedildiği üzere pandemi döneminde kısa çalışma alanında birçok kritik değişiklik yapılarak ilgili ödenekten yararlanma alanında esnekliklere gidilmiştir. Ancak bu dönemde kısa çalışma uygulamasında ödeme miktarının hesaplanması bakımından hiçbir esnekliğe yer verilmemiştir. Gerek pandemi sürecinin uzun sürmesi gerekse kriz sürecinin çok derin bir etki yaratması vatandaşların normal zamanlarda karşılaşabileceklerinden daha büyük bir sıkıntı içerisine girmesine neden olmuştur. Bu bakımdan Türkiye'de mevcut ücret ikame oranlarında herhangi bir değişikliğe gidilmeyip aynı ücret ikame oranlarında uygulamaya devam edilmesinin bir eksiklik olduğu değerlendirilmektedir. Genel olarak uygulanan kısa çalışma ödeneği kapsamında sağlanan %60'lık oran makul bir oran olarak kabul edilebilir ancak

pandemi gibi ağır krizlerde tüm ekonominin derinden etkilenmesi kişilerin yaşam koşullarını olağanüstü şekilde etkilemiş olup böylesi dönemler için çalışanların gelir kaybının daha yüksek oranda telafi edilmesi elzem hale gelmektedir. Dolayısıyla sonraki süreçlerde COVID-19 pandemisi gibi işgücü piyasasında derin bir etki yaratan kriz dönemleri için uygulamaya konulacak kısa çalışma programlarında ücret ikame oranlarının artırılmasının olumlu etkilerinin olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, ülkemizde kısa çalışma ödeneği miktarı belirlenirken kişinin çalışmayan eş, bakmakla yükümlü olduğu çocuk vb. gibi ailevi durumları dikkate alınmamaktadır. Kişilere sunulan asgari yaşam standardına katkı sağlanması adına kişilerin ailevi durumunun da değerlendirilerek ödenek miktarı hesaplamasında dikkate alınmasında fayda görülmektedir. Bu konuda Almanya'da uygulanan model, iyi bir uygulama örneği olarak göze çarpmaktadır. Almanya'da standart olarak kısa çalışmaya dahil olan işçinin kayıp net maaşının yüzde 60'ı için kısa çalışma ödeneği ödenmekte iken hanede en az bir çocuk yaşıyorsa, kısa çalışma ödeneği net maaşın yüzde 67'si olarak hesaplanmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'de uygulanan kısa çalışma uygulaması için de kişilerin özel durumlarına göre farklı ödenek miktarları alabilecekleri bir sistemin oluşturulmasının önemli olduğu ve kişiler açısından oldukça faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

### 3.3.3. Nakdi Ücret Desteği

#### 3.3.3.1. Nakdi Ücret Desteğine Genel Bir Bakış

Nakdi ücret desteği uygulaması pandemi öncesi dönemde yürütülen bir uygulama olmamakta olup ilk kez pandemi dönemine yönelik olarak 2020 yılında ortaya çıkmıştır. Daha sonrasında da deprem sebebiyle ilan edilen OHAL illeri için de nakdi ücret desteği tekrardan uygulamaya koyulmuştur. Tezin bu bölümünde konuyla ilgili genel bir bilgilendirmede bulunulmuş olup, bu kapsamda tezin ilerleyen bölümlerinde yer alan COVID-19 döneminde uygulanan nakdi ücret desteği ve Kahramanmaraş merkezli depremler sonrasında ilan edilen OHAL Sürecinde nakdi ücret desteği başlıkları altında konuyla ilgili detayla bilgi verilecektir.

3.3.3.2. COVID-19 Pandemisi Döneminde Nakdi Ücret Desteği

İlk kez COVID-19 pandemisi döneminde işçilere belirli şartları sağlamaları halinde nakdi ücret desteği adı altında özel bir ödeme düzenlemesi sunulmuştur. 17 Nisan 2020 tarihinde yürürlüğe giren 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (COVID-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun kapsamında nakdi ücret desteği programı başlatılarak pandemi sürecinde işçileri desteklemek adına önemli bir adım atılmıştır. Bu program, 4857 sayılı İş Kanunu'nun geçici 10. maddesi kapsamında, özellikle ücretsiz izne ayrılan çalışanlara ve 15 Mart 2020 tarihinden sonra işlerine son verilen ancak işsizlik ödeneği almaya hak kazanamayan vatandaşlara yönelik olarak hayata geçirilmiştir.

Bu düzenleme, istihdamın korunması ve işsizliğin azaltılması amacıyla atılmış önemli bir adım olma özelliğine sahip olmaktadır. İşverenler, bu dönemde işçilerin iş sözleşmelerini sadece belirli şartlara göre feshedebilmişlerdir. Aynı dönemde, ücretsiz izinde veya işsizlik durumunda bulunan işçilere ekonomik açıdan destek sağlamak amacıyla günlük bazda belirli bir miktar ödeme yapılarak, işçilerin maddi zorluklarını hafifletmek ve istihdamın sürdürülmesine katkıda bulunmak amaçlanmıştır. İşverenlerin işçilere karşı fesih hakkını kullanmaması ve işçilerin ücretsiz izne ayrıldıkları süre boyunca iş sözleşmelerinin haklı nedenle feshedilemeyeceği de bu düzenlemeyle yürürlüğü konulmuştur.

**4857 Sayılı İş Kanunu Geçici 10 uncu Madde**

17 Nisan 2020 tarihinde, 7244 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi ile 4857 sayılı İş Kanunu'na geçici 10 uncu madde eklenmiştir.

> *"GEÇİCİ MADDE 10 – Bu Kanunun kapsamında olup olmadığına bakılmaksızın her türlü iş veya hizmet sözleşmesi, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay süreyle 25 inci maddenin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde ve diğer kanunların ilgili hükümlerinde yer alan ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzeri sebepler dışında işveren tarafından feshedilemez.*
>
> *Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç aylık süreyi geçmemek üzere işveren işçiyi tamamen veya kısmen ücretsiz izne ayırabilir. Bu madde kapsamında ücretsiz izne ayrılmak, işçiye haklı nedene dayanarak sözleşmeyi fesih hakkı vermez.*
>
> *Bu madde hükümlerine aykırı olarak iş sözleşmesini fesheden işveren veya işveren vekiline, sözleşmesi feshedilen her işçi için fiilin işlendiği tarihteki aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezası verilir.*

*Cumhurbaşkanı birinci ve ikinci fıkrada yer alan üç aylık süreleri altı aya kadar uzatmaya yetkilidir."*

Bu düzenlemenin amacı, çalışanların iş güvencesini sağlamak ve işverenlerin işçileri keyfi olarak işten çıkarmasını engellemektir. İşveren, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan durumlar vb. sebepler dışında, bu düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay boyunca iş sözleşmesini feshedemez. Ayrıca ücretsiz izne çıkarılan işçiler, bu durumu haklı neden olarak kullanarak sözleşmeyi feshetme hakkına sahip değillerdir. Bu düzenleme, işçilerin iş güvencesini korurken işverenlerin de belirli durumlarda işletme ihtiyaçlarına uygun hareket etmelerini sağlamıştır.

**4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Geçici 24 üncü Madde**

17 Nisan 2020 tarihinde, 7244 sayılı Kanunun 7 inci maddesi ile 4447 sayılı Kanuna da geçici 24 üncü madde eklenmiştir.

*"GEÇİCİ MADDE 24 – Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte iş sözleşmesi bulunmakla birlikte 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesi uyarınca işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçiler ile 15/3/2020 tarihinden sonra 51 inci madde kapsamında iş sözleşmesi feshedilen ve bu Kanunun diğer hükümlerine göre işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almamak kaydıyla ve 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesinde yer alan fesih yapılamayacak süreyi geçmemek üzere, bu süre içinde ücretsiz izinde bulundukları veya işsiz kaldıkları süre kadar, Fondan günlük 39,24 Türk lirası nakdi ücret desteği verilir. Yapılan ödemelerden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılamaz.*

*Birinci fıkra kapsamında ücretsiz izne ayrılarak nakdi ücret desteğinden yararlanan işçinin fiilen çalıştırıldığının tespiti halinde işverene, bu şekilde çalıştırılan her işçi ve çalıştırıldığı her ay için ayrı ayrı olmak üzere fiilin işlendiği tarihteki 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesince belirlenen aylık brüt asgari ücret tutarında çalışma ve iş kurumu il müdürlüklerince idari para cezası uygulanır ve ödenen nakdi ücret desteği ödeme tarihinden itibaren işleyecek kanuni faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir.*

*Bu madde kapsamında nakdi ücret desteğinden yararlananlardan 5510 sayılı Kanuna göre genel sağlık sigortalısı veya genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişi kapsamına girmeyenler, aynı Kanunun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında genel sağlık sigortalısı sayılırlar ve genel sağlık sigortasına ilişkin primleri Fondan karşılanır.*

*Bakanlık, nakdi ücret desteğine ilişkin ödeme usul ve esaslarını belirlemeye ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye yetkilidir."*

Nakdi ücret desteğinin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen Geçici 24. madde ile COVID-19 pandemisi dönemine özgü olarak uygulanan bir destek programıdır. Bu destek

programı, işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçiler ile işsizlik ödeneğinden yararlanamayan ve iş sözleşmesi feshedilen işçilere yönelik olarak düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra nakdi ücret desteğinden faydalanacak kişilerin belirli kriterlere uygun olmaları gerekmektedir. Bu kişilerin herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almamaları gerekmektedir. Pandeminin ilk süreçlerinde destek tutarı günlük 39,24 Türk Lirası olarak belirlenmiş olup ücretsiz izinde bulunan işçilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmıştır. Bu sayede işçilerin sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri sağlanmaktadır. Nakdi ücret desteği ödemeleri, damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmadan gerçekleştirilmiştir.

Bu düzenlemenin amacı, işçilerin gelir kayıplarının telafi edilmesi ve sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri olmuştur.

**4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Geçici 27. Madde (İstihdama Dönüş Teşviki)**

1/1/2019-17/4/2020 aralığında 4857 sayılı Kanunun 25/(II) numaralı bendinde belirtilen sebepler dışında hizmet akdi sona erenler ile hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmeksizin 1/12/2020 tarihi itibarıyla istihdam edilmeye devam edilmekte olanlardan, iş veya hizmet sözleşmelerinin sona erdiği ya da hâlihazırda çalışmakta oldukları en son özel sektör işverenine 30 gün içerisinde başvuruda bulunan ve işveren tarafından işe başlatılıp ücretsiz izne ayrılanlara (1/10/2020 döneminde SGK'ya bildirilenler, emekliler ve yabancılar hariç) 2020 yılı Nisan ayında uygulamaya başlanılan nakdi ücret desteği uygulaması ile benzer esaslar çerçevesinde nakdi ücret desteği ödenmiştir.

Bu düzenleme, belirli dönemlerde hizmet akdi sona eren bireylerin, son özel sektör işyerlerinde yeniden istihdam edilmesi veya daha önce çalıştıkları sürelerin Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi sonucunda işverenler tarafından ücretsiz izne ayrılmaları durumunda, bu kişilerin geçici fesih kısıtı döneminde nakdi ücret desteğinden yararlanmalarını sağlamıştır. Bu düzenlemenin amacı, işverenlerin işçileri ücretsiz izne ayırma kararlarını kolayca alabilmelerini ve bu dönemde işçilerin ekonomik güvencelerini sağlamak için nakdi ücret desteği şemsiyesi altında koruma altına almak olmuştur. Bu kapsamda, nakdi ücret desteğinden yararlanmayan bir kesime yeni düzenleme ile yararlanma hakkı verilmiş olup nakdi ücret desteğinin kapsama alanı

kısmen de olsa biraz genişletilmiştir. Bunun yanı sıra aynı düzenleme ile nakdi ücret desteğinin tutarını, asgari ücret artış oranında artırmaya Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Ayrıca, bu düzenleme kapsamında nakdi Ücret desteğinin miktarını artırmak için Cumhurbaşkanına yetki verilmiştir.

**4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Geçici 28. Madde (Artı İstihdam Teşviki)**

İlgili düzenleme kapsamında, özel sektör işyerlerinde 2019/Ocak ila 2020/Nisan dönemlerinde en az çalışan sayısına ilave olarak istihdam edilenler ile 17/4/2020 tarihinden sonra ilk defa tescil edilen ya da daha önce tescil edildiği hâlde 2019/Ocak ila 2020/Nisan aylarında bildirim yapmayan özel sektör işyerlerinde 1/12/2020 tarihinden itibaren işe başlatılıp ücretsiz izne ayrılanlara (1/10/2020 döneminde SGK'ya bildirilenler, emekliler ve yabancılar hariç) 2020/Nisan ayında uygulamaya başlanılan nakdi ücret desteği uygulaması ile benzer esaslar çerçevesinde nakdi ücret desteği ödenmiştir. Bu, işverenlerin işçileri ücretsiz izne ayırarak işçilerin gelir kayıplarını azaltmalarını ve işçilerin iş güvencesini sağlamalarını amaçlanmıştır.

**4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Geçici 56. Madde**

Son olarak 2021 yılı Nisan ayında yapılan düzenleme ile yiyecek ve içecek hizmeti sektöründe faaliyet gösteren işyerleri ile ramazan ayı boyunca kısıtlamalara tabi işyerlerinde 2021 Mart ayında sözleşmesi bulunan çalışanlara, 2021 yılı Nisan ve Mayıs aylarına ilişkin olarak, ücretsiz izne ayrıldıkları dönem için nakdi ücret desteği verilmesi hükmü getirilmiştir. Böylece nakdi ücret desteğinin kapsam alanı kısmen de olsa esnetilmiştir.

**Nakdi Ücret Desteğinin Kapsamı**

Ücretsiz izin sürecinde olan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçiler ile iş sözleşmeleri 15/03/2020 tarihinden sonra işsizlik ödeneğine hak kazanacak şekilde sonlandırılan ancak işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçileri kapsamıştır.

1/1/2019-17/4/2020 tarihleri arasında, 4857 sayılı Kanunun 25/(II) numaralı bendinde belirtilen sebepler dışında hizmet akdi sona erenler ile özel sektör işyerlerinde 2019/Ocak ila 2020/Nisan dönemlerindeki çalışan sayısına ek olarak istihdam edilenlerden, 1/12/2020 tarihinden itibaren

işe başlatılan ve daha sonra ücretsiz izne ayrılan kişilere, 2020 yılı Nisan ayında uygulamaya konulan nakdi ücret desteği sağlanmıştır.

Ayrıca 2021 yılı Nisan ayında yapılan bir düzenleme ile yiyecek ve içecek hizmeti sektöründe faaliyet gösteren işyerleri ile ramazan ayı boyunca kısıtlamalara tabi olan işyerlerinde, 2021 Mart ayında iş sözleşmesi bulunan çalışanlara 2021 yılı Nisan ve Mayıs aylarında ücretsiz izne ayrıldıkları dönem için günlük 50 TL ödeme yapılması kararlaştırılmış ve bu kapsamda hak kazanma şartlarını sağlayan işçilere nakdi ücret desteği ödemeleri gerçekleştirilmiştir.

**Yararlanma Şartları**

Nakdi ücret desteğinden yararlanılabilmesi için sigortalının;

- 17/4/2020 tarihi itibarıyla iş sözleşmesinin bulunduğu işveren tarafından 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesi uyarınca ücretsiz izne ayrılma,
- Kısa çalışma ödeneğinden yararlanmama,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almama,
- İşsizlik sigortası kapsamında çalışıyor olma,

koşullarını birlikte taşıması gerekmektedir.

Ayrıca; 1/1/2019-17/4/2020 aralığında 4857 sayılı Kanunun 25/(II) numaralı bendinde belirtilen sebepler dışında hizmet akdi sona erenler ile özel sektör işyerlerinde 2019/Ocak ila 2020/Nisan dönemlerinde en az çalışan sayısına ilave olarak istihdam edilenlerden 1/12/2020 tarihinden itibaren işe başlatılıp ücretsiz izne ayrılanların;

- Teşvik hükümleri kapsamında SGK'ya ilgili Kanun numarası seçilerek Aylık Prim ve Hizmet Belgelerinin/Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannameleri ile bildirilme,
- SGK'ya 1/10/2020 döneminde bildirim yapılmamış olma,
- Kısa çalışma ödeneğinden yararlanmama,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almama,

- Yabancı olmama,
- İşsizlik sigortası kapsamında çalışıyor olma, koşullarını birlikte taşıması gerekmektedir.

İşsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilerin;

- 15/3/2020 tarihinden sonra 4447 sayılı Kanunun 51 inci maddesi kapsamında iş sözleşmesi feshedilmiş olması,
- Fesih nedeni dışında hak kazanma koşullarını taşımama nedeniyle işsizlik ödeneğinden yararlanamaması,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almaması,

gerekmektedir.

Yiyecek ve içecek hizmeti sektöründe faaliyet gösteren işyerleri ile ramazan ayı boyunca kısıtlamalara tabi işyerlerinde çalışan işçilerin ise;

- Mart 2021 itibarıyla iş sözleşmesinin bulunduğu ve başvuru anında ana faaliyet kodu olarak 56 kodunda faaliyet gösteren işverenleri ile 61.90.05, 85.51.03, 93.11.01, 93.12.07, 93.13.01, 93.19.05, 93.21.01, 93.29.02, 93.29.03, 96.02.01, 96.04.01, 96.04.02 veya 96.04.03 kodlarında işverenleri tarafından 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesi uyarınca ücretsiz izne ayrılmaları,
- Kısa çalışma ödeneğinden yararlanmamaları,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almamaları,
- İşsizlik sigortası kapsamında çalışıyor olmaları,

gerekmektedir.

**Nakdi Ücret Desteği Başvuruları**

Bir işyerinde çalışırken, belirlenen fesih kısıtı döneminde ücretsiz izne çıkartılan ve kısa çalışma avantajından faydalanamayan çalışanların nakdi ücret yardımından faydalabilmesi için SGK web sitesi üzerinden işverenleri tarafında başvuru yapılmıştır.

Diğer yandan, işsizlik yardımı almayı hak edemeyen çalışanlar için süreç biraz daha farklı işlemiştir. İş akdi 15/03/2020'den sonra sonlandırılan ve işsizlik yardımı için İŞKUR'a başvuruda bulunan fakat bu yardımdan yararlanamayan çalışanlar için, nakdi ücret yardımını alabilmek adına ek bir başvuru yapmalarına gerek olmadan İŞKUR, bu destek ödemelerini otomatik olarak yapmıştır.

**Yararlanma Süresi**

Nakdi ücret desteği kapsamında, 4857 sayılı İş Kanunu'nun Geçici 10. maddesinin ikinci fıkrası tarafından belirlenen hüküm, üç aylık bir fesih yapma yasağı süresi boyunca ödeme yapılmasını öngörmektedir. Bu hüküm, işverenlerin işçileri ücretsiz izne ayırmak veya iş sözleşmelerini feshetmek yerine nakdi ücret desteği sağlamalarını amaçlamaktadır. Bu süre, üç aylık dönemi geçmeyecek şekilde belirlenmiştir.

Ancak üç aylık süreyi önce 6 aya uzatmaya, ardından her defasında en fazla üçer aylık sürelerle 30/6/2021 tarihine kadar uzatmaya Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Fesih kısıtı, dolayısıyla nakdi ücret desteği; toplamda 7 kez olmak üzere 30/06/2021 tarihine kadar uzatılmış olup, bu tarih itibari ile fesih kısıtı ve dolayısıyla nakdi ücret desteği uygulaması sona ermiştir.

Yiyecek ve içecek hizmeti sektöründe faaliyet gösteren işyerleriyle ramazan ayı boyunca kısıtlamalara tabi işyerlerinde çalışanlara yönelik bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme, 2021 Nisan ve Mayıs aylarında ücretsiz izne ayrılan çalışanlara belirli bir ödeme yapılmıştır.

**Ödeme Miktarı**

2021'de, nakdi ücret desteği, belirli ekonomik düzenlemelerle birkaç kez revize edilmiştir. Yılın başında, asgari ücretteki %21,56'lık artışa paralel olarak, günlük nakdi ücret desteği miktarı 39,24 TL'den 47,70 TL'ye yükseltilmiştir. Ancak bu miktar, yılın ilerleyen dönemlerinde

yapılan kanuni düzenlemelerle 50 TL'ye çıkarılmıştır. 7316 sayılı Kanun'un 2021 Nisan ayında getirdiği bu değişiklik, işçilere daha fazla ekonomik destek sağlamayı amaçlamaktadır. Ek olarak, 30/4/2021 tarihi itibariyle bu destekten yapılan ödemelerde damga vergisi kesintisi yapılmaması kararı alınmıştır.

**Ödemeye İlişkin Hususlar**

Nakdi ücret desteği, bir ay için en fazla 30 gün ödenmektedir. Yapılacak ödemeler, ilgililerin işverenleri tarafından belirtilen; IBAN/ PTT şube gibi ödeme kanalları vasıtasıyla İŞKUR tarafından yapılmaktadır.

**Sunulan Hizmetler**

- Nakdi ücret desteği ödenmesi,
- Genel sağlık sigortası primleri ödenmesi,

hizmetleri sunulmaktadır.

**İşbirliği Yapılan Kurum ve Finansman**

Nakdi ücret desteğine ilişkin başvuru işlemleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmekte, ödemeler İŞKUR tarafından yapılmakta, uygulamayla ilgili denetimler de Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılmaktadır.

**Mevzuat Değişiklikleri(Kronolojik)**

- **16/4/2020 tarih ve 7244 sayılı Kanunla** 4857 sayılı İş Kanununa geçici 10 uncu madde eklenmiş ve fesih yasağı uygulaması başlatılmıştır.
- **16/4/2020 tarih ve 7244 sayılı Kanunla** 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanununa geçici 24'üncü madde eklenmiştir.
- **17 Nisan 2020 tarihinde** yürürlüğe giren düzenleme ile nakdi ücret desteği ödenmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir.

- **22/4/2020 tarihinde** Nakdi Ücret Desteğinin Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar yayımlanmıştır.

- 4857 sayılı İş Kanunu'nun geçici 10 uncu maddesinde 28/07/2020 tarih ve 7252 sayılı Kanunla revize yapılmış işyerinin kapanması veya belirli süreli işin sona ermesi hali fesih yasağı kapsamı dışına çıkartılmıştır.

- **28/7/2020 tarihinde** yayımlanan 7252 sayılı Kanunun 5 inci maddesiyle 3 aylık süre ile yürürlüğe konulan uygulamanın süresinin, her defasında en fazla üçer aylık sürelerle 30/6/2021 tarihine kadar uzatılması için Cumhurbaşkanına uygulamayı uzatma yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede uygulama kademeli olarak uzatılmıştır. 30/6/2021 tarihi itibari ile fesih kısıtı ve dolayısıyla nakdi ücret desteği uygulaması sona ermiştir.

- **17/11/2020 tarihinde** yayımlanan 7256 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanuna geçici 27 madde eklenmiştir. Bu kapsamda 1/1/2019-17/4/2020 aralığında 4857 sayılı Kanunun 25/(II) numaralı bendinde belirtilen sebepler dışında hizmet akdi sona erenler ile hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmeksizin 1/12/2020 tarihi itibarıyla istihdam edilmeye devam edilmekte olanlardan, iş veya hizmet sözleşmelerinin sona erdiği ya da hâlihazırda çalışmakta oldukları en son özel sektör işverenine 30 gün içerisinde başvuruda bulunan ve işveren tarafından işe başlatılıp ücretsiz izne ayrılanlara (1/10/2020 döneminde SGK'ya bildirilenler, emekliler ve yabancılar hariç) nakdi ücret desteği verilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca nakdi ücret desteğinin tutarını, asgari ücret artış oranında artırmaya Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

- **17/11/2020 tarihinde** yayımlanan 7256 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanuna geçici 28 madde eklenmiştir. Bu kapsamda özel sektör işyerlerinde 2019/Ocak ila 2020/Nisan dönemlerinde en az çalışan sayısına ilave olarak istihdam edilenler ile 17/4/2020 tarihinden sonra ilk defa tescil edilen ya da daha önce tescil edildiği hâlde 2019/Ocak ila 2020/Nisan aylarında bildirim yapmayan özel sektör işyerlerinde 1/12/2020 tarihinden itibaren işe başlatılıp ücretsiz izne ayrılanlara (1/10/2020 döneminde SGK'ya bildirilenler, emekliler ve yabancılar hariç) nakdi ücret desteği verilmesi kararlaştırılmıştır.

- **22/4/2021 tarihinde** yayımlanan 7316 sayılı Kanununun 6 ncı maddesi ile 4447 sayılı Kanunun geçici 24 üncü maddesinde değişiklik yapılarak yiyecek ve içecek hizmeti sektöründe faaliyet gösteren işyerleri ile ramazan ayı boyunca kısıtlamalara tabi işyerlerinde, 2021 yılı Mart ayında hizmet akdi bulunan ve ücretsiz izne ayrılan çalışanlardan hali hazırda uygulanmakta olan nakdi ücret desteğinden faydalanmayanlara, 2021 yılı Nisan ve Mayıs aylarına ilişkin olarak, ücretsiz izne ayrıldıkları dönem için, günlük 50 TL ödeme yapılması hükmü getirilmiştir. Ayrıca halihazırda nakdi ücret desteği alan kişiler için de destek tutarı 50 TL'ye çıkarılmış ve 30/4/2021 tarihinden sonra yapılan ödemelerden damga vergisi kesintisi yapılmayacağı hükme bağlanmıştır.

- **3/11/2022 tarihli** ve 7420 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 14 üncü maddesi ile 4447 sayılı Kanuna geçici 32 nci madde eklenmiştir. Eklenen madde ile pandemi döneminde koronavirüs gerekçeli kısa çalışma ve nakdi ücret desteği uygulamaları kapsamında hatalı işlemlerden kaynaklanan fazla ve yersiz ödemeler ile nakdi ücret desteğinden yararlanan işçinin başvuruda bulunduğu işveren tarafından fiilen çalıştırıldığının tespiti hâlinde işverene uygulanan idari para cezalarından bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla tahsil edilmemiş olanların terkin edilmesi hükmü getirilmiş, fakat kısa çalışma uygulanan dönemde 4857 sayılı Kanunun 25 inci maddesinin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde yer alan sebepler hariç olmak kaydıyla işveren tarafından işçi çıkarılmasına istinaden oluşan fazla ve yersiz ödemeler ile ceza soruşturmasına veya kovuşturmasına konu olmuş kısa çalışma ödeneği ile nakdi ücret desteği ödemeleri bu madde kapsamı dışında tutulmuştur (İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023).

#### 3.3.3.3. Kahramanmaraş Merkezli Depremler Sonrasında İlan Edilen OHAL Sürecinde Nakdi Ücret Desteği

COVID-19 pandemisinde hayata geçirilen nakdi ücret desteği Kahramanmaraş merkezli depremler sebebiyle ilan edilen OHAL kapsamında tekrardan hayata geçirilmiştir.

Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa illerinde 4447 sayılı Kanun kapsamında iş sözleşmesi bulunan sigortalılardan, 6/2/2023 tarihi itibarıyla iş sözleşmesinin bulunduğu işvereni tarafından;

- Depremin etkilerinden kaynaklı bölgesel kriz gerekçesiyle yapılan kısa çalışma başvurusuna istinaden kısa çalışma başlama tarihi itibarıyla son 120 gün hizmet akdine tabi olma ve/veya son 3 yıl içerisinde 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olma şartını taşımadığı için yeni bir kısa çalışma ödeneği hak sahipliği oluşmayanlar ile,

- 6/2/2023 tarihi ve sonrasında 4447 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında depremin etkilerinden kaynaklı işyerinin kapanması veya kapatılması sebebiyle iş sözleşmesi feshedilen ve aynı Kanun kapsamında iş akdi fesih tarihinde son 120 gün hizmet akdine tabi olma ve/veya son 3 yıl içerisinde 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olma şartını taşımadığı için yeni bir işsizlik ödeneği hak sahipliği oluşmayanlara,

- 21/2/2023 tarihli ve 125 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında 8/2/2023 tarihli ve 6785 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile ilan edilen OHAL süresi boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan günlük 133,44 TL tutarında nakdi ücret desteği ödemesi yapılmıştır.

**Hak Kazanma Şartları**

- Bölgesel kriz gerekçesiyle yapılan kısa çalışma başvurusuna istinaden kısa çalışma başlama tarihi itibarıyla yeni bir kısa çalışma ödeneği hak sahipliği oluşmayanlar;

    - 6/2/2023 tarihi itibarıyla 4447 sayılı Kanun kapsamında iş sözleşmesinin bulunduğu işvereni tarafından bölgesel kriz gerekçesiyle yapılan kısa çalışma başvurusunun ekinde yer alan Kısa Çalışma Uygulanacak İşçi Listesinde yer almak,

    - Kısa çalışma başvurusuna istinaden gerçekleştirilen uygunluk tespiti kabul edilmiş olmak,

- Kısa çalışma başlama tarihi itibarıyla 120 gün hizmet akdine tabi olma ve/veya son 3 yıl içerisinde 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olma şartını taşımadığı için yeni bir kısa çalışma ödeneği hak sahipliği oluşmamak,
- Kısa çalışma başlama tarihi itibarıyla yeni bir hak sahipliği oluşmamakla birlikte, varsa daha önceden başlatılabilecek durumda olan hak sahipliği süresini tamamlamış olmak,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almamak koşullarını birlikte taşımaları halinde,

- 6/2/2023 tarihi ve sonrasında 4447 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında depremin etkilerinden kaynaklı işyerinin kapanması veya kapatılması sebebiyle iş sözleşmesi feshedilen ve yeni bir işsizlik ödeneği hak sahipliği oluşmayanlar ise;
  - 6/2/2023 tarihi ve sonrasında 4447 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında depremin etkilerinden kaynaklı işyerinin kapanması veya kapatılması sebebiyle iş sözleşmesi feshedilen ve aynı Kanun kapsamında çalışma ve prim ödeme şartlarını taşımadığı için yeni bir işsizlik ödeneği hak sahipliği oluşmamak,
  - Başvuruya konu fesih tarihi itibarıyla yeni bir işsizlik ödeneği hak sahipliği oluşmamakla birlikte, varsa daha önceden başlatılabilecek durumda olan hak sahipliği süresini tamamlamış olmak,
  - Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almamak koşullarını birlikte taşımaları halinde nakdi ücret desteğinden yararlanmışlardır.

**Ödemeye İlişkin Hususlar**

- Nakdi ücret desteğini hak eden her bir kişi için yapılacak ödeme, 133,44 Türk Lirası olarak belirlenen bir günlük tutar ile ödemeye hak kazanılan gün sayısı çarpımı sonucu elde edilen tutardan damga vergisi düşüldükten sonra kalan tutara tekabül ermektedir.

- Nakdi ücret desteği, bir ay içerisinde en çok 30 gün olmak üzere ödeme kanalları yoluyla işçinin kendisine ödenmektedir.
- Nakdi ücret desteği, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilememektedir.

Deprem dönemine ilişkin olarak nakdi ücret desteği ödeme tablosu il bazlı olarak aşağıda yer almaktadır.

Tablo 7: Deprem Dönemi Nakdi Ücret Desteği Ödeme Tablosu

| **İLLER/FAALİYETLER** | **Nakdi Ücret Desteği-KÇÖ** | | **Nakdi Ücret Desteği-İÖ** | |
|---|---|---|---|---|
| | **Kişi Sayısı** | **Ödeme Miktarı** | **Kişi Sayısı** | **Ödeme Miktarı** |
| **ADANA** | 3.542 | 17.897.411 | 48 | 393.971 |
| **ADIYAMAN** | 7.959 | 70.875.732 | 198 | 1.908.542 |
| **DİYARBAKIR** | 344 | 2.423.551 | 24 | 120.774 |
| **ELAZIĞ** | - | - | - | - |
| **GAZİANTEP** | 6.809 | 35.090.030 | 33 | 238.502 |
| **HATAY** | 23.964 | 231.437.815 | 179 | 1.590.717 |
| **KAHRAMANMARAŞ** | 21.014 | 191.537.488 | 94 | 701.070 |
| **KİLİS** | 70 | 324.844 | 1 | 5.032 |
| **MALATYA** | 13.933 | 123.565.226 | 90 | 781.056 |
| **OSMANİYE** | 1.321 | 8.843.092 | 12 | 66.081 |
| **ŞANLIURFA** | 1.167 | 3.341.668 | 20 | 150.702 |
| **Toplam** | **80.123** | **685.336.857** | **699** | **5.956.449** |

10.08.2023 tarihine kadar yapılan ödemeleri içermektedir.

(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

### 3.3.3.4. Nakdi Ücret Desteği Analiz

COVID-19 pandemisi sürecinde, pandeminin ortaya çıkardığı tahribatı gidermek için dünya genelinde işsizlik sigortası programları yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Ancak, kriz işgücü piyasalarını oldukça derinden etkilediği için bu programlar tek başına yeterli olmamış, en gelişmiş ülkelerde dahil olmak üzere hükümetler vatandaşlara ve işverenlere çeşitli ek nakit

yardımlar sağlamak zorunda kalmışlardır. Hükümetler tarafından sağlanan nakit yardımların genel amacı istihdamın korunmasından ziyade krizden kaynaklı olarak ortaya çıkan mali kaybı geçici süreliğine önlemek olmuştur. Dolayısıyla, dünya genelinde COVID-19 döneminde gelir kayıplarını desteklemek amacıyla hayata geçirilen programlar çoğunlukla sosyal transfer niteliğinde olup daha çok gelir kayıplarının telafisi ve asgari düzeyde destek sağlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, ABD'de uygulanan programlar (CARES Yasası) aracılığıyla geçici gelir desteği sağlanmış ancak direkt olarak istihdamı korumaya yönelik bir şart veya teşvik uygulanmamıştır. Nakdi destekler çerçevesinde istihdamın korunması önceliğinin ön plana alındığı örnekler ise kısıtlı olup Kanada'da uygulanan CEWS ve Ücret Desteği Programları istihdamın korunması odaklı nakit transfer programlarına örnek teşkil etmektedir.

Bazı ülkeler ise gelir kaybına uğrayan farklı statülerdeki kişileri ve aileleri kapsayacak şekilde geniş çaplı destek programları oluşturmuşlardır. Bu programlar, işsizler, işini kaybedenler, serbest meslek sahipleri, çocuğu olan aileler, girişimciler, KOBİ çalışanları gibi farklı grupları içermiştir. Örneğin Kanada'daki Acil Durum Ücret Sübvansiyonu Programı (CEWS) ve Ücret Desteği Programı gibi örneklerde, işçi ve serbest meslek sahipleri için gelir destekleri sunularak işlerini ve gelirlerini korumalarına yardımcı olunmuştur. Almanya'da uygulanan Doğrudan Nakit Destek Programı da işçi ve serbest meslek sahiplerini kapsayarak ekonomik dayanıklılığı artırmayı amaçlamıştır. Bununla birlikte Fransa'da Dayanışma Fonu adı altında pandemiden etkilenen işletmelerin faaliyetlerini ve finansal istikrarlarını sürdürebilmeleri adına serbest meslek sahiplerine ve KOBİ'lere 1.500 Avro aktarılmıştır. Almanya'da sanatçılar gibi serbest çalışanlar, üç aylık bir dönemde toplamda 15.000 Avroya kadar doğrudan hibe alabilmişlerdir. ABD, özellikle Maaş Çeki Koruma Programı (PPP) ve satışlarında önemli düşüşler olan firmalar için Çalışanları Elde Tutma Vergi Kredisi (ERTC) olmak üzere ek ancak sınırlı ücret sübvansiyonu planlarını da uygulamaya koymuştur. Kredi kullanımı yüksek olmuş olup Maaş Çeki Koruma Programı 8 Ağustos 2020 tarihinde sona ermiştir. Çalışanları Elde Tutma Vergi Kredisi çoğu işveren için 1 Ekim 2021'de ve tüm işverenler için 1 Ocak 2022'de sona ermiştir. Ülkelerin tüm bu uygulamalarından da görülebileceği üzere, kişilerinin gelir kayıplarının en üst düzeyde telafi edilmesi için tüm imkanlar seferber edilmiştir.

COVID-19 pandemisi döneminde Türkiye'deki işçilerin pandemiden kaynaklı olarak uğradığı gelir kayıplarının bir bölümünün telafi edilmesi amacıyla, kısa çalışma ve işsizlik ödeneği gibi temel işsizlik sigortası programlarının bir tamamlayıcısı olarak nakdi ücret desteği hayata geçirilmiştir. COVID-19 pandemisi döneminde nakdi ücret desteğinden işçiler yoğun bir şekilde faydalanmıştır. Pandemi Dönemi Nakdi Ücret Desteği Ödeme Tablosunda görüleceği üzere 2020 Mayıs ve Haziran dönemine ilişkin nakdi ücret desteği ödemesi yapılan kişi sayısı bu dönemde zirve yapmıştır. Bunun en büyük sebebi ise vaka sayılarının artması neticesinde uygulamaya konulan kısıtlamalar olmuştur. Bu ani krize işgücü piyasalarının hazırlıksız yakalanması sebebiyle de çoğu işletmede işler durma noktasına gelmiştir ve bunun akabinde çalışanlar ücretsiz izne çıkartılarak nakdi ücret desteği uygulamasına başvurulmuştur. Her ne kadar ilerleyen dönemlerde kademeli normalleşme aşamasına geçilmesiyle bu yük eskiye kıyasla azalmaya başlasa da, COVID-19 pandemisinin ikinci dalgasıyla vaka sayıları tekrar artmış ve kapanmalar geri gelmiştir. Bunun akabinde de 2021 yılının ilk çeyreğinde nakdi ücret desteğinde yararlanan kişi sayısında tekrardan bir artış gözlenmiştir. Pandemi döneminde aylar itibariyle yapılan nakdi ücret desteği ödemelerine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 8: Pandemi Dönemi Nakdi Ücret Desteği Ödeme Tablosu

| **Nakdi Ücret Desteği** | | |
|---|---|---|
| **İlgili Dönem** | **Kişi Sayısı** | **Tutar** |
| **2020 Mart** | - | - |
| **Nisan** | 880.088 | 441.906.811 |
| **Mayıs** | 1.204.110 | 1.267.827.800 |
| **Haziran** | 1.235.859 | 1.130.611.789 |
| **Temmuz** | 812.643 | 784.494.127 |
| **Ağustos** | 736.815 | 788.909.956 |
| **Eylül** | 669.167 | 708.565.301 |
| **Ekim** | 604.254 | 629.936.813 |
| **Kasım** | 698.753 | 726.094.273 |
| **Aralık** | 701.411 | 747.316.391 |
| **2021 Ocak** | 859.894 | 1.057.549.646 |
| **Şubat** | 751.441 | 998.295.856 |

| | | |
|---|---|---|
| **Mart** | 760.655 | 992.161.102 |
| **Nisan** | 861.967 | 1.134.955.378 |
| **Mayıs** | 995.886 | 1.351.683.150 |
| **Haziran** | 770.598 | 1.108.753.900 |
| **Temmuz** | 53.714 | 87.474.984 |
| **Ağustos** | 6.224 | 13.192.619 |
| **Eylül** | 695 | 1.771.898 |
| **Ekim** | 505 | 1.293.471 |
| **Kasım** | 193 | 351.672 |
| **Aralık** | 200 | 877.824 |
| **2022 Ocak** | 37 | 88.693 |
| **Şubat** | 20 | 135.739 |
| **Mart** | 26.895 | 11.502.880 |
| **Nisan** | 0 | 0 |
| **Mayıs** | 55 | 237.562 |
| **Haziran** | 0 | 0 |
| **Temmuz** | 110 | 171.556 |
| **Ağustos** | 0 | 0 |
| **Eylül** | 0 | 0 |
| **Ekim** | 106 | 120.717 |
| **Kasım** | 0 | 0 |
| **Aralık** | 77 | 485.246 |
| **2023 Ocak** | 0 | 0 |
| **Şubat** | 0 | 0 |
| **Mart** | 0 | 0 |
| **Nisan** | 0 | 0 |
| **Mayıs** | 7 | 40.151 |
| **Haziran** | 0 | 0 |
| **Toplam** | **3.119.059** | **13.986.807.307** |

(**)COVİD 19 Kapsamında yapılan ödemeleri içermektedir.

(İŞKUR İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı, 2023)

Ayrıca Türkiye'de uygulanan nakdi ücret desteği programı diğer ülkelerde uygulanan nakit desteği programlarının önemli bir bölümünden istihdamı koruma yönüyle farklılaşmaktadır. Türkiye'de uygulanan nakdi ücret desteği programı kapsamında gelir kayıplarının telafisi ve istihdamın korunması amaçları bir arada gözetilmiş, nakdi ücret desteği fesih kısıtı ile doğrudan ilişkilendirilerek istihdamın korunmasına yönelik kritik bir tedbir olarak hayata geçirilmiştir. Bir başka ifadesiyle, Türkiye'deki nakdi ücret desteği uygulaması, sadece gelir kaybını desteklemeyi amaçlayan programlardan farklı olarak, istihdamın korunmasına yönelik önemli bir fonksiyonu da yerine getirmiştir. Bu yönüyle, mevzuat ve uygulama bakımından nakdi ücret desteği programının sınırlarının belirgin bir şekilde çizilerek kalıcılığının sağlanması ve fonksiyonel olarak kriz dönemlerinde otomatik olarak devreye girebilecek şekilde 4447 sayılı Kanuna eklenmesi kritik önem arz etmektedir.

Nakdi ücret desteğinin istihdamı koruma amacına hizmet edecek şekilde 4447 sayılı Kanun ile kalıcı hale getirilmesinin yanı sıra kapsayıcılığının da artırılması önemli bir konu olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü, COVID-19 pandemisi döneminde Türkiye'nin sağladığı nakdi ücret desteği kapsamına sadece işçiler dahil edilmiş olup serbest çalışanlar ve esnaflar gibi önemli bir kesim çalışma hayatında olmalarına karşılık desteğin kapsamı dışında kalmışlardır. Ancak, pandemi dönemleri gibi olağanüstü kriz hallerinde, desteklerin toplumun ve çalışma hayatının daha büyük bir kesimini kapsaması ve sunulan desteklerin hakkaniyetli bir şekilde dağıtılması önem arz etmektedir. Dolayısıyla, nakdi ücret desteği işçiler bakımından kapsayıcı ve önemli bir program olarak vücut bulmuş olsa da kapsam dışında kalan kişiler bakımından içerisinde önemli bir eksikliği de içermektedir. Elbette, İşsizlik Sigortası Fonuna işçi kesiminin dışında yer alanların COVID-19 dönemi içerisinde uygulanan destekten faydalanması da doğru bir uygulama olmayacaktır. Bu noktada, nakdi ücret desteğinin temel mantığını koruyacak ve gelir kayıplarının istihdam ile ilişkili bir şekilde telafisini sağlayacak bir nakdi destek programının Esnaf ve Ahilik Sandığı kapsamında da kurgulanması daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Nakdi ücret desteğini sağlandığı süre ve desteğin miktarı açısından değerlendirildiği ise COVID-19 sürecinde Türkiye'de uygulanan nakdi ücret desteğinin artılarının olduğu gibi bir takım eksikliklerinin de olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, uygulamanın hayata geçirildiği 2020 yılı Nisan ayından itibaren destek süresi Cumhurbaşkanı Kararlarıyla bir kişi

için 15 ay süreyle destekten faydalanılacak şekilde uzatılmıştır. İlk bakışta bu uzatmalar desteğin pandemi döneminin tümünü kapsaması açısından oldukça olumludur. Ancak, desteğin devam ettiği sürenin uzunluğu da dikkate alındığında yapılan ödemelerin miktar açısından görece düşük olması birçok farklı zorluğu da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, nakdi ücret desteğinin süresi ile ödeneğin miktarı arasında bir dengenin gözetilmesi gerekmekte olup, süre bakımından destekten en fazla yararlanılabilecek bir üst sınırın belirlenmesinin ve bu süre içerisinde alınacak ödenek miktarının artırılmasın söz konusu dengenin sağlanmasına önemli ölçüde hizmet edeceği değerlendirilmektedir.

### 3.3.4. Yarım Çalışma Ödeneği

3.3.4.1. Yarım Çalışma Ödeneğine Genel Bir Bakış

Doğum sonrası, ebeveynlere çocuklarını bakmak ve yetiştirmek amacıyla belirli bir süre ücretsiz izin hakkı tanınmaktadır. Bu hüküm sadece biyolojik anne ve babayı değil, aynı zamanda üç yaşını geçmemiş çocuğu evlat edinen bireyleri de kapsamaktadır. İşçinin talebi doğrultusunda, ilk doğum için 60 gün, ikinci doğum için 120 gün ve sonraki doğumlarda 180 gün süreyle, haftalık normal çalışma saatlerinin yarısı kadar izin hakkı verilmektedir. (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde - 5)

**Doğum ve Evlat Edinme Sonrası Yarım Çalışma Ödeneği**

Doğum sonrası dönemde veya üç yaş altı bir çocuğu evlat edinen ebeveynlere, analık izni sonrasında belirli bir süre yarım zamanlı çalışma hakkı tanınmaktadır. Bu süreçte, doğumun ya da evlat edinmenin sayısına ve durumuna göre 60'dan 360 güne kadar değişen sürelerde, çalışanın haftalık mesaisinin yarısı kadar ücretsiz izin hakkı bulunmaktadır. Bu izin dönemi boyunca, şartları ve prim ödemelerini yerine getiren ebeveynlere "Doğum ve Evlat Edinme Sonrası Yarım Çalışma Ödeneği'' adında bir mali destek sunulmaktadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde - 5)

Bu düzenleme, doğum sonrası çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi için işçilere esneklik ve destek sağlamayı amaçlamaktadır. İşçilere bu ücretsiz izin hakkı verilerek, çocuklarıyla daha fazla vakit geçirmeleri ve onların ihtiyaçlarını karşılamaları teşvik edilmektedir. Bu şekilde, ailelerin

çocuklarıyla daha iyi ilgilenmeleri ve çalışma hayatıyla aile yaşamlarını dengede tutmaları hedeflenmektedir.

***Yarım Çalışma Ödeneğine Başvuru ve Yararlanma Şartları***

- *"İşçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması,*
- *4857 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinde belirtilen haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması,*
- *Doğum ve evlat edinme sonrası analık hâli izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içinde Kuruma doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesi ile başvuruda bulunulması, gerekir."* (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde - 5).

*"Mücbir sebepler dışında, başvuruda gecikilen süre doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülerek ödeme yapılır."* hükmü yer almaktadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde - 5). Bu kriterler, işçilere doğum ve evlat edinme sonrasında hem aile yaşantılarına odaklanabilmeleri hem de çalışma hayatlarını sürdürebilmeleri için belirlenmiş olan destekleri alabilmeleri amacıyla oluşturulmuştur.

Yarım çalışma süresi, doğum yapan kadınlar ile 3 yaşından küçük çocuğu evlat edinen kadın veya erkek çalışanların analık izninin bitiminden itibaren; birinci doğumda 60 gün, ikinci doğumda 120 gün, sonraki doğumlarda ise 180 gün süreyle haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilebilmektedir. Çoğul doğumlarda bu sürelere 30 gün eklenmektedir. Çocuğun engelli doğması hâlinde bu süreler 360 gün olarak uygulanmaktadır.

Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma süresi; birinci doğumda en fazla 30 gün, ikinci doğumda en fazla 60 gün, sonraki doğumlarda en fazla 90 gün, çocuğun engelli doğması hâlinde en fazla 180 gün, çoğul doğumlarda ilave 15 gün yarım çalışma ödeneği ödenmektedir (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde - 5)

Ayrıca, yarım çalışma ödeneğinden yararlanan bireyler için, asgari ücret baz alınarak, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına ek olarak genel sağlık sigortası için de primler ödenir. İşveren ve işçi için belirlenen bu primlerin toplamı %32,5'tir. Bu tutar, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından ilgili sosyal güvenlik kuruluşuna aktarılmaktadır. Bu düzenleme, yarı zamanlı çalışan

ebeveynlerin sosyal güvencelerini sürdürmelerine olanak tanımaktadır (4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde - 5).

3.3.4.2. Yarım Çalışma Ödeneği Analiz

Tablo 9: Yarım Çalışma Ödeneği Ödeme Tablosu

| **YILLAR** | **Yarım Çalışma Ödeneği*** | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Başvuran Kişi Sayısı | Hak Eden Kişi Sayısı | Ödeme Yapılan Kişi Sayısı | Ödeme Miktarı |
| **2016** | 4.467 | 4.181 | 2.140 | 2.946.896 |
| **2017** | 7.855 | 7.462 | 8.388 | 17.052.239 |
| **2018** | 7.734 | 7.198 | 8.321 | 18.378.485 |
| **2019** | 7.639 | 7.134 | 8.336 | 23.531.969 |
| **2020** | 5.468 | 5.088 | 6.631 | 20.683.123 |
| **2021** | 4.495 | 4.108 | 4.841 | 18.547.847 |
| **2022** | 4.287 | 3.916 | 4.812 | 28.828.998 |
| ****2023** | 1.959 | 1.769 | 2.610 | 23.426.547 |
| **Toplam** | **43.904** | **40.856** | ******* | **153.396.102** |

(*) 31.07.2023 itibarıyla işsizlik ödeneği incelemesi sonuçlanmamış başvurular olduğundan hak kazanan sayısında artış olabilecektir.

(**)Yarım çalışma ödeneği, yarım çalışma yapılan ayı izleyen ikinci ayda yapılmaktadır.

(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

COVID-19 pandemisi, mevcut sistemlerin büyük ve beklenmedik krizlere ne kadar hazır olduğunu sorgulamamıza neden olmuştur. Bu zorlu dönem, altyapılarımızın gelecekteki olası aşırı yüklenmelere ne kadar dayanıklı olduğunu değerlendirme ve geliştirme ihtiyacını ortaya koymuştur. Yarım çalışma ödeneği, pandemi sırasında doğrudan bir testten geçmemiştir, fakat

gelecekteki potansiyel baskılar altında bu programın ne kadar dayanıklı olduğunu görmemiz önem arz etmektedir.

Bu bağlamda, yarım çalışma ödeneği, kapsamlı bir yaklaşımla ele alınmalı ve gelecekteki olası talep artışlarına nasıl yanıt vereceğini ölçmek için stres testlerine tabi tutulmalıdır. Ayrıca, başvuruların dijitalleşmesiyle birlikte, sistem üzerindeki potansiyel yükleri analiz etmek ve bu yükleri yönetmek için altyapının nasıl geliştirileceğini belirlemek esas olmaktadır. Sistemdeki herhangi bir eksikliği belirlemek ve gidermek, yarım çalışma ödeneğini daha da etkin hale getireceği değerlendirilmektedir.

Bu çalışmaların sonucunda, yarım çalışma ödeneği sistemi, hem normal hem de olağanüstü koşullarda daha etkin ve verimli bir şekilde çalışabilir hale gelecektir. Bu, hem işçilerin hem de işverenlerin bu tür destek mekanizmalarına olan güvenini artırarak sosyal huzur ve istikrarı destekleyecektir.

### 3.3.5. Ücret Garanti Fonu

#### 3.3.5.1. Ücret Garanti Fonuna Genel Bir Bakış

> *"Ücret Garanti Fonunu, 4447 sayılı Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin; konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası, iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulmuş olan Fonu, ... ifade eder."* (Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği Madde-4, 2009)

İşçilerin ücret garanti fonundan yararlanılabilmesi için bazı şartların sağlanması gerekmektedir. Bunlar;

- Ücret alacağının bulunduğu dönemde hizmet akdine tabi olarak, 4447 sayılı Kanun kapsamında çalışıyor olması,
- İşverenin iflas etmesi, konkordato ilan etmesi, işveren hakkında iflas erteleme kararı verilmesi veya aciz vesikası alınması nedenlerinden biriyle ödeme güçlüğüne düşmüş olması,

- İşçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde en az bir gün süreyle çalışmış olması,
- Ücret alacağının zaman aşımına uğramamış olması gerekmektedir.

Ücret garanti fonu başvuruları Kurum birimlerine ve şahsen yapılmaktadır. Ücret garanti fonunun işçilere yapılan ödemelerde 5510 sayılı Kanunun 82. maddesi uyarınca belirlenen günlük kazanç üst sınırını aşamamaktadır. İşçilere 3 ayı geçmemek üzere işverenden olan ücret alacakları kadar ödeme yapılmaktadır (Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği Madde-4, 2009).

> *"Fonun gelirleri; işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin işveren payının yıllık toplamının yüzde biri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazançlardan oluşur."*

(Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği Madde-6, 2009) Ücret garanti fonu uygulamasında zaman içinde bir takım değişiklikler yapılmış olup aşağıda belirtilmektedir.

***Mevzuat Değişiklikleri (Kronolojik)***

- 4857 sayılı İş Kanunu ile çalışma hayatına 2003 yılında girmiştir.
- 2008 yılında 4857 sayılı İş Kanunu kapsamına girmeyen sigortalıların da yararlanabilmesi amacıyla 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır.
- 28/06/2009 tarih ve 27272 sayılı Resmî Gazetede ve uygulama esaslarını belirleyen yönetmelik yayımlanmıştır (İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023).

Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği'nde;

  - İşveren hakkında konkordato ilan edilmesi durumunda "konkordato mühlet kararı" olarak kesin mühlet kararının esas alınması ve bu karara istinaden ödeme yapılması,
  - Aynı işverenle olan iş ilişkilerinde 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun 105 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamında aciz vesikası hükmündeki haciz tutanağına dayanılarak Fondan bir kez yararlanılabileceği,

- Başvuruya konu ödeme güçlüğüne düşme tarihinden önceki bir yıl içerisinde farklı işyerlerinden ücret alacağı başvuruları bulunan, ücret alacağı olmamasına rağmen talepte bulunulduğu yönünde bilgi alınan, talep edilen ücret alacağı önceki dönem ücretlerine göre önemli ölçüde fazla bildirilen vb. gibi durumlarda denetim elemanlarınca inceleme yapıldıktan sonra işlemlerin sonuçlandırılması

gibi uygulamanın etkinlik arttırılmasını amaçlayan bir dizi değişiklik 30/09/2021 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği, 2021).

3.3.5.2. Ücret Garanti Fonu Analiz

Ücret garanti fonu, konkordato ilan edilmesi, aciz vesikası alınması, iflas veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde işçilerin 3 aylık ödenmeyen ücret alacaklarını garanti altına alan bir program olarak uygulanmaktadır. COVID-19 döneminde de programa ilişkin rutin süreçler sürdürülmüş olup pandemi dönemine özel istisnai bir uygulama yapılmamıştır.

Ayrıca ücret garanti fonu kapsamında yapılan ödemelere ilişkin bilgiler Tablo 10'da yer almaktadır.

Tablo 10: Ücret Garanti Fonu Ödeme Tablosu

| YILLAR | Ücret Garanti Fonu | |
|---|---|---|
| | **Hak Eden Kişi Sayısı** | **Ödeme Miktarı** |
| **2005** | 1.269 | 3.352.331 |
| **2006** | 1.134 | 1.640.990 |
| **2007** | 2.223 | 3.602.134 |
| **2008** | 827 | 1.071.807 |
| **2009** | 12.371 | 22.338.534 |
| **2010** | 12.905 | 22.069.355 |
| **2011** | 5.807 | 9.361.525 |
| **2012** | 3.210 | 8.661.992 |
| **2013** | 5.671 | 15.042.730 |
| **2014** | 8.193 | 21.608.959 |
| **2015** | 5.547 | 16.081.304 |
| **2016** | 4.591 | 15.662.707 |
| **2017** | 5.809 | 25.848.107 |
| **2018** | 20.865 | 81.026.950 |
| **2019** | 41.535 | 156.954.353 |
| **2020** | 10.436 | 48.665.282 |
| **2021** | 6.643 | 34.281.901 |
| **2022** | 6.478 | 38.350.278 |
| **2023 (*)** | 1.218 | 13.264.284 |
| **Toplam** | **156.732** | **538.885.522** |

(*) 31.07.2023 itibarıyla işsizlik ödeneği incelemesi sonuçlanmamış başvurular olduğundan hak kazanan sayısında artış olabilecektir.

(Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, 2023)

Her ne kadar ücret garanti fonu uygulamaları COVID-19 pandemisinde yoğun olarak kullanılan bir program olmasa da, COVID-19 pandemisinin de bize gösterdiği üzere mevcut programların bu denli büyük krizlerde etkili olarak kullanılabilmesi adına gerek yasal mevzuatı açısından gerekse sistem alt yapısı bakımından her an oluşabilecek yoğunluğu kaldıracak sağlam bir

temele oturtulması gerekmektedir. Bu kapsamda ücret garanti fonu uygulaması ile ilgili göze çarpan bazı geliştirilebilir hususlar bulunmaktadır.

Bilindiği üzere, Türkiye'de ücret garanti fonunun sağlanmasına temel teşkil eden, işverenin iflası veya iflasının ertelenmesi kararları ticaret mahkemeleri tarafından verilmektedir. Bu kapsamda, 2016 yılından önce ticaret mahkemelerinin kararlarına karşı doğrudan Yargıtay'a temyize gidilebilmesi mümkün iken 2016 yılında yapılan bir değişiklikle Bölge Adliye Mahkemeleri kurulmuş ve istinaf kanun yolu getirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen bazı kararlar için doğrudan temyize başvurulması yerine öncelikle Bölge Adliye Mahkemeleri aracılığıyla istinaf yoluna başvurulması hususu düzenlenmiştir. Ancak, Bölge Adliye Mahkemeleri tarafından verilen istinaf kararlarının da temyize götürülebilmesi mümkündür (Günal, 2017).

Bu kapsamda, ücret garanti fonu kapsamında kesinleşmemiş iflas veya iflasın ertelenmesi kararlarına dayalı ödemelerin takibi oldukça zorlaşmıştır. Bu noktada, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen iflas veya iflasın ertelenmesi kararlarının takibini daha etkili bir şekilde yapabilmek için Kurum Hukuk Müşavirliği ile işbirliği yapılması ve istinaf ile temyiz makamlarının kararlarını sorgulamak adına sistem altyapısının kurulması ödemeye ilişkin doğru tespitler için önemli bir adım olarak görülmektedir (Günal, 2017). Bu şekilde, yanlış yapılmış ödemelerin daha hızlı tespit edilmesi ve tahsilat işlemlerinin hızlandırılmasıyla oluşabilecek kamu zararlarının önüne geçilmesi sağlanabilecek olup daha etkin bir uygulama modeline ulaşılması mümkün olacaktır. Ayrıca değerlendirmeler kapsamında ücret garanti fonuna ilişkin olarak sistem altyapısına ilişkin geliştirmelere gidilmeli ve ilgili ödenek hakkında işverenler/vatandaşlar Kurum çalışanları veya Kurum medya organları tarafından iyi bir şekilde bilgilendirilmesi önem arz etmektedir.

# SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüz dünyası, ekonomik krizler, savaşlar ve doğal afetler gibi gittikçe derinleşen çeşitli krizlerle karşı karşıya kalmakta olup 2019 yılı sonunda Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkarak tüm dünyayı etkisi altına alan Koronavirus (COVID-19) pandemisi insanlığın karşılaştığı en büyük küresel krizlerden biri olarak tarihe geçmiştir. COVID-19 pandemisi ile birlikte birçok alanda ciddi sorunlar yaşanmış, en gelişmiş ülkelerde dahi pandemiden önce kurulmuş sistemlerin ve altyapıların pandemi gibi büyük şoklar karşısındaki yetersizliği acı bir şekilde tecrübe edilmiştir.

COVID-19 pandemisinin yıkıcı sonuçları işgücü piyasaları üzerinde de ağır bir şekilde hissedilmiş, İşyerlerinin kapanması, ekonomik faaliyetlerin durması veya kısıtlanması, seyahat kısıtlamaları, sosyal mesafe önlemleri ve karantina tedbirleri gibi önlemler, çalışanlar üzerinde doğrudan ve dolaylı etkilere neden olmuştur. COVID-19 pandemisi döneminde çalışma saatlerinde ve iş koşullarında mecburi esnekliklere gidilmiş, çalışanlar, yoğun bir şekilde evden çalışma modeline geçiş yapmışlardır. Ancak, bazı işlerin evden yapılamaması veya teknolojik altyapının yetersiz olması gibi nedenlerle önemli sayıdaki çalışan işlerini kaybetmiş veya işlerini sürdürmekte zorluklar yaşamıştır. Dolayısıyla, işsizlik oranları dünya genelinde artmış, birçok sektörde işten çıkarmalar, geçici iş durdurmaları ve iş kayıpları yaşanmıştır. Özellikle hizmet sektörü, turizm, ulaşım, perakende gibi sektörlerde önemli ölçüde istihdam kayıpları yaşanmıştır. COVID-19'un olumsuz sonuçlarından en fazla etkilenen grupta ise temelde gençler ve kadınlar olmak üzere dezavantajlı bireyler yer almıştır.

COVID-19 yıkıcı etkilerine karşı hükümetler, genel olarak vatandaşların ekonomik ve sosyal durumlarını korumaya ve güvence altına almaya ilişkin tedbirleri hayata geçirmişlerdir. Pandeminin ilk aşamalarında güvenlik ve toplum sağlığı önlemleri ön plana çıkmış, getirilen kısıtlamaların ve ilk işten çıkarmaların neden olduğu kayıpların hızlı bir şekilde telefi edilmesi bakımından daha çok sosyal yardım niteliği taşıyan hızlı nakit yardımları uygulanmıştır. İlk şokun atlatılmasının ardından çalışma hayatını ve istihdamı korumaya yönelik tedbirler dünya genelinde hızla yaygınlaşmış, bu tedbirlerin merkezinde ise çalışma bakanlıkları ile kamu istihdam kurumları yer almıştır. Başta kısa çalışma uygulamaları olmak üzere, işte tutundurma programları ve işveren teşvikleri gibi programlarla mevcut istihdamın korunması hedeflenmiş;

işsizlik ödeneği, istihdam ve çalışma hayatı bağlantılı nakdi transferler, danışmanlık hizmetleri ve işe yerleştirme hizmetleri gibi uygulamalar aracılığıyla kişilerin işsizlik dönemlerindeki gelir kayıplarının bir bölümü telafi edilirken çalışma hayatına hızlı bir şekilde dönülmesi için çaba sarf edilmiştir. Söz konusu programlar ve tedbirler kapsamında çoğu ülke işsizlik sigortası ve benzeri yapıların içinde yer alana uygulamaların erişimini kolaylaştırarak esneklik sağlamaya çalışmış, ilgili uygulamaların yardım düzeyini artırarak olumsuz koşulların etkisinin azaltılmasını amaçlamıştır. Bununla birlikte, getirilen esnekliklere ve kolaylıklara rağmen yine de işsizlik ödeneklerine veya kısa çalışma programlarına hak kazanamayan kişilere de destek olunabilmesi için çalışma hayatı bağlantılı nakdi transferler ve diğer çeşitli transfer hayata geçirilmiştir. COVID-19 pandemisinin ortaya çıkardığı negatif etkiler ve etkilere karşı alınan bu tedbirler farklı ülkeler tarafından değişik formlarda ve ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilmek suretiyle uygulanmıştır.

Örneğin, Almanya'da rutin olarak uygulanan işsizlik sigortası programları mevcut haliyle tam olarak ihtiyaca cevap verememiş olsa da kriz ortamında ortaya çıkan yeni koşullara göre revize edilmiş ve mevcut uygulamaların yanı sıra COVID-19'un olumsuz etkilerinden korunmak amacıyla ek uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda, birinci ve ikinci basamak işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, nakit transferleri ve pandeminin çalışma hayatına etkilerini azaltmaya ilişkin alınan diğer tedbirler Almanya'nın pandemi sürecini diğer ülkelere kıyasla daha hafif atlatmasında önemli birer araç olmuştur. Bu önlemlere ilave olarak Almanya'da serbest çalışanlar için hibe destekleri, çocuk yardımları, çocuk harçlığı ve diğer destek programlarına da yer verilmiş olup vatandaşlar ayrıca desteklenmiştir.

ABD'de ise pandemi döneminde eyaletlerin aldığı bireysel tedbirlerin yanı sıra federal düzeyde de kritik önlemler alınmıştır. Federal hükümet, normal zamanlarda yalnızca işsizlik sigortasının idari masraflarını karşılamakta iken, COVID-19 döneminde işlerini kaybeden işçilerin üzerindeki etkiyi azaltmak için uygulanan acil durum programlarının tamamının finansmanını üstlenmiştir. ABD'de rutin olarak uygulanan işsizlik sigortası programları mevcut haliyle tam olarak etkin bir şekilde kullanılamamış olsa da kriz ortamında ortaya çıkan yeni koşullara göre revize edilmiş ve mevcut uygulamaların yanı sıra COVID-19 un yıkıcı etkilerinden korunmak amacıyla ek tedbirler hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, işsizlik sigortası ödemelerinin süre ve

miktar yönünde genişletilmesi için çıkarılan yasalar ve ilave kurtarma planları çerçevesinde çeşitli ek ödenekler sağlanmıştır. Bu ilave tedbirler kapsamında işsizlik sigortası alan kişilerin haftalık ödemelerine ek olarak bir artırım yapılmış, normal işsizlik sigortası hakları süresi dolmuş olan kişiler için ek süreler sağlanmış ve işsizlik sigortası yararlanma şartları kendi hesabına çalışanları, bağımsız yüklenicileri ve yarı zamanlı çalışanları içerecek şekilde genişletilmiştir. Hızlı artan işsizlik ve resesyon tehlikesi nedeniyle mevcut kısa çalışma uygulamasında da bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda, öncelikle halihazırda kısa çalışma programı uygulamayan eyaletlerin kısa çalışma programları geliştirmeleri için federal hükümet tarafından mali destek sağlanmış, programların uygulamasının teşvik edilmesi için halihazırda program modeli olan eyaletlerin maliyetleri tutarında federal hükümet tarafından geri ödemeler yapılmıştır. Bununla birlikte, halihazırda işten çıkarılan işçilerin mevcut işlerine kısa çalışma kapsamında dönebilmesine imkân sağlanmış, kısa çalışma kapsamında katılan işçilere kısa çalışma ödeneklerinin yanı sıra ek ödemeler yapılarak kısa çalışma işçiler ve işverenler için daha cazip bir hale getirilmiştir. Ayrıca, kısa çalışmanın maksimum uygulanma süresi de artırılarak istihdamın korunması için alınabilecek tüm tedbirlerin hayata geçirilmiş olması hedeflenmiştir.

Fransa, kapsam alanı itibariyle en kapsamlı işsizlik sigortası uygulamasına sahip olan ülkeler arasında yer almasına rağmen işgücü piyasaları üzerinde COVID-19 pandemisinin yaratmış olduğu negatif etkilerle sadece mevcut uygulamaları ile cevap vermekte yetersiz kalmış ve diğer ülkelerde olduğu gibi Fransa'da da pandemi bazlı çeşitli tedbirler hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, pandemi süresince işsizlik ödeneği alanların işsizlik ödeneklerinin süresi uzatılmış ve ödenek miktarları son maaşlarının önemli bir bölümünü telafi edecek şekilde artırılmıştır. Kısa çalışma uygulaması kapsamında hükümet kısa çalışmanın finansmanı için ek kaynaklar tahsis etmiş, ücret ikame oranları yükseltilerek, hatta asgari ücret düzeyindeki ücretler için ücretin tamamı karşılanarak, kısa çalışmaya dahil olan işçilerin kayıplarının en aza indirgenmesi amaçlanmıştır. Bununla birlikte, kısa çalışma yapılacak süreler artırılmış, kısa çalışma yapılan sürelere ilişkin planlamalarda işverenlere çeşitli esneklikler sağlanmış ve yarı zamanlı veya düzensiz iş sözleşmeleri olanlar gibi standart dışı çalışanlarında kısa çalışmanın kapsamına girmesi için çeşitli mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. Toparlanma döneminde ise işverenlere ve işçilere sunulan çeşitli teşvikler ve vergi indirimleri ile kısa çalışma kapsamından

çıkılarak aktif çalışma hayatına hızlı bir şekilde dönülmesi hedeflenmiştir. İşsizlik sigortası ve kısa çalışma uygulamalarının yanı sıra COVID-19 pandemisiyle birlikte nakit yardımların da önemi artmış ve bu kapsamda işgücüne gerekli desteği verebilmek adına Fransız hükümeti tarafından serbest meslek sahibi bireyleri, küçük ve orta ölçekli işletmeleri (KOBİ'ler) ve savunmasız aileleri desteklemek için çeşitli düzeylerde nakit transferleri gerçekleştirilmiştir.

Güney Kore ise COVID-19 pandemi sürecinde aldığı tedbirlerle çalışma hayatı ve işgücü piyasası açısından en kapsamlı yanıtı veren ülkeler arasında yer almaktadır. Güney Kore'de uygulanan önde gelen işsizlik sigortası hizmetlerinden biri olan İstihdam Sigortası (EI) programı COVID-19 pandemisinin olumsuz etkilerini azaltmak için yoğun bir şekilde kullanılmış ancak pandemi sürecinde doğrudan program özelinde bir değişikliğe gidilmemiştir. Bununla birlikte, özellikle işsizlik ödeneğinin nispeten katı yararlanma şartları nedeniyle ödeneğin kapsamına giremeyen kişiler için 2021 yılının başından itibaren oldukça geniş bir yararlanıcı kitlesine ulaşan Tip I ve Tip II işsizlik yardımları hayata geçirilmiş ve pandeminin çalışma hayatına olan negatif etkileri ile mücadele için söz konusu destekler kararlılıkla uygulanmıştır. Tüm alınan tedbirlere karşın işsizlik sigortalarının ve yardımlarının esnetilmiş koşullarını sağlayamayan kişiler için ise en alt düzeydeki temel geçim kaynağı güvenliği sistemleri devreye girmiştir. Bununla birlikte, pandemi sürecinde kısa çalışma uygulamasının da koşulları ve uygulama esasları esnetilmiş, bu kapsamda kısa çalışma uygulamasının başlatılabilmesi için gerekli maksimum iş azaltımı oranları kaldırılmış, ücret ikame oranları artırılarak uygulama işçiler ve işverenler için cazip hale getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler pandemiden en ağır darbeyi alan turizm ve seyahat gibi sektörler için daha avantajlı hale getirilerek bu destekler için pozitif ayrımcılık yapılması sağlanmıştır. İşsizlik sigortası, işsizlik yardımları ve kısa çalışma ödeneği gibi temel programların yanı sıra COVID-19 sürecinde Güney Kore'de çoğunluğu istihdamla ve çalışma hayatıyla bağlantılı olmak üzere çeşitli nakit transferleri de gerçekleştirilmiş, bununla birlikte hayata geçirilen kredi destekleri, prim kolaylıkları borç ertelemeleri gibi çeşitli desteklerle kişilerin gelir kayıplarının en aza indirilmesi hedeflenmiştir.

Kanada'da COVID-19 pandemisinin işgücü piyasasındaki yıkıcı etkisini göstermesi ile birlikte uygulanmakta olan işsizlik ödeneği uygulamalarının yanı sıra işsizlik sigortası bağlantılı bir dizi yeni uygulama da hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, işsizlik sigortasına hak kazananların ilgili

ödeneklerini daha uzun sürelerle ve yapılan ek ödemelerle daha yüksek miktarlarda almaları sağlanırken, işsizlik sigortası yararlanma koşullarını taşımayanların da devlet tarafından sağlanan ek prim ödemeleri ile işsizlik sigortası imkanlarından yararlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. COVID-19 döneminde kısa çalışma uygulaması mevcut haliyle yetersiz kaldığından, biz dizi yeni program hayata geçirilmiş ve mevcut kısa çalışma uygulamasının yararlanma şartlarında bazı esnekliklere gidilmiştir. Bununla birlikte, hayata geçirilen çeşitli nakdi transferler ve pandemi kapsamında çalışma hayatına alınan diğer benzer tedbirler ile pandemi döneminin negatif etkilerinin azaltılması hedeflenmiş, kısa çalışma ve işsizlik sigortası kapsamına giremeyen kişilerin söz konusu programlar çerçevesinde mali olarak desteklenmesi sağlanmıştır.

Türkiye'de de COVID-19 pandemisinin yıkıcı etkileri tüm dünyada olduğu gibi kendisini ağır bir şekilde göstermiş hem sosyal ve ekonomik açıdan hem de işgücü piyasalarının işleyişi açısından telafisi güç sonuçlar doğurmuştur. Türkiye'de ilk COVID-19 vakasının 11 Mart 2020'de görülmesinden itibaren salgına yönelik olarak korunma tedbirleri tüm alanlarda hızlıca hayata geçirilmeye başlanmıştır. Pandemi ile mücadele kapsamında birçok işyeri kapanmaya gitmiş, seyahat kısıtlamaları gelmiş ve karantina uygulamaları hayata geçirilmiştir. COVID-19 pandemisi işgücü piyasasını genel olarak çok olumsuz bir şekilde etkilerken, yiyecek-içecek sektörü, hizmet sektörü ve turizm sektörü gibi bazı sektörler bu salgından çok daha fazla etkilenmişlerdir.

COVID-19'un olumsuz etkilerinin en aza indirgenmesi için Türk hükümeti tarafından bir dizi tedbir alınarak "Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi" açıklanmış, öngörülen tedbirler kapsamında ekonomiyi canlandırmak, salgının işgücü piyasası üzerindeki etkilerini azaltmak, istihdamı korumak ve işsizliği kontrol altına almak için çeşitli düzenlemeler ve uygulamalar ivedilikle hayata geçirilmiştir. Söz konusu tedbirler kapsamında, iş akitlerinin işveren tarafından feshinin kısıtlanması, esnek ve uzaktan çalışma modellerinin yaygınlaştırılması ve işverenlere sosyal güvenlik primi ödemelerinde sağlanan kolaylıklar salgının ilk döneminde alınan öncelikli uygulamalar olarak ön plana çıkmıştır. Söz konusu tedbirler kapsamında Türkiye'nin kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'a da önemli görevler düşmüş, özellikle pasif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde istihdamın korunması ve işini kaybeden kişilerin gelir kayıplarının bir

bölümünün telafisi için kritik adımlar atılmıştır. Bu kapsamda İŞKUR, kısa çalışma ödeneğinden yararlanmanın kolaylaştırılarak uygulanması, işverenlerce ücretsiz izne çıkarılan işçilerden kısa çalışma ödeneğine hak kazanamayan ya da iş akdi feshedilen ancak işsizlik ödeneğine hak kazanamayan kişilere nakdi ücret desteği sağlanması, istihdamı koruyan ve artıran işverenlerin çeşitli teşviklerle desteklenmesi, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitimler, işbaşı eğitim programları ve işe yerleştirme hizmetleri ile işsizlerin çalışma hayatına hızlı bir şekilde dönüşlerinin sağlanması gibi geniş bir yelpazede hizmet sunmuş ve büyük bir özveri örneği göstererek pandemi ile mücadele etmiştir.

Dünya genelinde ve Türkiye'de COVID-19 pandemisi döneminde ve devamında yaşanan tüm bu gelişmeler, iş dünyasının ve istihdam hizmetlerinin değişimini ve dönüşümü hızlandırarak çalışma hayatının bazı alanlarında kalıcı değişikliklere yol açmıştır. Bununla birlikte, COVID-19 döneminde yaşanan süreçler ve bu döneme ilişkin elde edilen tecrübeler, pandemi öncesinde çalışma hayatına ilişkin işlerliği olan yapıların ve düzenlemelerin de gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, özellikle pandemi döneminde önemi artan ve Türkiye'de kritik bir rol üstlenmiş olan işsizlik sigortası hizmetlerinin de geçmiş tecrübeler ışığında ele alınması kritik bir gereklilik haline gelmiştir. 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan ve asrın felaketi olarak nitelendirilen Kahramanmaraş merkezli depremler de bizlere büyük krizlerin her an için tekrar yaşanabileceğini hatırlatmakta ve söz konusu değerlendirmelerin yapılmasını ve gerekli adımların ivedilikle atılmasını bir zaruret haline getirmektedir.

Bu kapsamda, Türkiye'de 1950'li yıllarda kurulması fikri ortaya atılan işsizlik sigortası hizmetleri hem fikri düzeyde hem mevzuat düzenlemeleri düzeyinde uzun bir yolculuk geçirmiş, dönemin şartları doğrultusunda gerekli düzenlemeler ve eklemeler yapılarak bugünkü halini almıştır. Ancak, söz konusu düzenlemeler çoğunlukla ve yoğunlukla COVID-19 öncesi dönemin şartlarına göre yapılandırılmış olup tüm dünyada olduğu gibi böylesine büyük bir şok ile karşılaşılabileceği rasyonel olarak da öngörülememiştir. Dolayısıyla, ilgili programların ve mevzuat düzenlemelerinin, yaşanılan COVID-19 gerçekliği ve elde edilen tecrübeler doğrultusunda, Kahramanmaraş merkezli depremler de göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi oldukça önemli ve değerlidir.

Bu çerçevede, COVID-19 pandemisi döneminde uygulanan ve halihazırda uygulanmakta olan işsizlik sigortası hizmetlerinin, pandemiden ve Kahramanmaraş merkezli depremlerden elde edilen tecrübeler doğrultusunda değerlendirilmesi ve analiz edilmesi neticesinde bazı temel öneriler ön plana çıkmakta olup söz konusu öneriler, işsizlik sigortası hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik olarak gelecek dönemde Türkiye'nin ve İŞKUR'un gerçekleştireceği çalışmalara ve literatüre katkı sağlaması amacıyla aşağıda sunulmaktadır.

**İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanabilmek için Gerekli Olan Prim Ödeme Gün Şartının 450 Güne İndirilerek 3 Aylık Yeni Bir Ödeme Kademesinin Oluşturulması**

İşsizlik sigortasının analizi başlığı altında yapılan değerlendirmelerin sonuçlarından da anlaşıldığı üzere işsizlik ödeneğine başvuran işsizlerin yaklaşık olarak sadece %50'si işsizlik ödeneğine hak kazanabilmekte olup bu durum işsizlik sigortasından faydalanma şartlarının ağır olduğuna ilişkin genel eleştirileri destekler niteliktedir. Bununla birlikte, COVID-19 döneminden elde edilen dersler doğrultusunda, fesih kısıtı gibi bir koruyucu politikanın olmadığı büyük çaplı bir krizde işsizlik ödeneğinin mevcut haliyle yeterince etkin olamayacağı değerlendirilmekte olup olası büyük çaplı kriz zamanlarında daha fazla işsizin ödenekten yararlanabilmesi için mevcut koşullarının gözden geçirilmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır. COVID-19 sürecinde bu eksikliğin varlığı derinden hissedilmiş olsa da aslında bu durum sadece COVID-19 gibi kriz dönemlerinde değil işsizlik ödeneğinin normal olarak uygulandığı dönemlerde de ele alınması gereken önemli bir husus olarak göze çarpmaktadır.

Bu kapsamda, 600 günden daha az işsizlik sigortası primi ödemiş olanların da ödeneğe erişimini sağlayabilmek amacıyla bu kişilere yeni bir ödeme süresi sağlayarak özellikle COVID-19 pandemesi gibi kriz dönemlerinde görece daha az prim ödeyen işsizleri de güvence altına alabilmek için son 3 yılda aranan en az 600 günlük minimum işsizlik sigortası primi gün sayısının indirilmesi, örneğin COVID-19 pandemisi döneminde uygulanıp kapsayıcılık açısından başarılı olduğu değerlendirilen kısa çalışma hak sahipliği için belirlenen 450 gün olarak belirlenmesi önerilmektedir. En az 450 günlük prim şartını sağlayan kendi istek ve kusuru dışında iş akdi feshedilen işsizlerin 30 gün içerisinde başvuru ve son 120 gün hizmet akdine tabi olma şartlarını taşımaları halinde kendilerine yeni bir ödeme süresi tanımlanarak işsizlik ödeneği ödenmesi hedeflenmektedir. Bir başka ifadeyle, öneri kapsamındaki düzenlemelerin

gerçekleştirilmesiyle sigortalı işsizlerin 450-599 arasında işsizlik sigortası primi ödemiş olmaları halinde 3 ay işsizlik ödeneği alabilmeleri sağlanacak olup işsizlik ödeneğine eklenecek bu yeni basamak ile daha fazla sayıda kişinin işsizlik ödeneğinden yararlanmasının, işçiler için daha fazla sosyal koruma sağlanmasının ve İşsizlik Sigortası Fonunun daha etkin bir şekilde kullanılmasının önü açılacaktır.

**İşsizlik Ödeneğinin Miktarının Kişilerin Aile Durumu Dikkate Alınarak Belirlenmesi**

İşsizlik ödeneği ödeme miktarının belirlenmesinde esas alınan temel hesaplama kriteri kişilerin aldığı ücretler olup işsizlik ödeneğinin miktarı yalnızca ödenek için belirlenen alt ve üst sınırlar içerisinde değişkenlik gösterebilmektedir. Ancak, kişinin bakmakla yükümlü olduğu çocuk sayısı ve medeni hali gibi durumlar ödenek miktarının belirlenmesinde göz önüne alınmamaktadır. Bu nedenle, standart şekilde uygulanan işsizlik ödeneği miktarı, her sigortalı işsiz için eşit ölçüde destek etkisi oluşturmamaktadır. Prim, ücret ve yararlanma durumu bakımından eşit şartlardaki bekar bir sigortalı işsizin aldığı ödenek miktarı ile evli, eşi çalışmayan ve üç çocuk sahibi bir sigortalı işsizin aldığı ödenek miktarının eşit olması durumu eşitlik ilkesine uygunken sosyal devlet ilkesi ile çelişmektedir.

Bu kapsamda, sosyal sigorta alanında öncü ülkelerden biri olarak kabul edilen Almanya'daki uygulamalara benzer şekilde, kişilerin çalışmayan eşleri olması ya da bakmakla yükümlü oldukları çocuklarının olması durumunda işsizlik ödeneği miktarlarının hesaplanmasında kişinin bireysel olarak aile durumlarını da dikkate alacak bir ödeme yönteminin belirlenmesi önerilmektedir. Önerinin hayata geçirilmesi halinde, kişilerin işsizlik ödeneği aldığı süre içerisinde daha adil bir yöntemle desteklenmesi kritik bir adım olacaktır.

**İşsizlik Ödeneği Mevcut Hak Ediş Sürelerinin Engelli Statüsündeki Sigortalı İşsizler için Birer Ay Uzatılarak Ödenmesi**

İşsizlik ödeneğinin miktarı yalnızca ödenek için belirlenen alt ve üst sınırlar içerisinde değişkenlik gösterebilmekte olup ödeme miktarının hesaplanmasında kişilerin ailevi durumları esas alınmadığı gibi kişilerin engellilik durumları da dikkate alınmamaktadır. Ancak, İŞKUR'a engelli statüsünde kayıtlı olan sigortalılar, hiçbir engeli olmayan veya görece daha az oranda engelli olan kişilere göre işgücü piyasasına tekrar giriş bakımından daha dezavantajlı

durumdadırlar. Bu bakımdan, engelli statüsündeki kişilerin daha fazla desteklenmesi önem arz etmekte olup işsizlik sigortası hizmetleri bakımından bu kişilere pozitif ayrımcılık yapılması sosyal devletin de bir gereği olarak hayata geçirilmesi gereken kritik bir yenilik olacaktır.

Bu kapsamda, İŞKUR'a engelli statüsünde kayıtlı olan işsizler için mevcut hak ediş süreleri olan 6 aylık, 8 aylık ve 10 aylık hak ediş sürelerinin ilave birer ay uzatılarak ödenmesi önerilmektedir. Söz konusu önerinin hayata geçirilmesi halinde, gerçekleştirilecek ilave birer aylık ödemeler ile yeni bir uygulama hayata geçirilerek işgücü piyasası açısından daha dezavantajlı olan engelli bireylerin daha uzun süreler için desteklenmesi sağlanmış olacaktır.

**İşsizlik Ödeneği Alt Sınırının Her Durumda Ödemenin Ait Olduğu Dönemdeki Asgari Ücretin %40'ı Olarak Belirlenmesi**

Mevcut uygulama kapsamında işsizlik ödeneğinin miktarı, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan ortalama brüt kazancının %40'ı olarak belirlenmektedir. Bununla birlikte, bu şekilde hesaplanan ödenek miktarı, aylık brüt asgari ücretin %80'ini geçememektedir. Ancak ödeme miktarının belirlenmesinde fesih tarihinden önceki dört aylık dönem esas alındığından; bu dönemin önceki yıllara ait olması, ilgilinin tekrar başlatılabilecek şekilde kesilmiş olan işsizlik ödeneğinin başlatılması ve/veya ödeme döneminin sonraki yıllara sarkması gibi durumlarda ödeme miktarı, içinde bulunulan cari yılın brüt asgari ücretinin %40'ından düşük olmaktadır. Bu durum özelikle enflasyonist dönemlerde alınan ödenek miktarlarının koruyucu etkisini olumsuz etkilemektedir.

Bu kapsamda, yukarıda dile getirilen mağduriyetin engellenmesi amacıyla işsizlik ödeneği alt sınırının her durumda ödemenin ait olduğu dönemdeki brüt asgari ücretin %40'ından az olmayacak şekilde belirlenmesi yönünde mevzuat düzenlemesi yapılması önerilmektedir. Bu öneri ile, belirli bir dönemde ödenen işsizlik ödeneği alt sınırının, ödemenin ait olduğu dönemdeki brüt asgari ücret baz alınarak hesaplanan ödenek tutarına eşitlenmesi sağlanacak olup belirli bir yararlanıcı kitlesi için toplamda faydalanılacak işsizlik ödeneği miktarı arttırılacak ve İşsizlik Sigortası Fonundan daha etkin bir şekilde yararlanılmasının önü açılacaktır.

**Kısa Çalışma Ödeneği ile İşsizlik Ödeneği Arasındaki Hak Sahipliği Üzerinden Var Olan Bağın Koparılması**

Halihazırda yürürlükte olan mevzuat doğrultusunda bir işçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için kısa çalışma başlama tarihi itibariyle işsizlik ödeneği hak kazanma koşullarını taşıması gerekmektedir. Ancak, COVID-19 pandemisinin de ortaya koyduğu üzere büyük krizlerin olumsuz etkisinin azaltılabilmesi adına kısa çalışma uygulamasının hareket kabiliyetinin oldukça güçlü olması ve işsizlik ödeneğinden bağımsız olarak kişiler için bir gelir telafisi programına dönüşebilmesi önem arz etmektedir. Böylesi geniş kapsamlı uygulanan krizlerin kısa aralıklarla hayata geçirilmesi neticesinde işçilerin bir bölümü daha önce hak ettikleri işsizlik ödenekleri ve/veya kısa çalışma ödenekleri sebebiyle kısa çalışma ödeneğine hak kazanamamaktadır. Bu durum ise uygulamanın etkinliğini azaltmaktadır. Örneğin, yakın tarihte döviz krizi kapsamında kısa çalışma alan pek çok kişi adına işverenleri COVID-19 pandemisi sebebiyle de kısa çalışma uygulamasından yararlanabilmeleri için başvuru yaptığında, bu kişiler için yeni bir hak sahipliği belirlenememiş ve bu kişiler önceki hak sahiplikleri üzerinden ödeme almak durumunda kalmışlardır.

Bu kapsamda, işsizlik ödeneğinin ve kısa çalışma uygulamasının kendi özel amaçlarını ve fonksiyonlarını birbirlerinden bağımsız ve güçlü bir şekilde yerine getirebilmeleri için; kişinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi adına işsizlik ödeneği hak kazanma koşullarından bağımsız olarak prim koşullarının belirlenmesi, bu sayede kısa çalışma ödeneği ile işsizlik ödeneği arasındaki hak sahipliğine ilişkin bağın koparılması önerilmektedir. Söz konusu düzenleme önerisi ile eski hak sahipliklerinin, kısa çalışma ödeneği alınabilmesinde engel oluşturmasının önüne geçilmesi hedeflenmekte olup kısa çalışma uygulamasının etkinliğinin arttırılması ve işçilerin uğradığı gelir kayıplarının daha yüksek oranda telafi edilmesi sağlanacaktır.

**Derinleşen Kriz Zamanlarında Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanabilmek için Gerekli Olan Prim Ödeme Gün Şartı ile Hizmet Akdine Tabi Olma Şartının Azaltılması**

COVID-19 pandemisi döneminde kısa çalışma uygulaması Türkiye'de çok daha yoğun bir şekilde uygulanmış olup mevcut olan uygulama şartlarının derinleşen kriz zamanlarında

yeterince kapsayıcı olmamasından hareketle normal şartlarda son 3 yıl içerisinde 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olma şartı COVID-19 pandemisi kaynaklı kısa çalışma özelinde 450 güne, normal şartlarda 120 gün hizmet akdine tabi olma şart ise 60 güne düşürülmüştür. COVID-19 pandemisinden öğrenilen dersler doğrultusunda, büyük çaplı ve derinleşen kriz zamanlarında daha fazla çalışanın ödenekten yararlanabilmesi için mevcut koşullarının gözden geçirilmesi ve bu şartların kısa çalışma ödeneğinin kapsayıcılığını güçlendirecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, daha düşük işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalıların da kısa çalışma ödeneğine erişimini sağlayabilmek ve görece daha düşük prim ödeyen çalışanları da güvence altına alabilmek için son 3 yılda aranan en az 600 günlük işsizlik sigortası primi gün sayısının kalıcı olarak 450 güne indirilmesi önerilmektedir. Bununla birlikte, son 120 gün hizmet akdine tabi olma şartının ise kalıcı olarak 60 güne indirilmesinden ziyade, yalnızca COVID-19 gibi derinleşen kriz zamanlarında devreye alınabilecek şekilde 60 gün olarak uygulanmasının kısa çalışmanın etkinliği bakımından daha yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Öneri kapsamındaki düzenlemenin gerçekleştirilmesiyle kısa çalışmaya dahil edilmek istenen işçilerin 450-599 prim gün sayısına sahip olmaları halinde de kısa çalışma ödeneği alabilmeleri sağlanacak olup, bu sayede daha fazla sayıda kişinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanmasının, işçiler için daha fazla sosyal koruma sağlanmasının ve İşsizlik Sigortası Fonunun daha etkin bir şekilde kullanılmasının önü açılmış olacaktır. Bununla birlikte, son 120 gün hizmet akdine tabi olma şartının genel uygulama açısından korunması kısa çalışmanın etkinliğinin muhafaza edilmesi bakımından önem arz etmekte olup bu şartın yalnızca COVID-19 gibi derinleşen kriz zamanlarında devreye alınabilecek şekilde 60 gün olarak uygulanması ile tüm piyasanın uzun süreli ve derinden etkilendiği en çok ihtiyaç duyulan durumlarda daha fazla kişinin kısa çalışma kapsamına alınması sağlanarak toplumdaki gelir kayıplarının daha yüksek oranda telafi edilmesi sağlanmış olacaktır.

**Kısa Çalışma Ödeneğinin Miktarının Kişilerin Aile Durumu Dikkate Alınarak Belirlenmesi**

Kısa çalışma ödeme miktarının belirlenmesinde esas alınan temel hesaplama kriteri kişilerin aldığı son 12 aylık ücretler olup kısa çalışma ödeneğinin miktarı yalnızca ödenek için belirlenen alt ve üst sınırlar içerisinde değişkenlik gösterebilmektedir. Ancak, kişinin bakmakla yükümlü olduğu çocuk sayısı ve medeni hali gibi durumlar ödenek miktarının hesaplanmasında göz önünde bulundurulmamaktadır. Çalışılan iş yerinde aynı ücreti alıyorken kısa çalışmaya dahil edilen iki işçiden, bekar olan işçinin aldığı ödenek miktarı ile evli, eşi çalışmayan ve iki çocuk sahibi işçinin aldığı ödenek miktarının eşit olması durumu her ne kadar eşitlik ilkesine uygun olsa da sosyal devlet ilkesi ile çelişmektedir.

Bu kapsamda, sosyal sigorta alanında öncü ülkelerden biri olarak kabul edilen Almanya'daki uygulamaya benzer şekilde, kişilerin çalışmayan eşleri olması ya da bakmakla yükümlü oldukları çocuklarının olması durumunda kısa çalışma ödeneği miktarlarının hesaplanmasında kişinin bireysel olarak aile durumlarını da dikkate alacak bir ödeme yönteminin belirlenmesi önerilmektedir. Bu şekilde sigortalıların ailevi durumu dikkate alınarak gerek kendisi gerekse ailesinin bakımı için geçim şartlarını sağlayacak daha etkin ve adil bir geçici koruma sistemi oluşturulacaktır.

**Kısa Çalışma Ücret İkame Oranının Derinleşen Kriz Zamanları için %5 Oranında Artırılması**

Genel olarak uygulanan kısa çalışma kapsamında sağlanan %60'lık ücret ikame oranı makul bir oran olarak kabul edilse de kişilerin yaşam koşullarını olağanüstü şekilde etkileyen COVID-19 pandemisi gibi ağır krizlerin sonuçlarının işgücü piyasasında çok daha derin etkiler yaratması sebebiyle çalışanların gelir kaybının daha yüksek bir ücret ikame oranıyla telafi edilmesi kritik önem arz etmektedir. COVID-19 pandemisi döneminde kısa çalışma alanında birçok kritik değişiklik yapılarak ilgili ödenekten yararlanma koşullarında çalışanlar için bazı esneklikler sağlanmış olsa da ödeme miktarının hesaplanması aşamasında herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak, COVID-19 pandemisi gibi derinleşen kriz zamanları için yaşanan gelir kayıplarının her zamankinden daha fazla telafi edilmesi gerekliliği ortaya çıkmakta olup büyük

çaplı, uzun süren ve gittikçe derinleşen kriz zamanları için uygulanmak üzere kısa çalışma ödeneği miktarının hesaplanmasına ilişkin düzenlemelerin gözden geçirilerek ödenek miktarı hesaplama yöntemlerinin kısa çalışma ödeneğinin etkinliğini güçlendirecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda COVID-19 gibi derinleşen kriz zamanları için uygulanmak üzere %60 olan kısa çalışma ödeneği ücret ikame oranının ilave %5 oranında artırılarak %65'e çıkarılması önerilmektedir. Söz konusu öneri kapsamında düzenleme yapılması halinde, yaşam koşullarını olağanüstü şekilde etkileyen pandemi gibi ağır krizlerde çalışanların gelir kayıplarının daha yüksek bir ücret ikame oranıyla telafi edilmesi sağlanarak çalışanların kısa çalışma ödeneğinden daha etkin bir şekilde faydalanması ve bu dönemi görece daha hafif bir şekilde geçirmeleri sağlanmış olacaktır.

**Nakdi Ücret Desteğinin Sınırlarının Belirgin Bir Şekilde Çizilerek 4447 Sayılı Kanuna Kalıcı Bir Şekilde Eklenmesi**

COVID-19 pandemisi döneminde, pandeminin ortaya çıkardığı tahribatı gidermek için dünya genelinde uygulanan işsizlik sigortası hizmetleri kapsamındaki programlar tek başına yeterli olmamış, gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere hükümetler, vatandaşlara ve işverenlere çeşitli ek nakdi yardımlar sağlamak zorunda kalmışlardır. Türkiye'de de bu kapsamda nakdi ücret desteği uygulaması hayata geçirilmiş olup bu uygulama sadece gelir kaybını desteklemeyi amaçlayan programlardan farklı olarak, istihdamın korunmasına yönelik önemli bir fonksiyonu da yerine getirmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde fonksiyonu itibariyle kritik bir görev üstlenmiş olan nakdi ücret desteğinin kalıcı ve temel bir işsizlik sigortası programı olarak Türkiye'de uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir. Elbette, kriz dönemlerinde asıl yapılması gereken uygulama işsizlik sigortasının temel programları olan işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin programların güçlendirilerek asıl ödeme yükünü üstlenmeleridir. Nakdi ücret desteğinin ise gerçekleştirilmesi önerilen tüm iyileştirmelere rağmen işgücü piyasasında hala karşılanamayan bir açıklık olması halinde devreye alınması gerekmektedir. Bir diğer ifadesiyle, nakdi ücret desteği kriz dönemlerinde ana ödeme programlarına yardımcı bir rol üstlenmelidir.

Bu kapsamda, mevzuat ve uygulama bakımından nakdi ücret desteği programının sınırlarının işsizlik ödeneği ve/veya kısa çalışma ödeneği için sunulan öneriler doğrultusunda daha belirgin bir şekilde çizilerek kalıcılığının sağlanması ve operasyonel olarak kriz dönemlerinde otomatik olarak devreye girebilecek şekilde 4447 sayılı Kanuna eklenmesi önerilmektedir. Söz konusu önerinin hayata geçirilmesi ile kriz dönemlerinde kendiliğinden devreye girecek bir yapıya kavuşulmuş olunacak ve operasyonel olarak sınırları belirgin hazır bir yapıyla hareket edilmesi yoluyla nakdi ücret desteğinin etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılması sağlanmış olacaktır.

**Nakdi Ücret Desteğine İlave Olarak Esnaf Ahilik Sandığı Kapsamında Esnaf ve Ahi Gelir Desteği İsimli Ayrı Bir Programın Hayata Geçirilmesi**

COVID-19 pandemisi döneminde Türkiye'nin sağladığı nakdi ücret desteği kapsamına sadece işsizlik sigortasına tabi olarak bir hizmet sözleşmesi ile çalışan işçiler dahil edilmiş olup, serbest çalışanlar ve esnaflar gibi önemli bir kesim çalışma hayatında olmalarına karşılık desteğin kapsamı dışında kalmışlardır. Nakdi ücret desteği işçiler bakımından kapsayıcı ve önemli bir program olarak vücut bulmuş olsa da kapsam dışında kalan kişiler bakımından sosyal koruma için önemli bir eksikliği barındırmaktadır. COVID-19 gibi gelecekte gerçekleşmesi olası kriz dönemlerinde kapsayıcılık engelinin tekrar yaşanmaması için gerekli çalışmaların bugünden yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, nakdi ücret desteğinin temel mantığını koruyacak ve gelir kayıplarının istihdam ile ilişkili bir şekilde telafisini sağlayacak şekilde "Esnaf ve Ahi Gelir Desteği" isimli ayrı bir nakdi destek programının esnaf ahilik sandığı kapsamında kurgulanması ve hayata geçirilmesi önerilmektedir. Söz konusu önerinin hayata geçirilmesi ile nakdi ücret desteğinin istihdamı koruma amacına hizmet edecek şekilde 4447 sayılı Kanun ile kalıcı hale getirilmesinin yanı sıra kapsayıcılıkla ilgili engel aşılarak esnaf ve ahilik kapsamına giren kişiler için de bir son çare programının ihdas edilmesi sağlanmış olacaktır. Bununla birlikte, kapsam alanının genişletilmesiyle de daha çok kesime hitap edilerek toplumsal refah kaybının en aza indirilmesi sağlanacaktır.

**Nakdi Ücret Desteğinin Ödeme Süresi ve Ödeme Miktarı Arasında Bir Denge Sağlanması**

COVID-19 pandemisi döneminde nakdi ücret desteğinin sağlandığı süre ve desteğin miktarı açısından değerlendirildiğinde Türkiye'de uygulanan nakdi ücret desteğinde başta destek miktarı olmak üzere bir takım eksikliklerin olduğu değerlendirilmektedir. Uygulamanın hayata geçirildiği 2020 yılı Nisan ayından itibaren destek süresi Cumhurbaşkanı Kararlarıyla uzatılmış olup bu uzatmalar desteğin pandemi döneminin tümünü kapsaması açısından başlangıç aşamasında, yani ilk uzatma süreçlerinde oldukça olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir. Ancak, desteğin devam ettiği sürenin uzunluğu da dikkate alındığında yapılan ödemelerin miktar açısından görece düşük olması kişiler açısından birçok farklı sıkıntıyı da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, nakdi ücret desteğinin süresi ile ödeneğin miktarı arasında bir dengenin gözetilmesine ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, nakdi ücret desteği için süre bakımından destekten en fazla yararlanılabilecek bir üst sınırın belirlenmesi ve bu süre içerisinde alınacak ödenek miktarının artırılması yoluyla destek süresi ile destek miktarı arasındaki dengenin sağlanması önerilmektedir. Bu öneri kapsamında bir yandan kişilerin program süresi boyunca uğradıkları gelir kaybı daha fazla bir oranda karşılanmış olacak, bununla birlikte ödenek süresi daha makul ve sınırları baştan belirli bir seviyeye çekilerek işçilerin ve işverenlerin kendileri için daha net bir plan çerçevesinde hareket edebilmelerinin önü açılmış olacaktır.

**Ücret Garanti Fonu Kapsamında İflas veya İflasın Ertelenmesi Kararlarının Takibi İçin İstinaf ile Temyiz Makamlarının Kararlarının Anlık Olarak Sorgulanabileceği Bir Sistem Kurulması**

COVID-19 pandemisi döneminin en büyük tecrübelerinden bir tanesi mevcut işsizlik sigortası uygulamalarına ilişkin mevzuat, insan kaynağı ve bilişim sistemleri gibi operasyonel altyapıların büyük çaplı ve uzun süreli krizlere yanıt verme kapasitelerinin test edilmesi olmuştur. Pandemi öncesi dönemde, daha kısıtlı bir uygulama çerçevesine göre tasarlanmış olan söz konusu yapıların, özellikle sistem altyapısı yönüyle kapsamlı uygulamalara cevap verebilecek şekilde geliştirilmesinin önemi görülmüştür. Bu kapsamda süreç içerisinde kapsamlı iyileştirmeler yapılmıştır. Ücret garanti fonu her ne kadar pandemi özelinde yoğun

olarak kullanılan bir pasif işgücü piyasası programı olmasa da pandemiden edinilen kritik dersler doğrultusunda geliştirilebilecek yönleri bulunan bir program olup öncelikli olarak ücret garanti fonunun sistem altyapısının geliştirilmesi ve özellikle ödeme süreçlerine ilişkin oluşması muhtemel aksaklıkların giderilmesi ihtiyacı ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda, karşılaşılan en büyük güçlüklerden biri ise ücret garanti fonu kapsamında kesinleşmemiş iflas veya iflasın ertelenmesi kararlarına dayalı ödemelerin takibine ilişkin entegre ve anlık bilgiler doğrultusunda işleyen bir sistemin bulunmayışıdır.

Bu kapsamda, iflas veya iflasın ertelenmesi kararlarının takibinin daha etkili ve doğru bir şekilde yapabilmesi için gerekli mevzuat altyapısının hazırlanması, Adalet Bakanlığı ile işbirliği protokolü yapılması ve yapılan protokol çerçevesinde istinaf ile temyiz makamlarının kararlarının anlık olarak sorgulanabileceği bir sistem kurulması önerilmektedir. Böylece, ödemeye esas tespitlerin doğruluğu ve geçerliliği noktasında önemli bir adım atılacak olup yersiz ödemeye dönüşen ödemelerin daha hızlı tespit edilmesi ve tahsilat işlemlerinin hızlandırılmasıyla oluşabilecek kamu zararlarının önüne geçilmesi sağlanabilecektir.

**Yarım Çalışma Ödeneği Sistemi Üzerinde Gerekli Stres Testlerinin Yapılarak İhtiyaç Duyulan İlave Altyapı Geliştirme Çalışmalarının Yürütülmesi**

COVID-19 pandemisi döneminin en büyük tecrübelerinden bir tanesi mevcut altyapıların büyük çaplı ve uzun süreli krizlere yanıt verme kapasitelerinin olası yeni krizlere hazırlıklı olunması bakımından gözden geçirilerek geliştirilmesi gerekliliğidir. Bu kapsamda yarım çalışma ödeneği her ne kadar pandemi dönemine özel bir durum ile sınanmamış olsa da önümüzdeki dönemde programın kendi dinamikleri doğrultusunda büyük bir yük ile karşılaşması her zaman için ihtimal dahilindedir.

Bu kapsamda, bütüncül bir anlayışla kurgulanarak devreye alınmış olan yarım çalışma ödeneği sistemi üzerinde gerekli stres testlerinin yapılarak, program başvurularının çevrimiçi ortama taşınmasıyla birlikte önümüzdeki dönemde oluşabilecek başvuru artışının sisteme getireceği yüklerin analiz edilmesi, sistemdeki olası aksaklıkların giderilmesi ve varsa açıkta kalan unsurların sistemin kapsamına alınması için gerekli altyapı geliştirme çalışmalarının yürütülmesi önerilmektedir. Yürütülecek çalışmalar aracılığıyla çok daha gelişmiş bir sisteme

ulaşılması sağlanacak olup böylece yarım çalışma ödeneğinin olağanüstü durumlarda da etkin ve verimli bir şekilde işlemesi sağlanmış olacaktır.

**İşsizlik Sigortası Uygulamaları Hakkında Bilgilendirme ve Farkındalık Artırma Çalışmalarının Yürütülmesi**

İşsizlik sigortası hizmetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması noktasında, mevzuat düzenlemeleri, sistemsel altyapı geliştirme çalışmaları ve yeterli yetişmiş insan kaynağının bulunması gibi temel unsurların yanı sıra toplumun işsizlik sigortası hizmetlerini ne ölçüde içselleştirdiği de bir o kadar önem arz etmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanmanın ön koşullarından ilki ve en önemlisi sigortalı çalışma olduğundan, kişiler öncelikle sigortalı çalışmanın faydaları noktasında bilgilendirilmeli, kayıt dışı çalışmadan dolayı ortaya çıkacak diğer kayıplar ve riskler hakkında bilinçlendirilmelidir.

Bu kapsamda, çalışanlara ve çalışma hayatına girecek olanlara, temel çalışma hakları ve işsizlik sigortası kapsamında sunulan hizmetlere ilişkin olarak, iş ve meslek danışmanları, iş müfettişleri ve konuyla ilgili uzmanlar aracılığıyla etkin bilgilendirme çalışmalarının yürütülmesi, yazılı, görsel ve sosyal medya yoluyla bu alandaki farkındalığın artırılması önerilmektedir. Gerçekleştirilecek çalışmalar neticesinde toplumsal bilincin artırılması ile işsizlik sigortası uygulamalarının etkinliğinin artacağı değerlendirilmektedir.

# KAYNAKÇA


(2021). U.S. Bureau of Labor Statistics: https://www.bls.gov/opub/mlr/2021/article/applying-for-and-receiving-unemployment-insurance-benefits-during-the-coronavirus-pandemic.htm adresinden alındı

(2023). *Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı*.

125 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek Madde - 5

*4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde- 47*.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde-50.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Madde-51.

4447 Sayılı Kanun m.50. (1999).

4857 Sayılı İş Kanunu Geçici Madde-24. (2020).

7410 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı. (2023, 7 29).

Acun, S. (2013). Ekonomik Kriz ve Eksik İstihdam İlişkisi: Türkiye Örneği.

Adam, G. (2016). Türkiye'de Eğitimin Ekonomik Etkileri ve Eğitim-İstihdam İlişkisi.

Algan, A. (2022). Pandemi Döneminin Ülkelerin Makroekonomik Verileri Üzerine Etkisi: Enflasyon ve İşsizlik Örneği.

Alptekin, G. (2009). "İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Müdahale Yöntemleri". *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*.

Altıntaş, B. D. (2020). Uzun Süreli İşsizlikle Mücadele Kapsamında Ülke Uygulamalarının İncelenmesi ve İŞKUR İçin Öneriler.

Andaç, F. (2010). *İşsizlik Sigortası.*

Ay, S. (2012). Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirm. *Yönetim ve Ekonomi*.

Ayan, S. (2014). G-20 Süreci ve Aktif İstihdam Politikaları,Türkiye ve G-20 Ülkelerindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi.

Aydın, E. O. (2014). Kısa Çalışma Kavramı, Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye Uygulaması ile İŞKUR için Model Önerisi.

Ayhan, D. (2019). Türkiye ve Almanya Pasif İstihdam Politikalarının Karşılaştırılması.

Ayhan, D. (2019). Türkiye ve Almanya Pasif İstihdam Politikalarının Karşılaştırılması. Yüksek Lisans Tezi. Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Bilim Dalı.

Bayraktar, S. (2019). İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Dergipark*.

Bayraktar, S. (2019). İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Dergipark*.

Bekiroğlu, C. (2010). Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözümlenmesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi.

Bektaş, Ö. B. (2014). İşsizlik Sigortası.

Bundesagentur Für Arbait. (2023). https://www.arbeitsagentur.de/datei/hinweis-alv_ba035280.pdf adresinden alındı

Bundesagentur Für Arbeit. (2023). https://www.arbeitsagentur.de/ adresinden alındı

Bundesagentur für Arbeit. (2023, 6 20). https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-fuer-arbeitslose_ba015368.pdf adresinden alındı

Caro, L. P. (2021). COVID-19 Küresel Salgınının 2021 yılında Türk İşgücü Piyasası Üzerinde Etkileri: Google Hareketlilik Verilerini Kullanarak Bugünü Tahmin Etme Modelinden Elde Edilen Sonuçlar. *ILO*.

Çılğın, T. (2022). Rerah Devletlerinin COVİD-19 Sürecinde Uyguladıkları Sosyo-Ekonomik Destek Politikaları: Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Danimarka ve İsveç Örnekleri. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergis*.

Dikmetaş, F. (2017). Dezavantajlı Gruplar Açısından Pasif İstihdam Politikalarının Değerlendirilmesi Ve İŞKUR İçin Öneriler.

Dilik, S. (2000). Türkiye'de işsizlik Sigortası'nın Kuruluşu Yönünden 25.08.1999 Gün ve 4447 Sayılı Kanun'un Eleştirisi . *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.

Dinççay, İ. H. (2020). Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Uygulama Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme.

Dinççay, İ. H. (2020). Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye'de Kısa Çalışma Ödeneğinin Uygulama Etkinliği Üzerine Bir İnceleme. *Emek ve Toplum*.

Diriöz, S. Ç. (2012). İstihdamın Artıtılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü.

Eğilmez, M. (2016). https://www.mahfiegilmez.com/2016/04/once-ocak-2016-itibariyle-turkiyenin.html adresinden alındı

Eichhorst, W., Marx, P., & Rinne, U. (2020). *Manoeuvring Through the Crisis: Labour Market and Social Policies During the COVID-19 Pandemic.* https://doi.org/10.1007/s10272-020-0937-6 adresinden alındı

Eichhorst, W., Marx, P., & Rinne, U. (2020). *Manoeuvring Through the Crisis: Labour Market and Social Policies During the COVID-19 Pandemic*. file:///C:/Users/mehmet.karakilic/Downloads/s10272-020-0937-6.pdf adresinden alındı

Eichhorst, W., Marx, P., Rinne, U., & Brunner, J. (2022). *Job retention schemes during COVID-19:A review of policy responses.* International Labour Organization.

Emirgil, B. F., Zeynep, A. C. A., & Işığıçok, Ö. (2014). Türkiye'de İş ve Meslek Danışmanlığının Etkinliği: Sorun Alanları ve Beklentiler Bursa İşkur Örneği. Çalışma ve Toplum, 1(40), 139-162.

Erol, H., Özdemir, A., & Yurdakul, E. (2010). Türkiye'de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi. *TİSK Akademi*.

Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., Giuffra, L. D., Desai, V., . . . Palacios, R. (2022). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19:A Real-Time Review of Country Measures*.

Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., Giuffra, L. D., Desai, V., . . . Palacios, R. (2021). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19:A Real-Time Review of Country Measures*. file:///C:/Users/mehmet.karakilic/Downloads/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf adresinden alındı

Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I. & Dale, P.,. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. © World Bank, Washington, DC.

Goverment of Canada. (2023, 5 12). https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/ei/ei list/reports/monitoring2019/intro.html adresinden alındı

Goverment Of Canada. (2023, 5 13). https://www.canada.ca/en.html adresinden alındı

Government of Canada. (2023, 5 20). https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/ei/ei-list/reports/supplemental-unemployment-benefit/requirements.html#s adresinden alındı

Government of Canada. (2023, 5 20). https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ei-regular-benefit/eligibility.html adresinden alındı

Göçmen, M. (2012). Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları.

Göktürk, M. G. (2015). Teknolojinin İşsizlik ve İstihdam Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği .

Görmezöz, G. (2018). Türkiye'de İşsizlerin İşsizlik Sigortası Ödeneğinden Yararlanamama Nedenlerinin İşkur Verileri Üzerinden Analizi.

Günal, M. (2017). *Seçilmiş Ülkelerde Ücret Garanti Fonu Uygulamaları ve İŞKUR İçin Öneriler.* https://media.iskur.gov.tr/15692/murat-gunal.pdf adresinden alındı

Herzog-Stein, A., Nüß, P., Peede, L., & Stein, U. (2022). Germany and the United States in coronavirus distress: internal versus external labour market fexibility.

*https://www.bls.gov/opub/mlr/2021/article/applying-for-and-receiving-unemployment-insurance-benefits-during-the-coronavirus-pandemic.htm*. (2023, 7 12).

*https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_5.html*. (2023, 6 20).

*https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/mesures/activite-partielle-de-longue-duree-apld*. (2023, 7 14).

*https://www.welcometofrance.com/en/unemployment-benefits*. (2023, 6 25).

ILO. (2021). *COVID-19 and the World of Work, 7th ed. Updated Estimates and Analysis.*

ILO. (2021). *ILO*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_817876.pdf adresinden alındı

ILO. (2021). *Reforms of the Employment Insurance System of the Republic of Korea to cope with the crisis.*

ILO. (2021). *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future.*

ILO. (2021). *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future.*

ILO. (2022). Job retention schemes during COVID-19: A review of policy responses.

Işığıçok, Ö. (2011). Türkiye'de İşsizlikle Mücadelede Bir aktif Emek Piyasası Politikası Aracı Olarak Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri Projesi (Umem/Beceri' 10): Bursa Örneğİ.

Işığıçok, Ö. (2014). *"Nüfus, İstihdam ve İşsizlik", Sosyal Politika.* Dora Yayınevi Bursa.

İŞKUR İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı. (2023).

İŞKUR İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı. (2023).

İŞKUR. (2023). https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-isgucu-programlari/toplum-yararina-programlar-typ/ adresinden alındı

İŞKUR. (2023). https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/ adresinden alındı

İŞKUR. (2023). https://www.iskur.gov.tr/isveren/kisa-calisma-odenegi/genel-bilgiler/ adresinden alındı

İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı. (2023).

Kayataş, G. D. (2014). Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü.

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı. (2023).

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı. (2023, 08 10).

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik Madde-3. (2011).

*Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik Madde-7.* (2011). https://km.corpus.com.tr/MevzuatIcerik.aspx?id=0X2O2I0v031C2G0N013q1S1Q0b2J380a adresinden alındı

Kocabaş, F., & Özgüler, V. C. (2019). Pasif İşgücü Piyasası Politikaları: İşsizlik Ödeneği ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*.

Koçer, Ş. Ö. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları.

Kömürcü Aksoy, Ö., & Gürün Karatepe, S. (2023). İşsizlik Sigortasının İşten Ayrılma Niyetine Etkisinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma. *Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi*.

KPMG. (2020). *Short-Time Work in Selected Countries An Overview of the Requirements, Process, Timeline and COVID-19 Specific Reliefs.* KPMG Global Legal Services.

Küpeli, O. (2014). Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında İşyeri Analizi ve Türkiye İş Kurumu İçin Model Önerisi.

Mahiroğlu, A., & Korkmaz, A. (2013). *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları: Türkiye ve AB Ülkeleri* .

Mehmet Öçal, A. K. (tarih yok). Türkiye'de Emek Piyasası Politikalarında Yeni Bir Dönem: İşsizlik Yardımı. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.

Mevzuat Dergisi. (1998). https://www.mevzuatdergisi.com/1998/11a/03.htm adresinden alındı

MOEL. (2021). *2021 The Employment Insurance White Paper, Ministry of Employment and Labour.*

OECD tax-benefit models and policy database, http://oe.cd/TaxBEN

OECD. (2018). Towards Better Social and Employment Security in Korea, Connecting People With Jobs,. *OECD Publishing, Paris*.

*OECD*. (2020). https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/ adresinden alındı

OECD. (2020). *Worker Security And The COVID-19 Crisis.* https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0853ba1d-en.pdf?expires=1692091550&id=id&accname=oid262292&checksum=A9075C1A7BF01EE7001AB2E31A8A05EF adresinden alındı

OECD. (2020a). https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1686c758-en.pdf?expires=1690380466&id=id&accname=oid262292&checksum=082A005C6C1E3C3510C0BFB856CB82AF9 adresinden alındı

OECD. (2023). Benefit Reforms for Inclusive Societies in Korea: Income Security During Joblessness. *OECD Publishing, Paris*.

OECD. (2023). *Benefit Reforms for Inclusive Societies in Korea: Income Security During Joblessness.* OECD Publishing, Paris.

Oral, İ. (2019). 2018 Yılında Uygulanan Sigorta Prim Teşvikleri Üzerine Düşünceler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.

Osman Kürşat Acar, E. K. (2017). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Çerçevesinde Kütahya İŞKUR'un Mesleki Eğitim Faaliyetleri'nin İncelenmesi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Birimler Fakültesi Dergisi*.

Öçal, M., & Korkmaz, A. (2020). Türkiye'de Emek Piyasası Politikalarında Yeni Bir Dönem: İşsizlik Yardımı. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.

Republique Française. (2023, 7 20). https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_5.html adresinden alındı

Republique Française. (2023, 8 1). https://www.welcometofrance.com/en/unemployment-benefits adresinden alındı

Republique. (2023, 8 1). *Française*. https://www.welcometofrance.com/en/unemployment-benefits adresinden alındı

Spadafora, F. (2023). U.S. Unemployment insurance through the Covid-19 crisis . *Journal of Government and Economics*.

Sungur, A. (2016). Sosyal Koruma Ekseninde İşsizlik Sigortası Uygulamlarının İncelenmesi ve Türkiye İçin Öneriler.

Sürücü, M. (2014). “İşsizlik, İşsizlikle Mücadelede Pasif İstihdam Politikaları: Almanya ve Türkiye Örnekleri”.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi. (2020). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/03/2-Kasim-2020-Tarihli-Gorusme.pdf adresinden alındı

TÜİK. (2021, Ocak). *TUİK*. İşgücü İstatistikleri: https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Labour-Force-Statistics-January-2021-37486 adresinden alındı

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 1. (1996).

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 2. (1998).

*U.S. Bureau of Labor Statistics*. (2020). https://www.bls.gov/opub/mlr/2020/article/employment-recovery.htm adresinden alındı

U.S. Bureau Of Labour Statistics. (2023, 5 25). https://www.bls.gov/opub/mlr/2021/article/applying-for-and-receiving-unemployment-insurance-benefits-during-the-coronavirus-pandemic.htm. adresinden alındı

U.S. Department Of Labor . (2023). https://blog.dol.gov/2023/08/11/commemorating-the-88th-anniversary-of-the-social-security-act-and-the-unemployment-insurance-program adresinden alındı

U.S. Department of State. (2023). https://www.bls.gov/news.release/archives/empsit_01082021.pdf adresinden alındı

*United States Department Of Labor*. (2023). https://oui.doleta.gov/unemploy/uifactsheet.asp adresinden alındı

Uşen, Ş. (2007). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Atif Emek Piyasası Politikaları. *Dergipark*.

Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği Madde-4. (2009).

Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği. (2021).

# ÖZGEÇMİŞ

**Adı Soyadı** : Mehmet KARAKILIÇ

**Doğum Yeri** : ISPARTA

**İlköğretim** : Süleyman Demirel İlköğretim Okulu

**Lise** : Eğirdir Anadolu Lisesi

**Lisans** : Süleyman Demirel Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü (2010 – 2014)

**İş Deneyimi** : Gelir Uzman Yardımcısı 2017-2020, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı (2020-…)