

TÜRKİYE’DE KAMU VE ÖZEL İŞSİZLİK SİGORTASI MEKANİZMALARINA İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE, ULUSLARARASI UYGULAMALAR VE POLİTİK DEĞERLENDİRMELER

Öğr. Gör. Ahmet İhsan KAR

Özet

Bu çalışma, Türkiye’de işsizlik riskine karşı uygulanan kamu ve özel koruma mekanizmalarını bütüncül bir çerçevede analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmada öncelikle işsizlik kavramı, türleri ve kuramsal arka planı ele alınmış; ardından işsizlik sigortasının tarihsel gelişimi, finansman modelleri ve uluslararası uygulamalar karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Analiz bulguları, Türkiye’nin işsizlik sigortası sisteminin büyük ölçüde kamu temelli, prim esaslı ve zorunlu bir yapıya sahip olduğunu, ancak kayıt dışılık, kesintili çalışma biçimleri ve katı hak sahipliği koşulları nedeniyle geniş bir nüfusun koruma dışında kaldığını ortaya koymaktadır. Özel sigorta piyasasına ilişkin değerlendirmeler ise Türkiye’de kurumsallaşmış bir özel işsizlik sigortası sisteminin bulunmadığını; bunun yerine kredi ve kredi kartı borçlarına yönelik ödeme koruma sigortaları ile gelir kaybı poliçeleri gibi dar kapsamlı ürünlerin piyasada yer aldığını göstermektedir. Bu ürünler işsizliğin ekonomik etkilerini hafifletmekle birlikte, sürdürülebilir ve bütüncül bir gelir güvencesi sağlayamamaktadır. Sonuç olarak çalışma, Türkiye’de çok katmanlı bir işsizlik koruma modeline duyulan ihtiyacı vurgulamakta; kamu sisteminin kapsamının genişletilmesi, özel sektörün tamamlayıcı rolünün güçlendirilmesi ve bağımsız çalışanları da içine alan daha kapsayıcı bir koruma mimarisinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: aktif ve pasif politikalar, işsizlik sigortası, özel işsizlik sigortası, sosyal koruma, Türkiye.

Jel Kod: J08, J65, G22

THEORETICAL FRAMEWORK, INTERNATIONAL PRACTICES, POLICY ASSESSMENTS RELATED TO PUBLIC AND PRIVATE UNEMPLOYMENT INSURANCE MECHANISMS IN TURKIYE

Abstract

This study aims to examine public and private protection mechanisms against the risk of unemployment in Turkey from a holistic perspective. It first examines the concept of unemployment, its main types, and the theoretical background, followed by a comparative assessment of the historical development, financing models, and international structures of unemployment insurance systems. Findings indicate that Türkiye’s unemployment insurance system is predominantly public, contribution-based, and compulsory in nature. However, due to high levels of informality, fragmented employment patterns, and strict eligibility criteria, a significant portion of the labour force remains outside the scope of protection. The evaluation of private insurance mechanisms reveals that Türkiye does not have an institutionalized private unemployment insurance market; instead, the sector mainly offers narrow-scope products such as payment protection insurance for loans and credit cards, as well as income protection add-on policies. Although these products help mitigate the financial impacts of unemployment, they do not provide sustainable or comprehensive income security. Overall, the study highlights the need for a multi-pillar unemployment protection architecture in Türkiye, calling for broader accessibility of the public system, a more functional complementary role for private insurance, and the development of inclusive mechanisms covering self-employed and non-standard workers.

Keywords: labour market policies, private unemployment insurance, social protection, Türkiye, unemployment insurance

Jel Codes: J08, J65, G22

GİRİŞ

İşsizlik, modern ekonomilerin karşı karşıya olduğu en kritik sosyal risklerden biri olarak, yalnızca makroekonomik performansın bir çıktısı değil; aynı zamanda gelir eşitsizliği, toplumsal dışlanma, yoksulluk ve kırılganlık gibi çok boyutlu sorun alanlarını tetikleyen yapısal bir olgudur. Küresel ekonomik dönüşüm, dijitalleşme, platform ekonomilerinin yükselişi ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması gibi dinamikler, işsizlik riskinin niteliğini değiştirmiş; geleneksel işsizlik sigortası yapılarının kapsayıcılığını ve etkinliğini yeniden tartışmalı hâle getirmiştir (ILO, 2023; OECD, 2023). Bu nedenle işsizlik sigortası hem sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği hem de ekonomik şoklara karşı toplumsal dayanıklılığın artırılması açısından stratejik bir politika aracı olarak önemini korumaktadır.

Uluslararası literatür, işsizlik riskinin yalnızca kamu kaynaklı zorunlu sigorta mekanizmalarıyla değil, aynı zamanda özel sigorta ürünleri ve hane içi/yapısal tamamlayıcı mekanizmalarla birlikte çok katmanlı bir yapıda ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır (Lindellee, 2018; Fernández-Blanco, 2022). Ancak Türkiye’de işsizlik karşısında kurumsal koruma, büyük ölçüde kamu işsizlik sigortası sistemiyle sınırlı olup bağımsız ve primli bir özel işsizlik sigortası piyasası bulunmamaktadır (Sarı, 2020). Buna karşın bankacılık ve sigorta sektörünün sunduğu gelir güvencesi, kredi ödeme ve kredi kartı borcu ödeme sigortaları gibi ürünler, işsizlikle bağlantılı finansal risklerin hafifletilmesinde dolaylı bir tamamlayıcı işlev görmektedir.

Bu çalışma, Türkiye’de işsizlik riskine karşı kamu ve özel koruma mekanizmalarının yapısını bütüncül bir perspektifle incelemekte; dünyadaki işsizlik sigortası modelleriyle karşılaştırmalı bir analiz sunmakta ve Türkiye’de özel işsizlik sigortasına ilişkin tartışmayı kavramsal bir çerçevede değerlendirmektedir. Makalenin temel amacı, Türkiye’de işsizlik sigortası sisteminin kapsam, etkinlik ve sürdürülebilirlik bakımından mevcut durumunu ortaya koymak ve özel sigorta ürünlerinin bu sistem karşısındaki konumunu analitik biçimde tartışmaktır. Bu yönüyle çalışma, Türkiye’nin işsizlik koruma mimarisine ilişkin kuramsal, karşılaştırmalı ve politika odaklı bir değerlendirme sunarak literatüre özgün bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

1. İŞSİZLİK KAVRAMI VE KURAMSAL ÇERÇEVE

İşsizlik, çalışma çağında olup çalışabilir durumda bulunan ve işgücü piyasasına katılma isteği taşıyan bireylerin aktif iş aramalarına rağmen istihdam edilememesi durumunu ifade eden temel bir sosyoekonomik olgudur. Klasik bir makroekonomik gösterge olmanın da ötesinde işsizlik; gelir dağılımı, yaşam kalitesi, toplumsal refah ve sosyal dışlanma gibi çok boyutlu alanları etkileyen yapısal bir sosyal politika sorunu niteliği taşımaktadır (Grainca, 2022). Bu nedenle işsizlik, modern literatürde yalnızca ekonomik performansın bir çıktısı olarak değil, toplumsal bütünleşme ve sosyal koruma mekanizmalarıyla doğrudan ilişkili bir kavram olarak ele alınmaktadır.

İşsizlik sigortasının kökeni 19. yüzyılın başlarına, İngiltere’de işçi örgütleri tarafından oluşturulan gönüllü işsizlik fonlarına dayanmaktadır (Tuna, 1995). Bu fonlar, modern işsizlik sigortası modellerinin temelini oluşturan dayanışma ve risk paylaşımı ilkelerinin ilk kurumsal örneklerini temsil etmektedir.

1893 yılında İsviçre’nin Bern kentinde belediye eliyle uygulanan ilk kamu temelli işsizlik sigortası denemesinin ardından; 1911 tarihli İngiltere Ulusal Sigorta Yasası ile işçi–işveren–devlet katkısına dayalı ilk zorunlu işsizlik sigortası modeli yürürlüğe girmiştir (Başterzi, 1996). Avrupa’da Avusturya (1920) ve Almanya (1927) benzer yapıları uygulamaya almış; Almanya aynı yıl kurduğu İş ve İşçi Bulma Kurumu ile sisteme istihdam hizmetlerini entegre ederek işsizlik sigortası sisteminin kurumsallaşmasında önemli bir adım atmıştır (Zadil, 1960).

ABD’de ise 1932 yılından itibaren federal ve eyalet düzeyinde yürütülen iki kademeli bir model geliştirilmiştir. 1950’li yılların sonunda işsizlik sigortası Batı Avrupa ülkelerinin tamamına yakınında kurumsallaşmış; 1952 tarihli ILO 102 Sayılı Sözleşme’nin kabulüyle işsizlik sosyal güvenliğin temel bir riski olarak uluslararası norm haline gelmiştir (ILO, 2023).

Günümüzde işsizlik sigortası sistemleri, tarihsel kökenlerine kıyasla daha karmaşık yapılar haline gelmiştir. Esnek çalışma modelleri, platform ekonomileri ve dijitalleşme süreçleri, geleneksel işsizlik sigortası tasarımlarını zorlayıcı yeni riskler ortaya çıkarmış; bu nedenle birçok ülke zorunlu işsizlik sigortası sistemlerini aktif istihdam politikalarıyla

entegre ederek hibrit modeller geliştirmiştir (ILO, 2023; OECD, 2023; WEF, 2023). Bu modeller, gelir desteğini yeniden beceri kazandırma, iş danışmanlığı ve hızlı istihdam dönüşü gibi aktif politikalarla birleştirmekte; böylece işsizlik sigortası yalnızca pasif bir gelir transferi mekanizmasından çıkarak istihdam politikalarının bütüncül bir bileşeni haline gelmektedir.

Uluslararası karşılaştırılabilir işgücü istatistiklerinin üretilmesi amacıyla işsizlik ölçümleri ağırlıklı olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) standardize edilmiş tanımına dayanmaktadır. ILO'ya göre işsiz; referans döneminde herhangi bir işte çalışmayan, kısa süre içinde işbaşı yapabilecek durumda olan ve aktif olarak iş arayan 15 yaş ve üzeri bireylerden oluşmaktadır (ILO, 2023). Eurostat ve OECD de bu genel çerçeveyi esas almakta, yalnızca yaş aralığı ve referans dönemin uzunluğu gibi teknik ayrıntılarda sınırlı uyarlamalar yapmaktadır (Eurostat, 2023; OECD, 2023).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) de işsizlik tanımını ILO ve Eurostat standartlarıyla uyumlu hale getirmiştir. TÜİK'e göre işsiz; referans haftasında çalışmayan, iki hafta içinde işe başlayabilecek durumda olan ve son dört hafta içinde en az bir iş arama kanalını kullanan bireyleri ifade etmektedir (TÜİK, 2023). TÜİK'in 2021 yılında yaptığı metodolojik güncellemeyle birlikte zamana bağlı eksik istihdam, potansiyel işgücü ve bu göstergelerle işsizliği birlikte değerlendiren bileşik atıl işgücü oranının düzenli olarak yayımlanmaya başlaması, Türkiye'nin işgücü piyasasındaki atıl kapasitenin uluslararası normlara uygun biçimde izlenebilmesine olanak sağlamıştır (TÜİK, 2021).

Akademik literatürde ise işsizlik, dar tanımdaki “iş arayan işsiz” kavramının ötesinde, emeğin atıl kaldığı tüm biçimleri kapsayan geniş bir perspektiften ele alınmaktadır. Bu bağlamda eksik istihdam ve gizli işsizlik kavramları, işgücü piyasasındaki yapısal uyumsuzlukları ve kapasite kullanımındaki bozulmaları anlamada kritik öneme sahiptir. Zamana bağlı eksik istihdam, yeterli çalışma süresine sahip olamayan bireyleri; niteliksel eksik istihdam, bireylerin eğitim ve beceri düzeylerinin altında işlerde çalışmasını; gizli işsizlik ise üretime marjinal katkısı düşük olmasına rağmen istihdamda görünen bireyleri tanımlamaktadır (Başterzi, 1996). TÜİK'in 2021 sonrası yayımladığı eksik istihdam ve atıl işgücü göstergeleri, bu literatürle uyumlu biçimde işgücü piyasasındaki gerçek kapasiteyi görünür kılmaktadır.

Bu çerçevede işsizlik günümüzde yalnızca iş bulamayan bireylerin sayısını ifade eden dar bir gösterge olmaktan çıkmış; işgücü piyasasının işleyişine, beceri uyumsuzluklarına, ekonomik dönüşümlere, teknolojik yeniliklere ve sosyal koruma politikalarına ilişkin çok katmanlı bir olgu olarak değerlendirilir hale gelmiştir.

1.1. İşsizlik Türleri ve Mücadele Politikaları

İşsizlik, tek bir nedene indirgenemeyecek kadar çok boyutlu bir olgudur ve farklı ekonomik, teknolojik ve toplumsal dinamiklerin etkileşimiyle ortaya çıkan çeşitli biçimlere sahiptir. İşsizliğin nedenlerine dayalı sınıflandırılması, hem sorunun yapısal kökenlerinin analiz edilebilmesine hem de uygulanacak politika araçlarının doğru biçimde belirlenmesine olanak sağlamaktadır (ILO, 2023; OECD, 2023). Bu nedenle işsizliğin türlerine ilişkin kuramsal ayrımlar, modern istihdam politikalarının temel referans noktalarından birini oluşturur.

1.1.2. İşsizlik Türleri

Literatürde geniş bir kapsamsa değerlendirilen işsizlik türleri, işsizliğin ortaya çıkış sebebine göre çeşitlendirilmektedir. Bunlardan ilki friksiyonel işsizlik olup işgücü piyasasında iş ile işçinin buluşma sürecinden kaynaklanan geçici ve kısa süreli bir işsizlik biçimidir. Bireylerin iş değiştirmesi, ilk kez iş araması veya iş arama sürecindeki bilgi eksiklikleri bu tür işsizliği besleyen temel faktörlerdir (Lordoğlu & Özkaplan, 2005). Bu nedenle friksiyonel işsizlik, iyi işleyen bir işgücü piyasasının doğal ve kaçınılmaz bir bileşeni olarak değerlendirilir.

Konjonktürel işsizlik, ekonomik dalgalanmalarla doğrudan ilişkilidir ve özellikle durgunluk ve kriz dönemlerinde artış gösterir. Talep yetersizliğine bağlı olarak üretimin daralması, işgücü talebinde ani düşüşlere yol açmakta ve toplu işten çıkarmalar bu tür işsizliğin belirgin bir özelliği haline gelmektedir. COVID-19 pandemisi, konjonktürel işsizliğin küresel ölçekteki kırılgan yapısını bir kez daha gözler önüne sermiştir (ILO, 2021).

Yapısal işsizlik, emek arzı ile emek talebi arasındaki nitelik uyumsuzluğundan kaynaklanan ve uzun vadeli bir karakter taşıyan işsizlik türüdür. Teknolojik dönüşüm, sektörel kaymalar, üretim yapısındaki değişim ve eğitim sisteminin işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılayamaması yapısal işsizliğin temel belirleyicileridir (Başterzi, 1996; OECD, 2022).

Modern ekonomilerde en kalıcı ve politika müdahalesi en zor olan işsizlik türü olarak değerlendirilmektedir.

Otomasyon, yapay zekâ ve dijitalleşme süreçlerinden kaynaklanan teknolojik işsizlik, özellikle son yıllarda işgücü piyasası tartışmalarının merkezinde yer almaktadır. Teknolojinin belirli iş kollarında insan emeğine olan talebi azaltması, ancak aynı zamanda yeni beceriler gerektiren istihdam alanlarını da artırması, teknolojik işsizliği hem risk hem de fırsat boyutlarıyla öne çıkarmaktadır (World Economic Forum, 2023).

Tarım, turizm ve inşaat gibi dönemsel faaliyetlerde üretimin belirli mevsimlerde azalması sonucunda ortaya çıkan mevsimlik işsizlik, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde belirgin bir sorun alanı oluşturmaktadır (Lordoğlu & Özkaplan, 2005).

Gizli işsizlik, istihdamda görünmekle birlikte üretime marjinal katkısı düşük olan bireylerin varlığını ifade eder. Düşük verimlilikle çalışan işletmelerde veya ücretsiz aile işçiliğinin yaygın olduğu sektörlerde bu tür işsizlik belirgindir (Gündoğan & Biçerli, 2019). TÜİK'in 2021 sonrası yayımlanan atıl işgücü göstergeleri, gizli işsizliğin görünür kılınmasında önemli bir metodolojik adım olmuştur (TÜİK, 2021).

Platform ekonomisi kaynaklı işsizlik ise diğerlerine göre daha güncel sayılabilecek işsizlik tanımlarından birisidir. Dijital platformlarda çalışan bireylerin düzensiz, süreksiz veya güvencesiz biçimde istihdam edilmesi, platform ekonomisi kaynaklı işsizliği çağdaş işgücü piyasalarının yeni bir sorunsalı haline getirmiştir. Esnek ve parçalı çalışma yapıları, bu çalışanların resmi olarak istihdamda görünseler bile fiili işsizlik riskini yoğun olarak yaşamalarına neden olmaktadır (Standing, 2021).

1.1.2. İşsizlikle Mücadele Politikaları

İşsizlikle mücadelede kullanılan politika araçları, genel olarak aktif ve pasif istihdam politikaları şeklinde iki grupta sınıflandırılmaktadır. Etkili bir istihdam stratejisi, bu iki politika alanının birbirini tamamlayıcı şekilde tasarlanmasını gerektirir (OECD, 2023).

Aktif politikalar, işsiz bireylerin yeniden istihdam edilebilirliğini artırmayı amaçlar. Mesleki eğitim programları, dijital beceri geliştirme kursları, işe yerleştirme hizmetleri, istihdam sübvansiyonları ve girişimcilik destekleri bu kapsamda değerlendirilmektedir. OECD (2022), özellikle dijital beceri eksikliğinin neden olduğu yapısal işsizliğin

azaltılmasında aktif politikaların kritik rol oynadığını vurgulamaktadır.

Pasif politikaları ise, işsizlik sürecinde ortaya çıkan gelir kaybını telafi etmeyi amaçlar. İşsizlik sigortası, kısa çalışma ödeneği ve diğer gelir destekleri bu kapsamda yer alır. COVID-19 döneminde kısa çalışma ödeneğinin geniş biçimde uygulanması, pasif politikaların sosyal refahın korunmasındaki önemini bir kez daha göstermiştir (ILO, 2021).

Politika literatüründe güncel yaklaşım, işsizliği yalnızca iş bulma güclüğü olarak değil, işgücü piyasasının yapısal işleyişini yansıtan çok boyutlu bir sorun alanı olarak değerlendirmekte; dolayısıyla işsizlik türlerine uygun hedeflenmiş politika tasarımının gerekliliğini vurgulamaktadır.

1.3. İşsizlik Sigortasının Finansman Modelleri ve Dönüşümü

İşsizlik sigortası, bireyin kendi kusuru ve iradesi dışında işini kaybetmesi durumunda ortaya çıkan gelir kaybını telafi etmeyi amaçlayan temel bir sosyal koruma mekanizmasıdır. Pasif istihdam politikalarının temel bileşenlerinden biri olarak işsizlik sigortası, prim ödemelerine dayalı finansman modeli ve sigortacılık ilkeleri doğrultusunda işleyen yapısıyla hem bireysel hem de makroekonomik düzeyde önemli işlevler üstlenmektedir (Baylan, 2015).

İşsizlik sigortasının ekonomik işlevi yalnızca işsiz bireyin refah kaybını sınırlamakla sınırlı değildir. Hane halkı gelirindeki ani düşüşü dengeleyerek toplam talep daralmasını yumuşatmakta; böylece ekonomik kriz dönemlerinde otomatik istikrar sağlayıcı bir rol üstlenmektedir. Özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde işsizlik ödeneği, gelir akışını belli ölçüde istikrarlı tutarak makroekonomik istikrarın korunmasına katkı vermektedir (OECD, 2022).

Klasik işsizlik sigortası modellerinde finansman, işçi ve işveren primlerinden oluşmakta; bazı ülkelerde devlet de prim veya vergi katkılarıyla sisteme kurumsal destek sağlamaktadır (Biçerli & Canbey Özgüler, 2018). Refah devletlerinin dönüşüm süreçleri, işgücü piyasalarında esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ve dijital platform ekonomilerinin büyümesi, işsizlik sigortası modellerinde çeşitlenmeye yol açmıştır (Standing, 2021; World Economic Forum, 2023). Bu dönüşüm, geleneksel tam zamanlı ve sürekli istihdam modeline dayalı işsizlik sigortası tasarımlarının, yeni nesil

istihdam biçimlerini kapsamakta zorlanmasına neden olmuştur.

Bu bağlamda günümüzde yalnızca işçi veya yalnızca işveren katkılı modellerin yanı sıra tamamen devlet tarafından finanse edilen işsizlik sigortası programları da bulunmaktadır. Ayrıca birçok ülkede zorunlu kamu programlarının sınırlılıklarını aşmak ve daha geniş kesimlere gelir güvencesi sağlamak amacıyla özel sektör tarafından sunulan tamamlayıcı işsizlik sigortası ürünlerinin yaygınlaştığı görülmektedir (OECD, 2023).

İşsizlik sigortası uygulamalarında temel kıstas, bireyin kendi iradesi ve kusuru dışında işsiz kalmasıdır. ILO, işsizlik riskini sosyal güvenliğin korunması gereken temel risklerinden biri olarak tanımlamakta ve işsizlik sigortasının zorunlu sigorta ilkeleri çerçevesinde tasarlanması gerektiğini vurgulamaktadır (ILO, 2023). İşsizlik sigortasına hak kazanma koşulları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte prim ödeme süresi, işten ayrılma nedeni ve iş arama yükümlülüğü evrensel unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

İşsizlik sigortasının işlevi, modern işgücü piyasalarının yapısal dönüşümü ve belirsizliği karşısında daha kritik hale gelmiştir. Kapsam ve erişim sorunları, prim gün şartlarının katılığı, gelir ikame oranlarının yetersizliği ve kayıt dışı istihdamın yaygınlığı gibi nedenler, birçok ülkede tamamlayıcı özel işsizlik sigortası modellerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (OECD, 2022; WEF, 2023). Bu durum, özellikle Türkiye gibi esnek ve güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygın olduğu ekonomilerde daha belirgin bir ihtiyaç oluşturmaktadır.

2. DÜNYADA İŞSİZLİK SİGORTASI SİSTEMLERİ

İşsizlik sigortası uygulamaları, ülkelerin benimsediği refah devleti modeli, işgücü piyasasının yapısı, sosyal risklere ilişkin politika tercihleri ve kurumsal kapasite farklılıkları nedeniyle dünya genelinde önemli ölçüde çeşitlilik göstermektedir. Esping-Andersen'in (1990) liberal, muhafazakâr/korporatist ve sosyal demokrat refah devleti ayrımı ile Leibfried'in (1992) Güney Avrupa modeli yaklaşımı, bu farklılaşmayı anlamada temel kuramsal çerçeveleri sunmaktadır. Bu bölümde, temsil gücü yüksek üç farklı refah devleti modelinin işsizlik sigortası uygulamaları incelenmekte; ardından Türkiye'nin konumu bu çerçevede değerlendirilmiştir.

2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu İşsizlik Sigortası

ABD'de kamu işsizlik sigortası (Unemployment Insurance – UI), federal hükümet ile eyalet yönetimlerinin ortak yönettiği karma bir yapıya sahiptir. 1935 tarihli Social Security Act ile kurumsallaşan sistem, işini kendi kusuru dışında kaybeden ve istihdama dönmek için aktif çaba gösteren çalışanlara geçici gelir desteği sağlamaktadır (Nicholson & Needels, 2006; Wandner, 2020).

ABD işsizlik sigortası sistemi, federal çerçeve içinde eyaletlere geniş düzenleme yetkisi tanıyan merkezi yerel bütünsel bir yönetim modeline sahiptir. Federal hükümet programın temel ilkelerini, finansman esaslarını ve idari standartlarını belirlemekte; eyaletler ise kapsam, hak sahipliği koşulları, ödenek düzeyi ve başvuru süreçlerini kendi yasalarına göre düzenleyebilmektedir (Thomas, 2002; Luigjes, Fischer & Vandenbroucke, 2019). Bu yapı sonucunda ABD'de 53 farklı UI rejimi bulunmaktadır ve eyaletler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Chang, 2019).

Hak sahipliği ve ödenek düzeyi açısından incelendiğinde, UI'den yararlanmak için bireyin yeterli çalışma ve prim geçmişine sahip olması, işini kendi kusuru dışında kaybetmesi ve aktif iş arama yükümlülüğünü yerine getirmesi gerekmektedir (Thomas, 2002). Ödenek düzeyi çoğu eyalette önceki kazancın yaklaşık %50'si oranında belirlenmekte; süresi ise genellikle 26 hafta ile sınırlı tutulmaktadır (Nicholson & Needels, 2006).

Finansman temel olarak işverenler tarafından ödenen federal ve eyalet düzeyindeki işsizlik sigortası vergileriyle sağlanmakta; fonların yetersiz kaldığı dönemlerde federal hükümet tarafından kredi desteği verilebilmektedir (Wandner, 2020).

ABD modeli, ekonomik krizlerde federal müdahalelerle genişletilebilen esnek bir yapıya sahiptir. COVID-19 döneminde uygulanan Pandemic Unemployment Assistance (PUA) ve Federal Pandemic Unemployment Compensation (FPUC) programları, sistemin kapsamı hem yatay hem dikey olarak genişletmiş; gelir desteği artırılmıştır (O'Leary, Balducci & Smith, 2023; Spadafora, 2023). Normal dönemlerde dar kapsamlı olan sistem, kriz dönemlerinde sosyal koruma kapasitesini artırabilmektedir.

ABD işsizlik sigortası modeli, federal standartlarla yerel özerkliğin birleşimiyle farklı ülkelere kıyasla benzersiz bir yapı sunmaktadır. Kriz zamanlarında güçlü bir otomatik istikrar sağlayıcı rol üstlenmesine karşın, normal dönemlerde kapsamının dar olması ve

yararlanma oranlarının düşüklüğü eleştiri konusu olmaktadır (Spadafora, 2023).

2.2. İngiltere’de Kamu İşsizlik Sigortası

İngiltere’nin işsizlik sigortası sistemi, Beveridge modelinin evrensellik ve asgari gelir güvencesi ilkelerine dayanır. 2013 yılında kademeli olarak uygulamaya giren Universal Credit (UC), hem işsiz bireyleri hem düşük gelirli çalışanları kapsayan bütüncül bir gelir desteği mekanizmasıdır (UK Department for Work and Pensions, 2020).

Universal Credit, yalnızca işsizleri değil, düşük gelirli çalışanları, serbest meslek sahiplerini, kendi hesabına çalışanları ve çalışmayan ancak gelir ihtiyacı olan bireyleri de kapsamaktadır. Bu yönüyle İngiltere’nin işsizlik uygulaması, klasik işsizlik sigortası modellerinden ziyade geniş bir sosyal yardım–gelir güvencesi mekanizması niteliği taşımaktadır.

Ödenek düzeyi; çocuk durumu, engellilik, konut giderleri, kira ödemeleri ve hane kompozisyonu gibi kriterlere göre hesaplanmaktadır. Böylece tek tip bir işsizlik ödeneği yerine kişiye özgülenmiş esnek bir gelir desteği yapısı öne çıkmaktadır (DWP, 2020).

UC tamamen genel bütçe kaynakları ile finanse edilmekte olup prim esaslı bir yapıya sahip değildir. Bu nedenle İngiltere’nin işsizlik sistemi, sigorta temelli modellerden ayırmakta ve sosyal yardım öncelikli bir refah devleti yaklaşımını temsil etmektedir.

İngiltere modeli, işsizlik ve düşük gelir risklerini tek bir çatı altında toplayarak gelir güvencesini genişleten bir yapıya sahiptir. Ancak bu evrensel yaklaşım, çalışma motivasyonunu azaltabileceği ve “yoksulluk tuzağı” riskini artırabileceği gerekçeleriyle eleştirilmektedir.

2.3. Almanya’da Kamu İşsizlik Sigortası

Almanya’nın işsizlik sigortası sistemi, zorunlu prim esasına dayanan ve aktif istihdam politikalarıyla entegre edilen güçlü kurumsal yapısıyla öne çıkmaktadır. Sistem, Sosyal Kanun’un (Sozialgesetzbuch – SGB) II. ve III. kitaplarında düzenlenmiştir (Schimanke, 2021).

İşsizlik sigortası çalışanlardan %1 ve işverenlerden %2 oranında alınan primlerle finanse edilmekte; devlet gerektiğinde ek katkılarla sistemi desteklemektedir (Sarı, 2020). Sistemin idari yönetimi Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit) tarafından yürütülmekte; ajans işsizlik yardımlarını, iş danışmanlığı hizmetlerini

ve aktif işgücü politikalarını eşgüdümlü şekilde yürütmektedir (Clegg, Heins & Rathgeb, 2022).

Almanya modeli, iki bileşenli bir destek yapısı sunmaktadır:

- ALG I: Önceki gelire bağlı, sigorta temelli işsizlik ödeneği. Net gelirin %60’ı (çocuklu hanelerde %67’si) oranında ödeme yapılmakta; süre 6–24 ay arasında değişmektedir (Arntz & Wilke, 2009; Garcia & Murmann, 2024;).
- ALG II (Hartz IV): Gelir testi esaslı, asgari geçim düzeyini güvence altına alan temel gelir desteği. Sigorta temelli hak sahipliği koşullarını karşılamayan bireyler için ikinci aşama koruma sunmaktadır (Treuke, 2018).

Sistem sıkı hak sahipliği kriterlerine sahiptir. İşsiz kalan bireylerin düzenli iş arama faaliyetlerini belgelemeleri, danışmanlık hizmetlerine katılmaları ve iş tekliflerini “makul nedenler” olmaksızın reddetmemeleri gerekmektedir (Arntz & Wilke, 2009).

Almanya işsizlik sigortası hem gelir koruması hem de aktif işgücü politikalarıyla bütünlük yapısı nedeniyle literatürde iyi işleyen ve yüksek performanslı bir model olarak değerlendirilmekte; iki aşamalı yapısı sayesinde hem sigortalı çalışanlara hem de gelir desteğine ihtiyaç duyan geniş hane halkı kesimlerine kapsamlı koruma sunmaktadır.

2.4. Türkiye’de Kamu İşsizlik Sigortası Uygulamaları

Türkiye’de modern anlamdaki işsizlik sigortası sistemi, uzun yıllar süren tartışmaların ardından 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile kurulmuş ve 2000 yılında uygulanmaya başlamıştır. Sistem, yapısal olarak Bismarck tipi primli sosyal sigorta modeli üzerine inşa edilmiş olup kapsam, finansman ve organizasyon bakımından klasik Avrupa kıta geleneğini yansıtmaktadır (Sarı, 2020; Dinçay, 2020). İşsizlik sigortasının hukuki dayanağı 4447 sayılı Kanun olup, uygulamadan sorumlu idari kurum Türkiye İş Kurumu’dur (İŞKUR). Sistem yalnızca 5510 sayılı Kanun’un 4/1-(a) bendi kapsamındaki hizmet akdine tabi çalışanlar için zorunlu tutulmuş; buna karşın 4/1-(b) statüsündeki bağımsız çalışanlar ile 4/1-(c) kapsamındaki kamu görevlileri sistemin dışında bırakılmıştır. Bu durum, Türkiye’de işsizlik riskine karşı kamusal korumanın ağırlıklı olarak ücretli ve kayıtlı çalışanlara yönelik olarak tasarlandığını göstermektedir (Altındağ, Dursun & Filiz, 2021).

İşsizlik sigortası fonu; çalışanlardan alınan %1, işverenlerden alınan %2 ve devlet katkısı olarak genel bütçeden aktarılan %1 oranındaki primlerle finanse edilmektedir. Fon varlıkları İşsizlik Sigortası Fonu çatısı altında toplanmakta ve İŞKUR ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilmektedir (Sarı, 2020). Fonun büyüklüğü yıllar içerisinde önemli ölçüde artmış olmakla birlikte, fon kaynaklarının işsizlik ödeneği dışında farklı alanlarda kullanılması, kamuoyunda ve akademik literatürde tartışmalara yol açmaktadır (Kumaş & Karadeniz, 2017).

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için bireyin kendi iradesi ve kusuru dışında işsiz kalmış olması, işten ayrılmadan önceki son 120 gün boyunca kesintisiz çalışması ve son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekmektedir. Prim ödeme gün sayısına bağlı olarak ödenek süresi; 600–899 gün için 180 gün, 900–1079 gün için 240 gün ve 1080 gün ve üzeri için 300 gün olarak belirlenmektedir (İŞKUR, 2023; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu). Ödenek miktarı ise sigortalının son dört aylık prime esas kazanç ortalamasının %40'ı olarak hesaplanmakta; ancak belirlenen üst sınıra tabi tutulduğundan, yüksek gelirli çalışanlar açısından gelir ikame oranı görece düşük kalmaktadır (Altındağ vd., 2021; Dinçay, 2020). Başvurular İŞKUR tarafından değerlendirilmekte olup, işverenin işten ayrılış kodunu doğru bildirmesi hak sahipliği açısından belirleyici bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Uygulamada eksik veya hatalı kod bildirimleri, işçilerin işsizlik ödeneğine erişimini zorlaştıran önemli bir sorun alanı oluşturmaktadır (Dinçay, 2020).

İŞKUR yalnızca pasif gelir desteği sunan bir kurum olmanın ötesinde; danışmanlık, işe yerleştirme, mesleki eğitim ve aktif işgücü programları yoluyla işsizlik sigortasını aktif politika araçlarıyla bütünleştirmeyi amaçlamaktadır (Şarman, Polat & Bacak, 2020). Buna rağmen uluslararası karşılaştırmalar, Türkiye’de işsizlik sigortası sisteminin kapsayıcılık bakımından oldukça sınırlı kaldığını ortaya koymaktadır. Araştırmalar, işsizlerin yalnızca yaklaşık %10–15’inin işsizlik ödeneğinden yararlanabildiğini göstermektedir (Kumaş & Karadeniz, 2017; Sarı, 2020). Bu düşük kapsayıcılıkta yüksek kayıt dışılık oranları, kesintili çalışma biçimleri, katı prim gün koşulları ve işverenin işten ayrılış sürecindeki belirleyici rolü etkili olmaktadır. Özellikle geçici, güvencesiz, mevsimlik ve düşük nitelikli işlerde çalışanlar sistemin kapsamı dışında kalmaktadır.

Türkiye’de bağımsız çalışanlara yönelik bir işsizlik koruması oluşturmak amacıyla Esnaf Ahilik Sandığı modeli geliştirilmiş ve 2017 yılında kabul edilen 6824 sayılı Kanun ile bu alanda önemli bir adım atılmıştır. Ancak Esnaf Ahilik Sandığı, 2018’den itibaren altı kez ertelenmiş ve hiçbir dönemde fiilen yürürlüğe girmemiştir. Prim tahsilatı yapılmaması ve herhangi bir ödeme gerçekleşmemesi, Türkiye’de bağımsız çalışanlara yönelik kurumsal işsizlik korumasının hâlen hayata geçirilemediğini göstermektedir (TÜRMOB Sirküleri, 2025).

Bu çerçevede Türkiye’de kamu işsizlik sigortası sistemi; zorunlu ve prim esaslı, Bismarckçı karakter taşıyan, fon birikimi yüksek ancak yararlanma oranı düşük ve aktif politikalarla bütünleştirilmeye çalışılan dar kapsamlı bir yapı sergilemektedir. Sistem, düzenli ve kayıtlı çalışanlara belirli ölçüde koruma sağlasa da işgücü piyasasının parçalı ve güvencesiz yapısı nedeniyle geniş kesimleri dışarıda bırakmaktadır. Uluslararası literatürle karşılaştırıldığında, Türkiye’nin işsizlik sigortası modeli kapsam, gelir ikame oranı ve erişilebilirlik bakımından birçok OECD ülkesinin gerisinde kalmaktadır.

3. ÖZEL İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARI: KURAMSAL ÇERÇEVE VE ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR

Özel işsizlik sigortası, kamu işsizlik sigortasının kapsayamadığı alanlarda tamamlayıcı bir güvence sunmak amacıyla geliştirilen, gönüllülük esasına ve piyasa temelli mekanizmalara dayalı koruma araçlarıdır. Akademik çalışmalar, özel işsizlik sigortasının yapısal olarak kamu temelli zorunlu işsizlik sigortasının yerine geçemeyeceğini; buna karşılık gelir kaybı, borç ödeme güçlüğü ve ani likidite ihtiyacı gibi işsizlikle bağlantılı risklerin hafifletilmesinde tamamlayıcı bir rol üstlenebileceğini ortaya koymaktadır (Sniderman, 1981; Lindellee, 2018).

Özel işsizlik sigortasının işleyişi, kapsamı ve etkinliği ülkelere göre değişmekte olup; bu farklılıklar işgücü piyasasının yapısı, refah devleti modeli, finansal sektörün gelişmişliği ve kamusal koruma sistemlerinin cömertliği ile doğrudan ilişkilidir. Bu bölümde özel işsizlik sigortasının temel özellikleri, sınırlılıkları ve kamu işsizlik sigortası ile entegrasyon biçimi incelenmekte; ardından ABD, İngiltere ve Almanya’daki uygulamalar karşılaştırmalı bir perspektifle ele alınmaktadır.

3.1. Özel İşsizlik Sigortasının Temel Özellikleri ve İşlevleri

Özel işsizlik sigortası, kamu sistemlerinden farklı olarak zorunlu bir sosyal güvenlik uygulaması değil; bireylerin isteğe bağlı olarak satın aldığı, sigorta şirketleri tarafından aktüeryal prensiplere göre fiyatlanan bir koruma mekanizmasıdır. Bazı ülkelerde sendikalar ve meslek örgütleri de bu tür poliçeleri toplu olarak sunabilmektedir (Sniderman, 1981; Lindellee, 2018).

Özel poliçelerin temel amacı kamu işsizlik sigortasının sağladığı gelire ek bir güvence oluşturmak, kamu desteğinin düşük kaldığı durumlarda ikame etkisi yaratmak ve gelir kaybının şiddetini sınırlamaktır. Özellikle kamusal korumanın zayıf olduğu ülkelerde özel sigorta, dar kapsamlı da olsa önemli bir tamamlayıcı rol oynayabilir (Lindellee, 2018).

Primlerin bireysel risk düzeyine göre belirlenmesi, özel işsizlik sigortasının kamu işsizlik sigortasından ayrılan en temel yönüdür. Aktüeryal fiyatlama nedeniyle işsizlik riski yüksek olan bireyler daha yüksek prim ödemektedir. Bu durum özellikle güvencesiz çalışanların sisteme erişimini zorlaştırmaktadır (Sniderman, 1981; Thomas & Worrall, 2006).

Bazı ülkelerde işverenlerin işten çıkarma yerine toplu tazminat paketleri veya firma içi fonlar üzerinden sağladığı geçici gelir desteği, literatürde özel işsizlik sigortasının kurumsal bir alt türü olarak değerlendirilmektedir (Deloof vd., 2020).

3.2. Özel İşsizlik Sigortasının Sınırlılıkları

Özel sigorta piyasalarında işsizlik riskinin ölçülmesindeki belirsizlik, yüksek riskli bireylerin sisteme yönelmesine (adverse selection) yol açmakta; poliçe sahiplerinin iş arama motivasyonunun azalması ise moral hazard riskini artırmaktadır. Bu iki etki primleri yükseltmekte ve piyasayı daraltmaktadır (Thomas & Worrall, 2006; Thomas, 2002).

Yüksek primler, düzensiz çalışanların ve düşük gelirli kesimlerin özel sigortaya erişimini oldukça zorlaştırmaktadır. Böylece özel sistem, kamu işsizlik sigortasının yeniden dağıtım ve evrensellik işlevini yerine getirememektedir (Lindellee, 2020).

“Crowding Out” etkisi ile Kamu işsizlik sigortasının kapsamlı olduğu ülkelerde özel sigorta ürünlerine talep sınırlı kalmakta; bu durum özel sektörün yeni ürün

geliştirme motivasyonunu düşürmektedir (Thomas & Worrall, 2006).

Gönüllülük esaslı yapısı nedeniyle özel işsizlik sigortası birçok ülkede çok düşük penetrasyona sahiptir. Bu durum özellikle düşük gelirli ve güvencesiz çalışanların neredeyse tümünün sistem dışında kalmasına yol açmaktadır (Boeri & Cahuc, 2023).

Özel işsizlik sigortalarının kamu ile tamamlayıcılık ilkesi çerçevesinde İsveç gibi bazı ülkelerde özel mesleki fonlar kamu sigortası ile birlikte çalışarak çok sütunlu (multi-pillar) bir işsizlik koruma sistemi oluşturmaktadır (Lindellee, 2018).

Hane içi dayanışma, borçlanma ve kredi piyasaları gibi finansal mekanizmalar da işsizlik riskine karşı tamamlayıcı güvence işlevi görebilmektedir (Braxton vd., 2020; Fernández-Blanco, 2022). Ancak bu mekanizmaların düşük gelirli kesimlerde etkisi son derece sınırlıdır.

4. ÖZEL İŞSİZLİK SİGORTASI ÜLKE UYGULAMALARI

4.1. ABD’de Özel İşsizlik Sigortası

ABD’de özel işsizlik sigortası kurumsallaşmış bir piyasa ürünü değildir; daha çok kredi piyasaları, işveren tazminatları ve firma içi güvence mekanizmaları üzerinden işlemektedir (Sniderman, 1981; Braxton vd., 2020). Kredi piyasaları, işsizlik döneminde bireylerin gelir kaybını telafi eden fiili bir özel sigorta işlevi görmektedir. İşveren kaynaklı tazminatlar ile işten çıkarma dönemlerinde kısa süreli gelir desteği sağlamaktadır (Deloof vd., 2020). Tam kapsamlı özel sigorta modelleri ise adverse selection ve maliyet sorunları nedeniyle piyasada gelişmemiştir (Thomas, 2002).

4.2. İngiltere’de Özel İşsizlik Sigortası

İngiltere’de özel işsizlik sigortası iki ana ürün üzerinden işlemektedir. Bunlardan ilki Payment Protection Insurance (PPI) olup kredi ve mortgage ödemelerini işsizlik durumunda karşılamayı amaçlayan ürün. İkinci ise bağımsız işsizlik poliçeleridir. Bu poliçeler düşük kapsayıcılığa sahip, risk temelli fiyatlanan poliçelerdir. PPI skandalı sonrasında FCA tarafından sıkı düzenlemeler getirilmiş, poliçe satışı daha kontrollü hâle gelmiştir.

4.3. Almanya’da Özel İşsizlik Sigortası

Almanya’da özel işsizlik sigortası, çok dar bir nüfusa hitap eden, yüksek riskli meslekleri kapsamayan, düşük penetrasyonlu, kamu sisteminin gölgesinde kalan niş bir pazar niteliğindedir. Ayrıca Almanya’da kendi hesabına çalışanlar için isteğe bağlı kamu işsizlik sigortası bulunmaktadır; bu durum özel poliçelere olan talebi daha da azaltmaktadır.

5. TÜRKİYE’DE ÖZEL İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMALARI

Türkiye’de bağımsız, kurumsal ve işleyen bir özel işsizlik sigortası piyasası bulunmamaktadır. İşsizlik riskine karşı koruma neredeyse tamamen 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu çerçevesinde oluşturulan ve tamamen devlet tarafından yönetilen kamu işsizlik sigortası üzerinden sağlanmaktadır (Sarı, 2020; Dinçay, 2020).

Bununla birlikte Türkiye sigorta ve bankacılık sektöründe, dar anlamıyla “özel işsizlik sigortası” olarak tanımlanmasa da işsizlik, gelir kaybı ve borç ödeme güçlüğü gibi risklerin ekonomik etkilerini hafifletmeye yönelik özel sigorta ürünleri bulunmaktadır. Literatürde bu ürünler “dolaylı özel işsizlik koruması” olarak değerlendirilmektedir (Aydın, 2012; Biçerli & Canbey Özgüler, 2018).

Her ne kadar dar tanımıyla özel işsizlik sigortası bulunmasa da, Türkiye’de sigorta ve bankacılık sektörü işsizliğe bağlı gelir kaybı veya borç ödeme güçlüğü gibi durumlara karşı çeşitli özel ürünler sunmaktadır. Aydın (2012), bu ürünleri üç grupta sınıflandırmaktadır. Bunlar; Gelir Güvencesi Sağlamaya Yönelik Sigorta, Bireysel Kredi Borcunun Ödenmesine Yönelik Sigorta ve Kredi Kartı Borcunun Ödenmesine Yönelik Sigorta şeklindedir.

Bu ürünlerin önemli bölümü sigorta şirketleri tarafından tasarlanırsa da bankalar aracılığıyla tüketicilere sunulmaktadır. Ürünlerin hukuki altyapısı içerisinde Borç Ödeme Sigortası Genel Şartları, Kredi Sigortası Genel Şartları ve Hayat Sigortaları Genel Şartları çerçevesinde düzenlenmektedir (TSB, 2020).

Gelir güvencesi poliçeleri, klasik bir hayat sigortası poliçesine eklenen işsizlik, hastalık, kaza kaynaklı geçici iş göremezlik teminatları ile oluşturulmaktadır. Bu ürünler, kamusal işsizlik sigortasının kapsamı dışında kalan ölüm, maluliyet, hastanede yatış gibi riskleri de kapsayarak daha geniş bir koruma sunmaktadır (Garanti BBVA, 2020). Prim tutarları

kişiye özgü belirlenmekte olup ödenen prim, sağlanacak tazminatın büyüklüğünü doğrudan etkilemektedir.

Bireysel Kredi Borcunun Ödenmesine Yönelik Sigorta ise iki biçimde uygulanmaktadır: İlki; Ticari Alacak / Serbest Meslek / Esnaf Odaklı Kredi Sigortası’dır. 2009 tarihli Kredi Sigortası Genel Şartları çerçevesinde düzenlenen bu ürün, bağımsız çalışanların alacaklarını güvence altına alır. Teminat kapsamı alıcının iflası, ödeme aczi, faturaya dayalı borçların tahsil edilememesi olaylarını içermektedir. Bu ürün, serbest çalışanların gelir kaybı riskine karşı dolaylı bir işsizlik koruması oluşturur (Aydın, 2012).

İkincisi ise Bireylere Yönelik Borç Ödeme Sigortasıdır. Borç Ödeme Sigortası Genel Şartları’na göre bu ürün irade dışı işsizlik, kaza, hastalık sonucu iş göremezlik durumlarında kredi taksitlerini karşılamaktadır. Ölüm veya tam maluliyet hâlinde kredi borcunun tamamı ödenebilir (TSB, 2020).

Kredi Kartı Borcunun Ödenmesine Yönelik Sigorta uygulamasında ise ilgili poliçeler, işsizlik hâlinde kredi kartı borçlarının ödenememesi riskini azaltır. Temel şartları; işsizliğin irade dışında gerçekleşmesi ve işsizlik hâlinin en az 30 gün sürmesi şeklindedir (Aydın, 2012). Primler genellikle kredi kartı borcunun %1’i düzeyinde belirlenmektedir (TSB, 2020).

Burada sıralanan gelir güvencesi ürünleri, kredi ödeme sigortaları ve kredi kartı borcu koruma sigortaları doğrudan özel işsizlik sigortası ürünü olmamakla beraber işsizlik riskinin ekonomik sonuçlarını azalttığı için işlevsel olarak özel işsizlik sigortası niteliğindedir (Biçerli & Canbey Özgüler, 2018).

SONUÇ ve ÖNERİLER

Bu çalışma, Türkiye’de işsizlik riskine karşı kamu ve özel sektör tarafından sunulan koruma mekanizmalarını bütüncül bir çerçevede inceleyerek, mevcut sistemin güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koymuştur. Analiz bulguları, Türkiye’nin işsizlik sigortası yapısının büyük ölçüde tek kanallı, kamu ağırlıklı ve prim esaslı bir koruma modeli üzerine kurulu olduğunu göstermektedir. Ancak işgücü piyasasındaki yüksek kayıt dışılık, düzensiz çalışma biçimleri ve katı hak sahipliği koşulları, kamu işsizlik sigortasının geniş bir nüfusu kapsayamamasına yol açmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de işsizlik ödeneğinden yararlanma oranı uluslararası ortalamaların oldukça altında seyretmekte; işsizlik sigortası temel bir sosyal koruma aracı olmaktan

ziyade sınırlı bir kesimin yararlandığı bir mekanizma niteliği kazanmaktadır.

Özel sigorta piyasası açısından değerlendirildiğinde, Türkiye’de kurumsal bir özel işsizlik sigortası sisteminin bulunmadığı; bunun yerine gelir kaybı ve borç ödeme risklerini hedefleyen dar kapsamlı ürünlerin uygulandığı görülmektedir. Bu ürünler kredi ve kredi kartı borçlarının karşılanması veya geçici gelir desteği sağlanması gibi işlevlere sahip olmakla birlikte, kamusal işsizlik sigortasının sağladığı türden bütüncül ve sürdürülebilir bir gelir güvencesi sunmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de özel sektörün işsizlik riskine karşı tamamlayıcı bir rol oynadığı söylenebilse de bu rol sınırlı, parçalı ve finansal odaklı bir nitelik taşımaktadır.

Bu bulgular ışığında Türkiye’nin işsizlik sigortası mimarisinde çok katmanlı bir koruma modeline geçiş ihtiyacı belirginleşmektedir. Kamu işsizlik sigortasının erişilebilirliği artırılmalı, prim gün şartları esnetilmeli ve gelir ikame oranları uluslararası standartlara yaklaştırılmalıdır. Bağımsız çalışanlar, platform çalışanları ve güvencesiz kesimler için kapsayıcı bir işsizlik koruma mekanizması oluşturulması, sosyal koruma ağının genişletilmesi açısından kritik önemdedir. Aynı zamanda özel sigorta piyasasının daha işlevsel bir tamamlayıcı rol üstlenebilmesi için düzenleyici çerçevenin güçlendirilmesi, standart teminat setlerinin belirlenmesi, vergi teşvikleri ve kamu–özel işbirliğine dayalı hibrit poliçe modellerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de işsizlik riskine karşı mevcut koruma yapısı hem kurumsal hem işlevsel açıdan önemli dönüşüm potansiyeli barındırmaktadır. Kamusal sistemin güçlendirilmesi ve özel sektörün tamamlayıcı kapasitesinin artırılması, daha kapsayıcı, esnek ve sürdürülebilir bir işsizlik sigortası mimarisinin temelini oluşturacaktır. Bu çalışma, Türkiye’de çok katmanlı bir gelir güvencesi sistemine geçiş ihtiyacını vurgulamakta

ve bu doğrultuda politika yapıcılara kapsamlı bir öneri çerçevesi sunmaktadır.

Bu çalışma, Türkiye’de kamu ve özel işsizlik sigortası mekanizmalarını kuramsal ve karşılaştırmalı bir çerçevede analiz etmekle birlikte, bazı sınırlılıklara sahiptir. İlk olarak, özel işsizlik sigortasına ilişkin ampirik veri eksikliği, özellikle banka ve sigorta şirketlerine ait işsizlik teminatlı ürünlerin penetrasyon oranlarının, risk profillerinin ve faydalanıcı özelliklerinin ayrıntılı şekilde ölçülmesini güçleştirmektedir. Türkiye’de özel işsizlik teminatları istatistiksel olarak ayrı bir kategori hâlinde izlenmediğinden, bu çalışma ürünlerin niteliği ve kapsamı konusunda büyük ölçüde kamuya açık ikincil verilere dayanmaktadır. Ayrıca, makale özellikle kurumsal yapıları ve politika tasarımı analiz etmiş olup, yararlanıcı hane halklarının işsizlik şoklarına karşı davranışsal tepkilerini ya da gelir güvencesinin refah üzerindeki mikro etkilerini içeren ampirik mikro-veri analizini kapsamamaktadır.

Gelecek araştırmalar açısından, Türkiye’de işsizlik sigortasına katılım davranışını belirleyen sosyo-ekonomik faktörler, işsizlik ödeneğinin yoksulluk azaltıcı etkisi, özel sigorta ürünlerine olan talebin dinamikleri ve kamu–özel koruma etkileşiminin hane düzeyinde nasıl şekillendiği önemli araştırma alanları olarak ortaya çıkmaktadır. Buna ek olarak, platform çalışanları, güvencesiz istihdam biçimleri ve serbest meslek grupları için işsizlik riskinin nasıl yönetildiğine ilişkin mikro-düzye araştırmaların genişletilmesi, Türkiye için kapsayıcı bir işsizlik sigortası mimarisinin tasarlanmasına doğrudan katkı sağlayacaktır. Finansal davranış, sosyal politika ve sigorta ekonomisi literatürünü bir araya getiren çok disiplinli çalışmalar ise, kamu ve özel sigorta araçlarının birlikte işlediği hibrit modellerin uygulanabilirliğini değerlendirmek bakımından özellikle değerli görünmektedir.

Etik Beyan: Bu çalışma insan katılımcıları, hayvanları veya herhangi bir kişisel veriyi içermemektedir. Bu nedenle etik kurul onayı gerekmemiştir.

Ethics Statement: *This study does not involve human participants, animals, or any personal data. Therefore, ethical approval was not required.*

Çıkar Çatışması Beyanı: Yazar, bu makale ile ilgili herhangi bir akademik, finansal, ticari veya kişisel çıkar çatışması bulunmadığını beyan eder. Makalenin hazırlanma sürecinde hiçbir kurum veya kişi tarafından sonuçları etkileyecek nitelikte destek alınmamıştır.

Conflict of Interest Statement: *The author declares that there is no academic, financial, commercial, or personal conflict of interest related to this article. No support that could influence the results was received from any institution or individual during the preparation of this article.*

Finansman: Bu çalışma herhangi bir kurum veya kuruluş tarafından maddi olarak desteklenmemiştir.

Funding: *This work was not financially supported by any institution or organization.*

KAYNAKÇA

- Altindag, D., Dursun, B., & Filiz, E. (2021). The effect of education on unemployment duration. *Economic Inquiry*. <https://doi.org/10.1111/ecin.13027>
- Arntz, M., & Wilke, R. (2009). Unemployment duration in Germany: Individual and regional determinants of local job finding, migration and subsidized employment. *Regional Studies*, 43, 43–61. <https://doi.org/10.1080/00343400701654145>
- Aydın, E. O. (2012). Özel işsizlik sigortaları ile işsizlik ödeneğinin karşılaştırılması. *İŞKUR İstihdamda 3i Dergisi*, 6, 60–62.
- Başterzi, S. (1996). *İşsizlik sigortası*. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Baylan, M. (2015). Sosyal güvenlik harcamalarının makro ekonomik etkileri: Bir literatür taraması. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(1), 29–52.
- Biçerli, K., & Canbey Özgüler, V. (2018). *İstihdam ve işsizlik*. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Boeri, T., & Cahuc, P. (2023). Labor market insurance policies in the twenty-first century. *Annual Review of Economics*. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082322-035621>
- Braxton, J., Herkenhoff, K., & Phillips, G. (2020). Can the unemployed borrow? Implications for public insurance. <https://doi.org/10.3386/w27026>
- Chang, Y.-L. (2019). Unequal social protection under the federalist system: Three unemployment insurance approaches in the United States, 2007–2015. *Journal of Social Policy*, 49(1), 189–211. <https://doi.org/10.1017/S0047279419000217>
- Clegg, D., Heins, E., & Rathgeb, P. (2022). Unemployment benefit governance in conservative welfare states. *Transfer*, 28, 195–210. <https://doi.org/10.1177/10242589221094240>
- Deloof, M., Du, Y., & Vanacker, T. (2020). Unemployment insurance and cash holdings. *Corporate Governance*, 28, 188–209. <https://doi.org/10.1111/corg.12318>
- Dinçay, İ. (2020). Türkiye’de işsizlik sigortasının etkinliği. *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*. <https://doi.org/10.31199/hakisderg.803279>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Eurostat. (2023). Unemployment statistics and definitions. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Fernández-Blanco, J. (2022). Unemployment risks and intra-household insurance. *Journal of Economic Theory*, 203, 105477. <https://doi.org/10.1016/j.jet.2022.105477>
- Garcia, S., & Murmann, M. (2024). Unemployment benefit duration and startups. *Small Business Economics*. <https://doi.org/10.1007/s11187-024-00954-8>
- Garanti BBVA, (2020, Eylül 18). Erişim Adresi: https://assetsgarantibbva.com/assets/pdf/tr/diger/gelir_guvencesi_sigortasi_07012016.pdf
- Grainca, B. (2022). Methodological basis of unemployment. *International Journal of Social, Political and Economic Research*, 9(1), 163-183.
- Gündoğan, N., & Biçerli, K. (2019). *Çalışma ekonomisi II*. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- ILO. (2021). *COVID-19 and the world of work*. <https://www.ilo.org>
- ILO. (2023). Unemployment statistics. <https://ilostat.ilo.org>
- Kumaş, H., & Karadeniz, O. (2017). Türkiye’de işsizlik ödeneğinden yararlanma nedenleri. *Sosyoekonomi*. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.287516>
- Leibfried, S. (1992). *Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes in the European Community*. In Z. Ferge & J. E. Kolberg (Eds.), *Social policy in a changing Europe* (pp. 245–279).

- Lindellee, J. (2018). Beyond retrenchment: Multi-pillarization of unemployment benefit provision in Sweden (Doctoral dissertation, Lund University).
- Lindellee, J. (2020). Risk privatization in Sweden. *Zeitschrift für Sozialreform*, 66, 207–235. <https://doi.org/10.1515/zsr-2020-0010>
- Lordoğlu, K., & Özkaplan, N. (2005). *Çalışma iktisadı*. Der Yayınları.
- Luigjes, C., Fischer, G., & Vandenbroucke, F. (2019). Federal–unitary unemployment systems.
- Nicholson, W., & Needels, K. (2006). Unemployment insurance: Linking theory and policy. *Journal of Economic Perspectives*, 20, 47–70.
- OECD. (2022). *Employment Outlook 2022*.
- OECD. (2023). *Labour market trends*.
- O’Leary, C., Balducci, D., & Smith, K. (2023). Pandemic unemployment programs.
- Resmî Gazete. (1999). İşsizlik Sigortası Kanunu (Kanun No. 4447).
- Resmî Gazete. (2020). Gelir Vergisi Tebliği No: 311.
- Sarı, Ö. (2020). Unemployment insurance: Türkiye and Germany. <https://doi.org/10.47525/ulasbid.815680>
- Schimanke, D. (2021). Social security systems. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_7
- Şarman, A., Polat, E., & Bacak, B. (2020). İŞKUR danışmanlık hizmetleri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. <https://doi.org/10.35408/comuybd.769676>
- Sniderman, M. (1981). Unemployment insurance: A case for a private system.
- Spadafora, F. (2023). US unemployment insurance through the covid-19 crisis. *Journal of Government and Economics*, 9, 100069.
- Standing, G. (2021). *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury.
- Thomas, J. (2002). Public vs private unemployment insurance.
- Thomas, J., & Worrall, T. (2006). Unemployment insurance under moral hazard. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2007.00302.x>
- Treuke, S. (2018). Hartz IV reformları. *Brazilian Journal of International Relations*, 7, 113–142.
- Tuna, Y. (1995). İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- TÜİK. (2020–2023). İşgücü istatistikleri. <https://www.tuik.gov.tr>
- Türkiye İş Kurumu. (2023). İşsizlik ödeneği. <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/>
- Türkiye Sigorta Birliği. (2020). Borç ödeme sigortası genel şartları. https://www.tsb.org.tr/content/Legislations/Borc_Odeme_Sigortas%C4%B1_Genel_Sartlar%C4%B1.pdf
- TÜRMOB. (2025). Vergi Sirküleri No: 2025-27.
- UK Department for Work and Pensions. (2020). Universal Credit. <https://www.gov.uk/universal-credit>
- Wandner, S. (2020). U.S. unemployment insurance challenges.
- World Economic Forum. (2023). *The Future of Jobs Report 2023*. <https://www.weforum.org>
- Zadil, E. (1960). İşsizlik sigortası. *Journal of Social Policy Conferences*, 9–11, 226–262.