

# “İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı” Üzerine Görüşler



**Prof. Dr. Tankut CENTEL**  
İstanbul Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, geçtiğimiz günlerde “İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı” başlığını taşıyan bir metni sosyal taraflara göndererek, onlardan görüşlerini istemiştir. Ayrıca, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Prof.Dr. Nami Çağan, kamuoyuna yansıyan açıklamalarında da, işsizlik sigortasının Türkiye’de kurulması hazırlıklarına ilişkin çalışmalarından söz etmiş ve bununla ilgili finansman kaynakları üzerinde durmuştur.

İşsizlik sigortasının Türkiye’de kurulması konusunda, 1959 yılından bu yana yerli ve yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan ve beşer yıllık kalkınma planları ile yıllık programlara yansıyan çok sayıda yasa taslağı mevcuttur. Bunlar içinde, eski Çalışma Bakanı Bahir Ersoy döneminde hazırlanmış bulunan ve kamuoyuna da daha sonra yansımış olan, ciddi bir resmi çalışma olarak “İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı Taslağı”nın önemle belirtmek gerekir. Yine, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndaki “çalışırken işsiz kalanlar için, işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacaktır” anlatımı doğrultusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, yakın geçmişte 5.8.1992 tarihli İşsizlik Sigortası Yasa Taslağı’nı hazırlanmış; ancak, sözkonusu taslak da, diğerleri gibi halen yasaya dönüşmemiştir. Bu bakımdan, Bakanlığın mevcut yasa taslağını, sanki yeni ve orijinalmiş gibi değerlendirmek doğru olmaz.

İşte, tüm bu yasama hazırlık çalışmalarına rağmen işsizlik sigortasının Türkiye’de yasalaşmamış olması karşısında, bunun temel nedenlerinin araştırılması ve son çalışmanın da öncekilerin geleceğini paylaşıp paylaşmayacağını irdelemek bakımından değerlendirilmesi ve tartışılması gerekmektedir. Bu bağlamda, aşağıda öncelikle iş-

*Tam istihdam,  
işsizlik sigortasının  
bir ülkede kurulabilmesinin  
ön-koşulu niteliğindedir.*

sizlik sigortasının Türkiye'de kabulünü engelleyen etkenlere ve sonra da bilimsel yönden mevcut taslağa değinilecektir.

**I. Taslak Tarafından Gözardı Edilen Engeller**

**I. Ekonomik ve sosyal ortam**

**a.) Eksik istihdam**

Türkiye'de çalışan nüfusun çoğunluğunu, günümüzde ücret geliriyle geçinmek durumunda olan kişiler oluşturur ve bunların ücret düzeyi, genelde düşüktür. Bunun gibi, mevcut işgücünün istihdamı için gereken yatırımların henüz yapılamamış olması yüzünden ortaya çıkan büyük bir işsiz kitlesinin varlığı da, istihdama damgasını vuran etmenler arasında yer alır. Bu durumda, Türkiye'de tam istihdamdan söz edilememektedir. Tam istihdam ise, işsizlik sigortasının bir ülkede kurulabilmesinin ön-koşulu niteliğindedir.

İşsizlik sigortasının, ülkede ayrıcalıklı bir çalışan kesiminin doğumuna yolaçmaması için, sosyal adalet açısından çalışma istek ve yeteneğinde olanların tümünü kucaklaması şarttır. Bu ise, ancak tam istihdamın sağlandığı bir ortam için sözkonusudur. Nitekim, gelişmiş ülkelerde işsizlik sigortasının sadece çalışmakta olan nüfusu kapsamaması dahi, iktisadi durgunluk dönemlerinin dışında tam istihdamın sağlanması nedeniyle, bu sigorta dalının çalışma istek ve yeteneğini taşıyan kişilerin tümünü kucaklaması anlamını taşımaktadır.

**İş aracılığı faaliyetlerinde Devlet, ekonomik ve mali yetersizlikleri ve de işsizlik sigortası giderlerini en düşük düzeyde tutabilme kaygısı yüzünden, kapsam içindeki sigortalıları üstün tutma gibi bir ikileme karşı karşıyadır.**

Türkiye'de işsizlik sigortasının kurulması çalışmalarını, bu anlamda ayrıcalıklı bir kitle yaratma

anlamına gelmektedir. Gerçekten, ülkemizde bugün kurulacak bir işsizlik sigortası kişiler itibarıyla uygulama alanı bakımından, dar bir grupla sınırlı kalmak zorundadır. Nitekim, kapsam maddesini oluşturan Taslak m. 2, aynen "Bu Kanun, 17.7.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2 nci maddesinde belirtilen sigortalılar ile geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi olanlar ve mütekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçileri kapsar. - 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 3 üncü maddesinde belirtilenler bu Kanun açısından da kapsam dışı sayılırlar" hükmüne yer vermektedir. Bu düzenleme, kurulacak işsizlik sigortasının, ancak halen sosyal sigorta kapsamında olan ayrıcalıklı dar bir gruba hizmet edeceğinin açık itirafıdır.

Günümüzde halen önemli bir bağımlı çalışanlar kesimi, sosyal sigortalardan dahi yararlanamazken (SS Kanunu m. 3/bent I); dar bir sigortalılar grubunun, mevcut risklere ek olarak bir de işsizlik tehlikesine karşı güvencelenmeleri, bu ikinci grubu iyice bir ayrıcalıklı kesim haline sokacaktır. Gerçekten, iş aracılığı faaliyetlerinde Devlet, ekonomik ve mali yetersizlikleri ve de işsizlik sigortası giderlerini en düşük düzeyde tutabilme kaygısı<sup>6</sup> yüzünden, kapsam içindeki sigor-

*İşsizlik sigortası için  
toplanacak primler ile  
bunlardan oluşacak fonlar,  
aktüaryal hesaplara  
dayandırılmadan  
kullanılacak olduğunda;  
bunların enflasyon  
tarafından eritileceği,  
tartışmasız bir gerçektir.*

talıları üstün tutma gibi bir ikileme karşıkışıdır. Bunun, eşitlik ve adalet ilkelerine ters düşeceği açıktır.

#### **b.) Enflasyonist ortam**

Türk ekonomisi, halen üç haneli rakama tırmanan bir enflasyon oranıyla, değişik yönlerden istikrar kazanmamış durumdadır. Yüksek enflasyon ortamında işgücü maliyetlerinin çoğalması, işletmelerin mali durumlarını bozmakta ve yeni yatırımların yapılamamasıyla giderek artan işsizlik, işsizlik sigortasının kabulüne engel oluşturmaktadır. İşsizlik sigortası için toplanacak primler ile bunlardan oluşacak fonlar, aktüeryal hesaplara dayandırılmadan kullanılacak olduğunda; bunların enflasyon tarafından eritileceği, tartışmasız bir gerçektir.

Enflasyon oranı düşürülmeden kurulacak bir işsizlik sigortası; kısa vadede oluşan ve yatırımlara yönlitilebilecek olan işsizlik fonunun, uzun vadede enflasyonist ortam yüzünden olumsuz sonuçlar yaratmasını engelleyememektedir. Mevcut taslakta da, işsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeler ile hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere sigortalıların, işverenlerin ve Devletin işsizlik sigortası primi ödemeleri öngörülmekte (m. 7/I); işsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için de, Kuruma başvuracak olanların, iş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 180 gün içinde prim ödeyip sürekli çalışmış bulunmaları aranmaktadır (m. 10/bent b). Bu durumda, kurulması öngörülen işsizlik sigortasının, asgari bir üç yıllık kuruluş aşamasına sahip olması sözkonusudur. Belirtilen kuruluş aşamasında işsizlik fonunda birikecek paralar, bu aşı-

*Kurulacak işsizlik sigortası ek yük getirmesi nedeniyle, işçi ile işvereni kayıt dışına itmeye zorlamaktadır.*

*Etkin devlet denetim ağının kurulamadığı Türkiye gibi bir ülkede, işçilere ve özellikle de işverenlere getirilecek her ek mali yükün, kayıt dışı ekonomiyi beslemeye hizmet edeceği akıldan çıkarılmamalıdır.*

mada dağıtım yöntemi uygulanamayacağı için, ister istemez yüksek oranlı enflasyonun yıkıcı ve yıpratıcı etkilerine açık bulunacaktır.

#### **c.) Kayıt dışı ekonomi**

Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, işsizlik sigortasının kurulması konusunda da engel oluşturur. Gerçekten, kayıt dışı ekonomi faktörü, işsizlik sigortası üzerinde olumsuz etkiye sahiptir. Nitekim, kurulacak işsizlik sigortası ek yük getirmesi nedeniyle, işçi ile işvereni kayıt dışına itmeye zorlamaktadır. Hernekadar 3417 sayılı Yasa uyarınca yapılan kesintilerin işsizlik sigortasına aktarılacağı ve yük getirmeyeceği söyleniyorsa da; 3417 sayılı Yasa, bilindiği üzere, 10 ve daha çok işçi çalıştıran işyerleri için sözkonusudur. İşsizlik sigortasının ise tek bir sigortalı çalıştıran işyerleri için dahi uygulanması düşünülmektedir. Bu bakımdan, işsizlik sigortasının en azından halen 10 kişiye kadar işçi çalıştıran işyerleri için yük getireceği ortadadır.

Etkin devlet denetim ağının kurulamadığı Türkiye gibi bir ülkede, işçilere ve özellikle de işverenlere getirilecek her ek mali yükün, kayıt dışı ekonomiyi beslemeye hizmet edeceği akıldan çıkarılmamalıdır. Bu bağlamda, Taslak'ta işsizlik sigortası priminin, sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden % 2 sigortalı, % 3 işveren payı olarak alınmasının öngörülmesi (m. 7/II); kurulacak işsizlik sigortası bakımından, fiilen iş-

verene % 3 ek işgücü maliyeti ve sigortalı işçiye de % 2 oranında net ücret kaybı anlamını taşımaktadır. Hatta, işveren, Taslak m. 22 uyarınca, işsizlik sigortasına ilişkin kendi yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamayacağı için; başlangıçta sigortalı işçiye yüklenen prim payı, yeni ücret artışlarına kadar, salt işverene yansiyacaktır. Bunun, ek maliyet ve net (reel) ücretinde azalma istemeyecek işveren ile işçiyi, denetimsiz ortamda ister istemez kayıt dışına iteceğini söylemek için, kâhin olmak gerekmez.

Üstelik, "herhangi bir nedenle işçinin sigortalılık durumunun sona ermesi ya da kalkması halinde, o ana kadar işçiden ve işverenden kesilen işsizlik sigortası primleri ile Devlet payı hiç bir şekilde iade edilemez" hükmüyle toptan ödemeyi kabul etmeyen Taslak m. 7/III karşısında, kendisinden kesilen paraların birgün nasılsa kendisine dönmeyeceğini görecektir olan sigortalı işçi, seve seve kayıt dışına çıkacaktır.

*Taslakta "Devlet payı" esasına yer verilmesine karşın bu yolda Devleti zorlayıcı hükümler taslakta yer almamıştır. Günümüzde Sosyal Sigortalar Kurumu'na en çok prim ödemeyenin bizzat kamunun (Devletin) kendisi olduğu anımsanacak olduğunda, durumun vahameti daha da çarpıcı biçimde gözler önüne serilmektedir.*

## 2. Finansman

### a.) İşsizlik sigortası fonu

İşsizlik sigortasının kurulması, herşeyden önce, sağlam finansman kaynaklarının varlığına bağlıdır. Bu konuda, Taslak; esas olarak, oluşturulacak "işsizlik sigortası fonu"nu temel almaktadır. Sözkonusu fon, Taslak m. 3/I uyarınca, "işsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve faizlerin, Devlet tarafından bu konuda yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devletin güvencesinde olan fonu" anlatılmaktadır. Anılan fonun, işsizlik sigortasının kurulabilmesi açısından, sağlamlığı tartışılır.

Şöyle ki:

☆ Devletin şimdiki kadarki fon uygulaması, Sosyal Sigortalar Kurumu örneğinden en açık biçimde görüldüğü üzere, güven verici olmaktan uzaktır.

☆ İşsizlik sigortası fonunu işletmek ve yönetmek görevi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra birimlerine bırakılmıştır. Sözkonusu kurum; hiçbir özerkliğe sahip değildir, hertürlü siyasi etkiye açıktır ve de üçlü pariter yönetim esasına yer vermemektedir. Bu tür kurumların açmazlarını göstermekte en canlı ve çarpıcı örneği, aynı özelliklere sahip bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu oluşturur.

**Devlet, son dönemde yaşlılık aylıklarının genel bütçeden ödenmesi istisnasının dışında, şimdiki kadar sosyal sigorta kurumlarına doğrudan katkıda bulunmuş da değildir.**

☆ Her ne kadar gerek Taslak m. 3'deki "işsizlik sigortası fonu" tanımında "Devlet katkı ve yardımları"ndan ve gerekse Taslak m. 7/II ile 9/I'de "Devlet payı"ndan sözedilmişse de, bunlara fazlaca bir önem vermemek gerekir. Bunun gibi, Fonun, Devlet güvencesinde oluşu da, durumu değiştirmemektedir. Çünkü, ilkin, bugün için

Devlet'te para olmadığı, herkes tarafından bilinmektedir. Esasen, Devlet, son dönemde yaşlılık aylıklarının genel bütçeden ödenmesi istisnasının dışında, şimdiye kadar sosyal sigorta kurumları-na doğrudan katkıda bulunmuş da değildir<sup>9</sup>.

Diğer yandan, Taslak'ta "Devlet payı" esasına yerverilmesine karşın, bu yolda Devleti zorlayıcı hükümler Taslak'ta yer almamıştır. Değişik bir söyleyişle, ileride Devletin prim payını ödemesi yolundaki sağlam "güvence" hükümlerine Taslak, yervermiş değildir. Günümüzde Sosyal Sigortalar Kurumu'na en çok prim ödemeyenin bizzat kamunun (Devletin) kendisi olduğu anımsanacak olduğunda, durumun vahameti daha da çarpıcı biçimde gözler önüne serilmektedir. Sonuçta işsizlik sigortasının finansmanının, kayıt içindeki işyerlerinin işçileri ile işverenlerinin omuzları üzerine yükleneyeceği gerçeği, şimdiden rahatlıkla görülmektedir.

#### **b.) Zorunlu tasarruflar**

Geçtiğimiz günlerde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Prof.Dr.Nami Çağan; önce, ana paraları 800 trilyon ve nemalarıyla birlikte 1 katrilyon tutan zorunlu tasarruf paralarının, işsizlik sigortasının kurulmasında kullanılması ve daha sonra da, Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Telekom) pay senetlerinin zorunlu tasarruf sahiplerine satışı suretiyle elde edilecek gelirin, işsizlik sigortasının finansmanında kullanılması önerilerini getirmiştir<sup>10</sup>.

Bakan'ın bu önerilerini, gerçekçi ve adil bir çözüm olarak nitelemek, hukuken olanaksızdır. Gerçekten, bu tür öneriler, çalışanların ve gidecek halkın Devlete olan güvenini yitirmesine yol açmaktadır. Nitekim, yakın geçmişin tasarruf bonoları örneği türündeki bir Telekom satışına kimse- nin razı olmayacağını, artık siyasilerin bilmesi gerekir. Bunun gibi, Bakan Çağan'ın, Telekom hisselerinin borsaya kote edileceği yolundaki sözleri de, inandırıcı olmaktan uzaktır. Çünkü, 1 katrilyon tutarındaki toplam pay senetleri, miktarı yüksekliği nedeniyle, borsada rahat tedavül şansına sahip değildir. Nitekim, Özelleştirme İdaresi Başkanı Uğur Bayar da, bu konuda aynen, " .. Milyarlarca dolarlık halka arzdan bahsediyoy-

ruz. Bugün Türkiye'de yapılmış en büyük halka arz 330 milyon dolarla Tofaş. Onu da yapan yine biziz. Sabancı Holding 200 milyon dolara arz edildi. Ancak 20 milyon doları yurtiçinden karşılandı. Görülüyor ki, borsada onu kaldıracak derinlik yok. İnsanların eline üç-dört milyar dolarlık hisseyi verdin; herkes yarın Borsa'ya koştu. Ne olur o hissenin değeri?.." demektedir<sup>10</sup>. Bu bağlamda, Telekom pay senetlerinin satışını isteğe bağlı (ihtiyari) kılmak, en hukuka uygun çözüm olarak görünmektedir. Bunun tersini içerecek hertürlü satış işlemi, Devletin zorunlu tasarruf payları ile bunların nemaları üstüne oturmasından başka hiçbir anlam taşımayacaktır.

Diğer yandan, zorunlu tasarruf sahipleri içinde, devlet memurları da yer almaktadır. Telekom formülü yoluyla bunlardan, işçiler için kurulacak olan işsizlik sigortası konusunda özveride bulunmalarını beklemek de, adaletli ve gerçekçi bir çözüm olmaz. Bakan Çağan'ın, bu konuda mevcut kamu personeli sendikaları yöneticileriyle görüşecek olduğunda, böyle bir özveri ortamını bulamayacağı açıktır.

### **3 Örgütlenme**

#### **a.) Yapılanma modeli**

Türkiye'de kurulacak işsizlik sigortası sisteminin mevcut yapılanma içindeki yeri konusunda, önemli örgütlenme engelleri vardır. Gerçekten, olası bir kuruluşta işsizlik sigortası yönetiminin örgütleneceği, üç değişik model sözkonusudur. Bunlardan birincisi, işsizlik sigortası yönetiminin varolan sosyal sigortalar sistemi içinde Sosyal Sigortalar Kurumu'na bırakılmasıdır. İkinci olası model, işsizlik sigortasının yönetiminde İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu hakim kılmayı içerir. Üçüncü olası modelde de, işsizlik sigortasının, oluşturulacak yeni bir kurumun çatısı altında örgütlenmesi düşünülecektir<sup>11</sup>.

Anılan üç modelden hangisi seçilirse seçilsin, her üç modelin de işsizlik sigortası örgütlenmesi bakımından önemli güçlükler yaratacağı görülecektir. Nitekim, ilkin, Sosyal Sigortalar Kurumu, günümüzdeki yapısal aksaklıklarından<sup>12</sup> arındırılmadığı sürece, mevcut sorunlarını ilk modelde bu kez de işsizlik sigortası için sürdürmeye de-

vam edecektir. İkinci model, işsizlik sigortasının işgücü piyasasına yönelik programlarla aynı yönetim çatısı altında örgütlenmesi bakımından, ideal bir modeldir. Ancak, Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu, son derece hantal yapısıyla, işgücü piyasasının gereksinmelerini karşılamaktan ve iş aracılığı faaliyetlerini etkin bir biçimde yerine getirmekten uzaktır. Nihayet, yeni bir kurumun oluşturulmasına yönelik üçüncü modele gelince; mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısal aksaklıkları giderilmemişken, yeni bir kurumun oluşturulması ve bunun da, varolan sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısal aksaklıklarını sürdürmesi, fazlaca bir anlam taşımayacaktır.

Taslak, işsizlik sigortasıyla ilgili hertürlü hizmet ve işlemin yapılması konusunda, *İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü*’nün merkez ve taşra birimlerini görevli, yetkili ve sorumlu kılmaktadır (m. 4/I). Ancak, aynı taslak; işsizlik sigortası primlerinin toplanması, Devlet payının alınması, toplanan primler ile uygulanacak gecikme zammı, faiz ve cezaların fona aktarılması, teminat ve hakedişlerin prim borcuna karşılık tutulması ve yersiz olarak alınmış primlerin iadesi konularında ise, *Sosyal Sigortalar Kurumu*’nu görevli, yetkili ve sorumlu saymaktadır (m. 9/I). Dahası, Sosyal Sigortalar Kurumu’nun bu görevleri yerine getirmesi karşılığında kendisine “komisyon” ödenmesi, Taslak tarafından öngörülmektedir (m. 9/II). Bu son husus, yani aynı bakanlık çatısı altında yer alan bir devlet kuruluşunun diğerine yaptığı işlemler için “komisyon” ödemesi ise, Türk hukuk sistemine yabancı ama Osmanlı Devleti’ndeki “mültezim” düşüncesine yakındır. Yine de, bir devlet kuruluşunun “mültezim” (!) olmasının, bu hukuk sistemine bile uygun düşmeyeceği açıktır.

Bunun gibi, Sosyal Sigortalar Kurumu, işsizlik sigortası primlerini toplar ve “komisyon”dan vazgeçip topladığı primleri İş ve İşçi Bulma Kurumu’na yatırmazsa, ne olacaktır; bunun yanıtı, Taslak’ta yer almış değildir. Esasen, finansman güclüğü çeken Sosyal Sigortalar Kurumu, mevcut koşullarda ister istemez primleri yatırmama yolu-

nu seçmek zorundadır. Bu da, işsizlik sigortasının batırılıp, Sosyal Sigortalar Kurumu’na yeni kaynak yaratılması anlamını taşır.

Sonra, Taslak m. 5/II uyarınca, “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 8 ve 9 uncu maddelerine göre Sosyal Sigortalar Kurumu’na bildirilmiş olan işyeri ve sigortalılar Kuruma da bildirilmiş” sayılacaktır. Sözkonusu hüküm, her iki hizmet kuruluşu arasında gerekli eşgüdümün (koordinasyonun) sağlandığı durumlarda bir anlam taşır. Anılan gerekli eşgüdümün şu anda varolduğunu, kimse söyleyemediği gibi; ileride bunun nasıl sağlanacağı konusunda Taslak da, herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bu konuda, salt Sosyal Sigortalar Kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu’nu belirli konularda “görevli, yetkili ve sorumlu” saymak, naif iyiniyet gösterisinden öteye geçmez.

#### **b.) Personel**

Taslak m. 6; işsizlik sigortası yardımları olarak işsizlik ödeneğinin ödenmesini, yeni bir iş bulmayı ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini öngörmektedir. Ancak, Taslak’ta bunlardan sadece işsizlik ödeneğinin ödenmesi (m. 10 vd.) düzenlenmektedir. Üstelik “Üçüncü

*Sözkonusu taslakla işsizlik sigortasının mı kurulmak istendiği, yoksa işçi ve işverenlerin paralarıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı içinde İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Sosyal Sigortalar Kurumu’na bağlı memurların maaşlarının mı artırılmak istendiği sorusu, ister istemez akla gelmektedir.*

Kısım" başlığında, "Diğer Haklar" anlatımına dahi yerverilmişken; iş bulma, meslek geliştirme, e-dindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinden yararlanma haklarına Taslak'ta yerverilmemiştir. Bunların yerine getirilmesinin, 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un uygulamasına bırakıldığı düşünülmüş olabilir. Ancak, bu durumda da, her iki yasa arasında gerekli bağlantının kurulması gerekirdi. Yasama tekniği açısından ideal olanı ise, Bağ-Kur Kanunu ile Emekli Sandığı Kanunu'nda olduğu üzere, örgütlenme ile yardım hükümlerinin tek bir yasada toplanmasıdır.

İşsizlik sigortasının yürütülmesini sağlamak üzere Taslak m. 26'da "çalışma uzmanı", "sosyal güvenlik uzmanı" ve "istihdam ve meslek uzmanı" ile bunların yardımcılara ilişkin yeni uzman kadroları yaratılmakta; Taslak m. 27'de de, bu kişilere ödenecek ek gösterge ve tazminatlar düzenlenmektedir. Dahası, Taslak m. 28; İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun merkez ve taşra birimlerinde görevli personeline, *iki yıl süreyle en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) % 50'sini geçmemek üzere* Bakan tarafından belirlenen oranlarda fazla çalışma ücretinin her ay peşin olarak ödenmesini ve bu ödemenin *hiçbir vergi ve kesintiye tabi olmamasını* öngörmektedir. Bundan da öte, bütün bu ödemeler; Taslak m. 3/I ve 7/I uyarınca, yönetim giderleri olarak işsizlik sigortası fonundan, yani sigortalılar ile işverenlerin ödedikleri paralardan karşılanacaktır. Bu bağlamda, sözkonusu taslakla işsizlik sigortasının mı kurulmak istendiği, yoksa işçi ve işverenlerin paralarıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı içinde İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlı memurların maaşlarının mı artırılmak istendiği sorusu, ister istemez akla gelmektedir. Üstelik de bu ödemelerin, biryerlerden birşeyler kaçırılıyor havası içinde ve alışılmadık biçimde peşin, vergisiz ve kesintisiz ödenecek olması, maaş zammı olasılığını güçlendirmektedir. Söz konusu personele maaş zammı ayrıcalığının tanınması, doğal görülebilir; ancak, bunun yeri, İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı olmamalıdır.

## II. Taslak Hakkında Genel Değerlendirme

### I. Kıdem tazminatı ve iş güvencesi bağı

İşsizlik sigortası; iş aracılığı, iş güvencesi, kıdem tazminatı ve kıdem tazminatı fonu kurumlarıyla çok yakın bir bağlantı içerisinde. Bunlardan herhangi birinin eksikliği veya iyi işlemeyişi, işsizlik sigortasının başarısını gölgeler ve gidererek, endüstri ilişkilerinde tarafların karşılıklı çıkarları arasındaki hassas dengeyi bozar. Bunun da sonucu, toplumda huzursuzlukların giderilmesi istenirken, yeni toplumsal huzursuzluklara kapı açılmasıdır. Gerçekten, iş aracılığı faaliyetleri etkin olmadığında, işsizlik sigortası salt işsizlik ödeneği ödemekten öteye geçmez ve yeni iş bulunmadığı için işsiz sayısı azaltılamayacak olduğundan, işsizlik sigortası güç duruma düşer.

### **Yıllardır kurulması arzulan işsizlik sigortasının ülkemizde bulunmayışı yüzünden; kıdem tazminatı, bunun yerine ikame edilmiş durumdadır.**

Yine, iş güvencesi olmadığında, yani işveren sorumsuzca işçiyi işten çıkartabilecek olduğunda, işsizlerle dolacak işsizlik sigortası çok geçmeden batar. Bu bağlamda, Bakan Çağan; Taslak'la ilgili kamuoyu açıklamalarında, bazı çevrelerin "iş güvencesi olmadan işsizlik sigortası olmaz" dediğini hatırlatmış ve 1992 yılında iş güvencesi tasarısı tartışılırken aynı çevrelerin bu kez "işsizlik sigortası olmadan iş güvencesi olmaz" görüşünü savunduklarını belirterek<sup>13</sup>, sözkonusu çevrelerin kasıtlı ve önyargılı engellemede bulduklarını ima etmiştir. Bakanın bu açıklamaları; işsizlik sigortası ile iş güvencesi arasındaki karşılıklı bağlantının, şimdiye kadar bazı çevrelerce hâlâ hiç mi hiç kavranamamış olduğunu göstermektedir.

Öte yandan, kıdem tazminatı kurumu, ülkemizde işsizlik sigortasının işlevini üstlenmiş durumdadır. Gerçekten, yıllardır kurulması arzulan işsizlik sigortasının ülkemizde bulunmayışı yüzünden; kıdem tazminatı, bunun yerine ikame edilmiş durumdadır. Nitekim, 931 sayılı İş Kanu-

*Hem kıdem tazminatı hakkı  
hem de işsizlik sigortası ve  
bir de buna yasal  
iş güvencesi eklenecek  
olduğunda, bugün  
işçi-işveren ilişkilerinde  
 taraflar arasında sağlanmış  
olan göreceli denge işveren  
kesimî aleyhine bozulmuş  
ölür..\**

nu'nun 15 inci maddesinin gerekçesinde de ay-  
nen, "...Ancak bu tasarının hazırlanması sırasında  
kıdem tazminatı müessesesinin iş hayatına ilişkin  
sakıncaları yönünden yapılan çeşitli itirazlar göz  
önünde tutulmakla beraber, bu hakkın kaldırıl-  
masının kazanılmış haklar bakımından sakıncala-  
rı düşünülerek ve henüz işsizlik sigortasının da  
kurulmadığı göz önünde tutularak bu konunun  
sözü geçen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar  
ele alınması uygun görülmüştür." anlatımına yer-  
verilmiştir. Bu anlamda, daha sonra hazırlanan  
işsizlik sigortası yasa tasarısında da, kıdem tazmi-  
natının kaldırılması öngörülmüştür<sup>14</sup>.

Günümüzde kıdem tazminatı, buna göre işle-  
vi dışına çıkmış, yani bir hizmet veya kıdem ikra-  
miyesi olma niteliğini yitirmiştir. Bu da, kıdem  
tazminatının işletmeler üzerinde ağır bir ekono-  
mik yük oluşturması sonucunu doğurmuştur. Bu-  
na karşı, kıdem tazminatı fonunun oluşturulması  
yasakoyucu tarafından öngörülmesine rağmen,  
yıllardır böyle bir yasal düzenlemeyi gerçekleştire-  
bilecek siyasi iktidar bulunamamıştır. Son dö-  
nemde Devletin fonlara yönelik uygulaması ve  
özellikle sosyal sigorta fonlarının kullanımı, fon  
taleplerini de geriye itebilmiştir.

Hem kıdem tazminatı hakkı hem de işsizlik si-  
gortası ve bir de buna yasal iş güvencesi eklene-  
cek olduğunda, bugün işçi-işveren ilişkilerinde  
 taraflar arasında sağlanmış olan göreceli denge,  
işveren kesimi aleyhine bozulmuş olur. Bu ba-  
kımdan, kurulu bu göreceli dengenin, işsizlik si-  
gortası kuruluş aşaması bakımından dikkate alın-  
masında doğal zorunluk vardır. İşte, mevcut tas-  
lak, bu dengeyi gözönünde bulundurmaya yüz-  
zünden, işveren kesimince benimsenemeyecek  
ve desteklenemeyecek bir nitelik kazanmıştır. Bu  
bakımdan, kıdem tazminatı ile kıdem tazminatı  
fonu ve iş güvencesi ile iş aracılığı hizmetlerinin  
etkinleştirilmesi konularına ilişkin radikal düzen-  
lemeleri içermeyip, salt işsizlik sigortasının kurul-  
masını veya salt iş güvencesini içerecek bir met-  
nin kabulü, kâğıt üzerinde kalmaya mahkûm-  
dur<sup>15</sup>.

## **2. İşsizlik ödeneğinden yararlanma**

### **a.) İrade dışı işsizlik**

Taslak m. 3'de "işsizlik sigortası" tanımlanır-  
ken, "bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yete-  
nek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen,  
her hangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini ta-  
mamen *kendi istek ve kusuru dışında* kaybeden  
sigortalılar"dan sözedilerek, işsizliğin irade dışı  
olması aranmıştır. Bunun gibi, aynı yerde sigorta-  
lı işsiz tanımlanırken de, "bir hizmet akdine da-  
yalı olarak çalışırken *bu Kanun'un ilgili maddelerinde*  
belirtilen nedenlerle işini kaybeden" kişi-  
ler, "sigortalı işsiz" sayılmıştır. İlgili maddeler i-  
çinde ise, işsizliğin irade dışı olması unsuruna ta-  
mamen ters düşen düzenlemelere yer verilmiştir.

**"İşsizliğin gayri iradî olması", işsizlik  
sigortasından işsizlik ödeneği almaya hak  
kazanmanın en önemli koşullarından  
birisidir.**

Gerçekten, "işsizlik ödeneğini hakedebilme  
koşulları" Taslak m. 10'da sayılırken<sup>16</sup>; işçi tara-  
fından iş sözleşmesinin feshi ihbar suretiyle fes-  
hi, yani işçinin kendi isteğiyle (iradesiyle) işsiz  
kalması halinde de işsizlik ödeneğinin ödenmesi



olanaklı kılınmıştır. Bunun gibi, Taslak m. 12'de de; işverenin, "işini kendi isteğiyle terk eden sigortalılar" hakkında, işsizlik ödeneğine esas olacak "işten ayrılma bildirgesi"ni düzenlemesi öngörülmektedir.

Taslak maddeleri arasındaki bu çelişkiyi kabul etmek, hukuken olanaksızdır. Çünkü, "işsizliğin gayri iradî olması", işsizlik sigortasından işsizlik ödeneği almaya hak kazanmanın en önemli koşullarından birisidir. Söz konusu koşul, uluslararası normların da bir gereği olarak belirlemektedir<sup>17</sup>.

#### **b.) Ödeneğin kesilmesi**

Taslak m. 11/bent a, "işsizlik ödeneği almakta iken; Kurum veya işverence teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın iki kez reddeden" sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin derhal kesilmesini öngörmektedir. Söz konusu düzenleme, suiistimallere son derece açıktır. Gerçekten, anılan hükme göre sigortalı işsiz, haklı bir neden olmaksızın en az bir kez önerilen işi reddetme hakkına kavuşmaktadır. İşsizlik sigortasını uygulayan tüm ülkelerin sorunu, önerilen işin sigortalı tarafından reddidir. Henüz başlangıçta haklı bir neden olmaksızın red hakkını tanıyacak olan Türkiye ise, ileride bu konuda daha büyük sorunlarla karşılaşabilecektir.

#### **İşyerlerinin kabaca % 90'ını denetleyemeyen bir devlet denetim örgütünün, sigortalı işsizlerin çalıştıklarını nasıl saptayabileceği bilinmemektedir.**

Diğer yandan, Taslak m. 11/bent c, "işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı tespit edilen" sigortalı işsizin işsizlik ödeneğinin kesilmesini öngörmektedir. Söz konusu düzenlemenin yaşama geçirileceği konusunda da, çok büyük duraksamalar vardır. Gerçekten, günümüzde işyerlerinin yıldan yıla ancak % 9 ile % 11'ini denetleyebildiği resmi çevrelerce dahi ifade edilen bir bakanlık, bunu nasıl gerçekleştire-

cektir. Değişik bir söyleyişle, işyerlerinin kabaca % 90'ını denetleyemeyen bir devlet denetim örgütünün, sigortalı işsizlerin çalıştıklarını nasıl saptayabileceği bilinmemektedir. Bunun gibi, sigortalı işsizlerin, geçici olarak mı yoksa bütünüyle mi işsizlik ödeneğinden bu gibi durumlarda yoksun kalacakları, Taslak'ta yer almış değildir. Bu konuda, kısmen yoksunluk sözkonusu olacağına da, bunun süresinin belirlenmesi ve gerekli tercihin yapılması gereklidir.

#### **Taslağın en büyük eksikliği; işsizlik sigortası/kıdem tazminatı-kıdem tazminatı fonu/iş güvencesi/iş bulma dörtlüsü arasındaki bağlantıyı yakalayamamış olmasıdır.**

#### **3. Denetim yetkisi**

Taslak m. 24/IV; "Konusu cezai takibat gerektiren müfettiş raporları hazırlık tahkikatı niteliğindedir. Kendilerine intikal eden raporlarla ilgili olarak yapılan işlemler hakkında İdare, Cumhuriyet Savcısı ve Ceza Mahkemeleri raporu gönderen makama bilgi verirler" hükmüne yer vererek, denetim elemanlarının yetkilerini güçlendirmeye çalışmaktadır. Ancak, böyle bir düzenlemenin, hukuki esaslara uygun düşeceğini söyleyebilmek güçtür. Çünkü, Memurin Muhakematı Kanunu'na göre memurların bazı suçlarında idari mercilerin hazırlık soruşturmasını yürütmelerine ilişkin düzenlemeler günümüzde eleştirilirken, benzer yetkilerin bu kez de işsizlik sigortasında idari denetim elemanlarına verilmek istenmesi, doğru ve yerinde bir tutum olmayacaktır. İkinci olarak; ceza mahkemelerinden kendilerine gelen müfettiş raporlarıyla ilgili olarak yapılan işlemler hakkında bilgi istenmesi, Ay. m. 138/II'deki "hiçbir organ, makam, merci ve kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz" hükmüne ters düşer. Çünkü, bu konuda bilgi istenmesi, işlemde bulunmaya yönelik fiili baskı niteliğinde olup; talimat veya tavsiye ve telkin anlamını taşır.

Ayrıca, Taslak m. 24/II'yle denetim elemanlarına tanınmak istenen yetkiler, adli mercilere tanınmış yetkililerdir. Bunların idari merciler içinde yeralan denetim elemanlarına yayılması, Memurin Muhakemat Kanunu'yla ilgili olarak yukarıda belirtilen gerekçeler doğrultusunda, hukuken yerindelik kazanamayacaktır. Kaldı ki; işsizlik sigortasında idari denetim elemanlarına bu denli geniş yetkilerin tanınmasında, herhangi bir zorunluk ve gerek de sözkonusu değildir.

## SONSÖZ

İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı'yla atılan son adım, ülkemizde işsizliğin azaltılması çabalarını göstermesi bakımından, son derece önemlidir.

Ancak; sözkonusu yasama hazırlık çalışması, eksiktir ve düzeltilmeye muhtaçtır. Bu bağlamda, Taslağın en büyük eksikliği; işsizlik sigortası/kıdem tazminatı-kıdem tazminatı fonu/iş güvencesi/iş bulma dördlüsü arasındaki bağlantıyı yakalayamamış olmasıdır. Bu nedenledir ki; geçmişte iş güvencesi yasa taslağı konusunda yaşanan olaylar, günümüzde bu kez de işsizlik sigortasının kurulması sırasında aynen yaşanmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 12 Ocak 1992 tarihinde kamuoyuna açıkladığı son İş Güvencesi Yasa Taslağı, belirtilen kurumlar arasındaki bağlantıyı hiç gözönünde bulundurmamış ve salt iş güvencesi üzerinde yoğunlaşmıştı. Ancak, kimse toplumun tarihi gelişim dinamiğinin önüne geçemez ve onu engelleyemezdi. Nitekim, sözkonusu taslağın kamuoyuna açıklanışının üzerinden, tam altı yıl geçti ve bu taslak, buza yazılmak istenen yazı olarak kaldı. Bu arada da, birkaç çalışma ve sosyal güvenlik bakanının işbaşına gelip ayrıldıkları görüldü.

Şimdiki Bakan Çağan da, aynı rolü üstlenmiş görünüyor. Kendisi, seleflerinin hatasını tekrarlamak istemiyorsa; öncelikle, işsizlik sigortasının, kıdem tazminatı-kıdem tazminatı fonu ile iş güvencesi ve iş bulma faaliyetlerinden soyutlanamayacağını görmek zorundadır.

## KAYNAKLAR

1. Bak. Andaç, Niçin İşsizlik Sigortası, Kayseri 1991, 96 vd.; Törüner, İşsizlik Sigortası, İstanbul 1992, 39 vd.
2. Bak. Alper, İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı ve Düşündürdükleri, 17.11.1983 tarihli Cumhuriyet. Ayrıca bak. Andaç, 93 vd.
3. Metni için bak. Çalışma Dergisi, Yasa Tasarı ve Taslakları Özel Sayısı 1978-1979, Ankara 1979, 65 vd. Ayrıca daha sonraki çalışmalarla Bahir Ersoy tarafından geliştirilmiş metin için bak. İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ankara 1980, 51 vd.
4. Bak. Başterzi, İşsizlik Sigortası, Ankara 1996, 5/6.
5. Dilik, Türkiye'de İşsizlik Sigortası Kurulmalı mı?, İşveren XXXVI, 1 (Ekim 1997), 25.
6. İşsizlik sigortası, Taslak m. 3/1 uyarınca, "sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren" bir sigorta kolu olmak durumundadır.
7. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (yay.), İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, Ankara ?, 37-38.
8. Bak. Güzel/Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1996, 68-69 ve 131; Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1990, 88-89.
9. Bak. İşsizlik sigortası için Telekom formülü, 18.11.1997 tarihli Hürriyet.
10. 8.12.1997 tarihli Finansal Forum, 5.
11. Ayrıntılı bilgi için bak. Başterzi, 71 vd.
12. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bak. Centel, Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, İstanbul 1996, 86 vd.
13. Bak. Nema yerine Telekom hissesi, 2.12.1997 tarihli Dünya.
14. Bak. Oğuzman, Kıdem Tazminatının Hukuki Niteliği-1927 Sayılı Kanun İle Kıdem Tazminatı Yönünden Getirilen Yenilikler ve Doğurduğu Sorunlar, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi ve Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi'nin İşbirliği İle Düzenlenen Seminer, Eskişehir 5-6 Aralık 1975, Eskişehir 1976, 54-55. Ayrıca bak. Başterzi, 215.
15. Bak. Centel, İş Güvencesinin Yasalarla Sağlanması Ekonomik ve Sosyal Etkileri, İş Hukuku Dergisi III, 2 (Nisan-Haziran 1993), 204-205.
16. Taslağı hazırlayanlar, toplu işçi çıkarmanın 1975 yılından beri İş K. m. 24'de yeralmayışından habersiz görünerek, Taslak m. 10/bent g'de "1475 sayılı İş Kanununun 24 üncü maddesine göre toplu işten çıkarma nedeniyle işsiz kalmak"tan söz etmektedir.
17. Bak. Başterzi, 147.