

# *İşsizlik Sigortası Kanunu'na İlişkin Genel Değerlendirme*



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

## **GİRİŞ**

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1994 yılından itibaren Hazine finansmanına gereksinim göstermeye başlamasıyla ilişkilendirilen reform gereksinimi, 25 Ağustos 1999 tarihli ve 4447 sayılı Yasa'yla yanıtlanmış bulunuyor. Ancak, yasanın çıkartılması, sosyal güvenlik alanında yapılan tartışmaları bitirmiş değildir. Bunun da temelinde, esas olarak, hem anılan yasanın kabul edilmesinin öncesinde yaşanan toplumsal olayların ve hem de sözkonusu yasanın kapsamındaki bakış darlığının yattığı söylenebilir.

Gerçekten, 4447 sayılı Yasa; gerek yasalaşma süreci içinde ve gerekse bu sürecin sonunda, kamuoyuna bir sosyal güvenlik reformu olarak tanıtılmaya çalışıldı. Bu nedenle, aşağıda öncelikle, sözkonusu yasanın bu nitelikte olup olmadığı irdelenecek ve daha sonra, olası bir sosyal güvenlik reformu çalışmasında dikkat edilmesi gereken noktalar üzerinde durulacaktır. Bunun için de, günümüzde gelinen nokta öncesinde, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun durumuna bakmakta yarar vardır.

## **I. KURUMUN GÜÇLÜKLERİ**

### **I. Finansman açığı**

a) Doğrudan devlet katkısının olmayışı

Yıllar itibariyle konsolide bütçenin uygulama sonuçlarına bakılacak olunursa, Kurumun 1994 yılından itibaren açık verdiği görülecektir. Buna göre, Kurum, 1994 yılında 15, 1995 yılında 59, 1996 yılında 146 trilyon Hazine finansmanına ge-

## *Merkezi devlet, genel olarak, ülkemizde sosyal sigorta kuruluşlarına doğrudan yardım yapmamaktadır.*

reksinin göstermiştir. Sözkonusu açıklar, salt Sosyal Sigortalar Kurumu'yla sınırlı kalmamakta; Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na yapılan ödemeler dahil edildiğinde, Türk sosyal güvenlik kuruluşlarının tamamının açığının da, 1994 yılından itibaren yükselişe geçtiği görülür. Nitekim, bu üç kuruma yapılan devlet katkısı, katlanarak 3 katrilyona kadar ulaşmak üzeredir. Sözkonusu miktarın ulusal gelir içindeki payı, % 2.9'a ve konsolide bütçedeki payı da, % 9'a varmaktadır. Konsolide bütçe açısından soruna yaklaşıldığında; sosyal güvenlik kuruluşları için, Hazine katkısının yamsamsal önemde olduğu dikkati çekmektedir.

1994 yılında ilk finansman açığının gerçekleştiği belirtilmekle birlikte, esasında yaşlılık sigortasındaki ilk açığın, 1978 yılında ortaya çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda, bir ILO uzmanı olan Zelenka, ülkemize 1971 yılında gelmiş ve daha sonra kendi adıyla anılan raporunda, yakın bir gelecekte açık ortaya çıkacağını belirtmiş; ancak kendisine kulak asan olmamıştır. Nitekim, 1978 yılında yaşlılık sigortasındaki açığı köklü önlemlerle tedavi yerine, öteki dallardaki Kurum gelirleriyle finanse etme, mevcut açığı genelleştiren bir etki yapmıştır. Gerçekten, 1994 yılında, bu kez de hastalık sigortası, açık vermeye başlamıştır.

Merkezi devlet, genel olarak, ülkemizde sosyal sigorta kuruluşlarına doğrudan yardım yapmamaktadır. Katkı konusundaki devletin dolaylı katkısı da; Türkiye'de vergi bağışıklığının tanınması, Kurumun yaptığı işlemler ile düzenlemiş bulunduğu belge ve evraklardan harç/resim/damga vergisi alınmaması ve Kurumun taşınır ve taşınmaz mal gelirleri ile mevduat ve kredi faizlerinin vergiye tabi tutulmaması biçimindedir. Ancak, doğrudan devlet katkısı; istisnaen son zamanda (1994 yılından günümüze doğru uzanan

süreç içinde), Kurumun yaşlılık aylıklarını ödeyemez duruma düşmesi üzerine, belli ölçülerde gerçekleşmiştir.

b) Sigorta fonlarının verimsiz kullanılması

Sosyal sigorta fonları; güven, likidite, kârlılık ve verimlilik ilkeleri olarak özetlenecek bazı esaslara uygun biçimde kullanılmak zorundadır. Fonlarını sözkonusu esaslara uygun biçimde yönetmeyen sosyal güvenlik kuruluşları ise, bir süre sonra önemli finansman güçlüklerine düşmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu da, bunun tipik örneğidir.

Belirtilen bağlamda, Sosyal Sigortalar Kurumu fonlarının; kamu iktisadi teşebbüslerine ait yatırım projelerinin finansmanını sağlamak için faiz gelirlerini cari ölçülerin çok altında tutan Türk Eximbank tahvillerine yatırılması, Kurumun mali açıdan çok önemli kayıplarına yolaçmıştır. Bunun gibi, Kurum plasmanlarının fazla gelir getirmeyen ve enflasyon yüzünden değer yitirme riskine açık alanlara yatırılması da, Kurum fonlarının zaman içinde erimesi sonucunu yaratmıştır.

c) Prim tahsilindeki zorluklar

Kurumun en büyük finansman kaynağını sosyal sigorta primlerinin oluşturması karşısında, bunların zamanında ödenmemesi veya tahsil edilememesi, önemli mali zorluk yaratmaktadır.

### **Gerçekten, ülkemizde yaşanan yüksek oranlı enflasyon, adeta primleri geç ödemeye özendirilmektedir.**

Bunu önlemek üzere, gecikme zamlarına ilişkin olarak geçmişte gerekli yasal düzenlemeye gidilmişse de; daha sonraki hükümler, uygulamada af etkisi yaratmıştır. Nitekim, affedilen prim gecikme zammı ve faizi olsa dahi, Kurumun sağlıklı finansmanı açısından sakıncalar ortaya çıkmıştır.

### **2. Kurumda yönetsel özerkliğin yokluğu**

a) Üst düzey yöneticilerin atanması

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü ile Genel Müdür Yardımcıları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın önerisi üzerine ortak kararnameyle işbaşına gelmektedir. Kurum üst düzey yöneticilerinin atanması işleminin siyasi bir işleme bırakılmış bulunması, gelmiş-geçmiş tüm siyasi iktidarların

*Sosyal düzen bakımından böylesine önem taşıyan konularda kabul edilecek yasa metinleri, ilkin sosyal taraflara danışılarak ve sonra da, onların belli bir mutabakatı sağlanarak çıkarılmak zorundadır. Aksi takdirde, toplumsal mutabakat sağlanmaksızın çıkarılan yasalar, bir siyasi dayatma niteliğini taşıyacakları için, uzun ömürlü olamamaktadır.*

Kurum yönetimine olan müdahalesini oldukça kolaylaştırmaktadır. Nitekim, uygulamada her çalışma ve sosyal güvenlik bakanı değiştiğinde, Kurum genel müdürünün de değişmesi veya keyfi bakan isteklerini yerine getirmeyecek genel müdürlerin değiştirilmesi gibi sosyal güvenlik hizmetinin gerekleriyle bağdaşmayan olaylar geçmişte sıkça yaşanmıştır. Bu bağlamda, Kurumun geçmiş genel müdürlerinin görev süreleri, ortalama bir yıl yedi ay geçmemektedir. Buna göre, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü'nün, seçim yerine atamayla göreve gelmesi veya seçimle gelen kişilerce görevlendirilmesi yerine siyasi kişilerin işlemleriyle atanması, yapısal özerklikle bağdaşmamaktadır.

b) Kurum işleyişindeki güçsüzlükler

Sosyal Sigortalar Kurumu içinde, büyük ölçüde personel yetersizliğinden yakınılmaktadır. Ger-

çekten, mevcut personel eğitimi düzenlemeleri yetersiz olup; personele Kurumun genel amaçları hakkında bilgi edinme fırsatı verilmemektedir. Diğer yandan, nitelikli personele sahip bulunmak, tekbaşına yeterli olmamakta; bu personelin, ayrıca gerekli donanımının da bulunması gereklidir. Gerekli donanım içinde, özellikle bilgisayar teknolojilerinden yararlanma en başta gelmektedir. Nitekim, toplam aktüeryal sorumluluğun hesaplanması, bilgisayar altyapısının tamamlanmasına bağlı bulunmaktadır. Kurumun bilgisayar veri tabanlarından yeterince yararlandığını söylemek ise, görüldüğü kadariyle, halen mümkün değildir.

## **II. YASALAŞMA SÜRECİ AÇISINDAN YASANIN ELEŞTİRİSİ**

### **I. Yasanın konsensus oluşturulmadan çıkarılması**

İşsizlik Sigortası Yasası, sosyal taraflar arasında belli bir mutabakat sağlanmadan ve adeta bir dayatma ortamı içinde çıkarılmıştır. Nitekim, siyasi iktidar; sözkonusu yasanın çıkarıldığı günlerdeki deprem ortamının yarattığı huzursuzluklara rağmen, sanki "depremden yasa kaçırırçasına", İşsizlik Sigortası Yasası'nı çıkartmıştır. Oysa, sosyal düzen bakımından böylesine önem taşıyan konularda kabul edilecek yasa metinleri, ilkin sosyal taraflara danışılarak ve sonra da, onların belli bir mutabakatı sağlanarak çıkarılmak zorundadır. Aksi takdirde, toplumsal mutabakat sağlanmaksızın çıkarılan yasalar, bir siyasi dayatma niteliğini taşıyacakları için, uzun ömürlü olamamaktadır.

Gerçekten, İşsizlik Sigortası Yasası'nın çıkartılışındaki temel etken, sosyal güvenlik alanında reform gerçekleştirme isteğinden çok, gerekli uluslararası kredilerin alınabilmesi konusunda Uluslararası Para Fonu'na verilen taahhütlerin yerine getirilmesi düşüncesidir. Nitekim, sözkonusu yasanın çıkarılışı öncesinde IMF Heyeti'nin Ankara'yı ziyareti ve IMF öteden beri Türkiye'nin sosyal güvenlik reformunu gerçekleştirmesi doğrultusundaki haklı dilekleri, bunu doğrulamaktadır. Böyle olunca da, İşsizlik Sigortası Yasası'nın,

gerek sosyal tarafları memnun etmesi ve gerekse kendisine reform niteliğini kazandıracak esaslara uyması beklenmemektedir.

## 2. Yasanın yasama tekniğine uygun olmayışı

4447 sayılı Yasa, ilk bakışta "İşsizlik Sigortası Kanunu" adını taşıyorsa da, bu sigorta koluyla ilgisi bulunmayan ya da uyum sağlamaya yönelik olmayan yasal değişiklikleri de kapsamaktadır. Sözkonusu yasa değişiklikleri de, daha çok emeklilik yaşıyla ilgili olarak getirilmek istenen esaslar konusunda, değişik yasalardaki uyum hükümlerine yönelmektedir. Böylece, 4447 sayılı Yasa; genelde sigortalılara getirilen yeni emeklilik rejiminin yanısıra, Türkiye'de işsizlik sigortasının kurulmasını içermektedir. Bunun, yasama tekniğine uygunluğu ise, tartışmaya açıktır.

Yine, yasama tekniğine yabancı bir biçimde, oldukça uzun metinler içeren işsizlik sigortası hükümlerine yer verilmektedir. Bu durum ise, yasanın, basit ve yalın düzenlemeleri içermesini önemli ölçüde önlemektedir. Özellikle, işsizlik fonunun kurulmasına ve işsizlik ödeneğinin ödenmesine ilişkin hükümler, normal uzunluğu aşmaktadır.

*Eksik istihdam,  
enflasyonist ortam ve  
kayıt dışı ekonominin  
genişliği gibi ekonomik ve  
sosyal ortama ilişkin  
nedenlerin yanısıra, yapısal  
işsizliğin varlığı da,  
işsizlik sigortasının kabulünü  
güçleştiren önemli etkenler  
arasında yer almıştır.*

## III. GETİRİLEN YENİ GÜVENCE DÜZEYİ

### I. İşsizlik sigortası

a) İşsizlik sigortasının getirilme nedenleri

İşsizlik sigortasının kurulması konusu, Türk sosyal güvenlik hukukuna yabancı değildir. Nitekim, işsizlik sigortasının kurulması, ülkemizde 1959 yılından bu yana yerli ve yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan ve beşer yıllık kalkınma planları ile yıllık programlara yansıyan çok sayıdaki yasa taslağına konu olmuştur. Bu bağlamda, eksik istihdam, enflasyonist ortam ve kayıt dışı ekonominin genişliği gibi ekonomik ve sosyal ortama ilişkin nedenlerin yanısıra, yapısal işsizliğin varlığı da, işsizlik sigortasının kabulünü güçleştiren önemli etkenler arasında yer almıştır.

4447 sayılı Yasa'nın çıkarıldığı ortama bakıldığında; önce, dış kredi musluklarının açılma beklentisi içinde, sigortalılar için önemli hak kaybı anlamını taşıyacak yeni bir emeklilik rejiminin kabulü ve buna karşılık da, sigortalılara işsizlik sigortasından yararlanma nimetinin sunulmak istendiği dikkati çekmektedir. Gerçekten, 4447 sayılı Yasa'yla getirilen değişiklikler, temelde yeni bir emeklilik rejiminin kabul edilmesine yöneliktir. Kabul edilen yeni emeklilik rejimi de, sigortalılar (işçiler) açısından, önemli hak kayıplarına yolaçmaktadır. Bunun içindir ki; üç büyük işçi konfederasyonu başkanı, böyle bir geriye gidişi içerecek yasal değişiklik çabalarına karşı, "üretimden gelen güçlerini kullanma", yani halen suç sayılan ve yasa dışı greve ilişkin yaptırımların uygulanacağı bir genel grev çağrısında bulunma durumunda kalmıştır. Özellikle, 4447 sayılı Yasa'nın kabul sürecinde yapılan gösteri eylemleri, bunu açıkça göstermektedir. Bu bakımdan, işsizlik sigortası, sanki temelde sosyal nitelikteki tepkileri karşılamak üzere kabul edilmiş gibi görünmektedir. Nitekim, işsizlik sigortası ile yeni emeklilik rejiminin, birbirleriyle doğrudan bağlantılarının bulunmayışına karşın, aynı metin içinde kabulü, bunu tüm açıklığıyla kanıtlar durumdadır.

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

b) İşsizliğe karşı güvence getirilmesi

Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi, çalışanlara dokuz temel mesleki risk karşısında sosyal güvence sağlamaktadır. Söz konusu mesleki risklerden birisi de, işsizliktir. Gerçekten, 102 sayılı Sözleşme; kendisinin onaylanabilmesi için işsizlik, yaşlılık, işkazası ve meslek hastalığı, sakatlık ve ölüm risklerine ilişkin bölüm hükümlerinden asgari birisi dahil olmak üzere, dokuz riske ilişkin bölüm hükmünden asgari üçünün kabul edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda, işsizlik sigortası güvencesi, 102 sayılı Sözleşme açısından, “çekirdek hüküm” niteliğindedir. Buna göre, Türkiye’nin 4447 sayılı Yasa’yla işsizlik sigortasını kurmayı kabul etmiş bulunması, uluslararası standartlara yaklaşma açısından son derece önemlidir.

Ancak, Türkiye’nin, işsizlik sigortasını uygulamaya hazır olduğunu söylemek güçtür. Nitekim, 4447 sayılı Yasa’nın işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerinin yürürlük süresi, 1 Haziran 2000 tarihi, yani dokuz ay sonrasındır. Diğer yandan, iş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 günde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş bulunanlara günlük işsizlik ödeneği verilecektir. Bunun anlamı, halen sigortalı olan veya 1 Haziran 2000 tarihine kadar sigortaya tabi bir işe başlayacak bulunan çalışanların, somut olarak, işsizlik sigortasının sağladığı yardımlardan yararlanmaya Şubat 2002 tarihinden itibaren başlayabilecekleridir.

c) İşsizlik sigortasının kapsamı

İşsizlik sigortasından yararlanacak olanlar, esas olarak, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’na tabi sigortalılar ile aynı yasanın geçici 20. maddesi kapsamındaki sandıklara bağlı banka ve sigorta

şirketleri çalışanlarıdır. Buna göre, 506 sayılı Yasa kapsamında olmayanlar ile özel sandık kapsamında olmasına karşın memur veya kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli personel statüsünde bulunanlar, işsizlik sigortası kapsamında değildir.

Oysa, işsizlik sigortasının; ülkede ayrıcalıklı bir çalışanlar 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. Bunun içindir ki; tam istihdam, işsizlik sigortasının bir ülkede kurulabilmesinin ön-koşulu niteliğindedir. Nitekim, gelişmiş ülkelerde işsizlik sigortasının sadece çalışmakta olan nüfusu kapsamaması dahi, ekonomi durgunluk dönemlerinin dışında tam istihdamın sağlanması nedeniyle, bu sigorta dalının çalışma istek ve yeteneğini taşıyan kişilerin tümünü kucaklaması anlamına gelmektedir.

d) İşsizlik sigortasının yönetimi

İşsizlik sigortasının yönetimi konusunda, 4447 sayılı Yasa’nın karma bir yönetim yapısını içerdiği görülmektedir. Gerçekten, işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu; diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, görevli ve yetkili kılınmaktadır. Bu konuda, İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde:

- ◆ İşsizlik sigortası fonuna aktarılan katkıları değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek,
  - ◆ Primlerin kişi bazında kaydını tutmak,
  - ◆ İşsizlik ödeneği ödenmesine ait her türlü işlemleri yapmak,
  - ◆ Hastalık ve analık sigortası primlerinin Sosyal Sigortalar Kurumu’na yatırılmasını sağlamak,
  - ◆ İşsizlere yönelik mesleki eğitim önlemleriyle ilgili işlemleri yapmak,
- üzere İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı’nın kurulması öngörülmektedir.

Yine, işsizlik sigortasının gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa koşullarında kaynakları değerlendirmek ve yasal ödemelerde bulunmak üzere, “İşsizlik Sigortası Fonu” kurulmaktadır. Sözkonusu fon, “Çalışma

*İşsizlik sigortası fonunu işletmek ve yönetmek görevi, Yönetim Kurulu'na rağmen, esas olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra birimlerine bırakılmıştır. Söz konusu kurum ise; hiçbir yönetsel özerkliğe sahip değildir, hertürlü siyasi etkiye açıktır.*

ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine ortak kararnameyle atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonlarınca seçilen birer üyeden oluşan dört kişilik Fon Yönetim Kurulu'nun kararları çerçevesinde, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yönetilecektir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı temsilcisi, Fon Yönetim Kurulu'na başkanlık edecektir. Ayrıca, Fon Yönetim Kurulu üyelerinin; devlet memurluğuna atanabilme koşullarını taşımaları, siyasi parti organlarında görevli bulunmamaları ve de atamayla gelecek üyelerin hukuk, iktisat, maliye, finans, işletme, kamu yönetimi, sosyal politika veya iş hukuku dallarında en az lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları aranmaktadır. Böylelikle, Fon Yönetim Kurulu üyelerinin, siyasi etkilerden arındırılması ve uzman olmayan kişilerin yönetimi oluşturmalarının önlenmesi amaçlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının yönetsel yapılanma modeli, görüldüğü üzere, yeni bir kurumun çatısı altın-

da örgütlenmeyi içermemekte; Sosyal Sigortalar Kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında, paylaştırılmak istenmektedir. Yönetsel özerklik açısından böyle bir yapının, işsizlik sigortasının kurulabilmesi konusunda fazlaca sağlam olmadığı ve ciddi endişelerin bulunduğu görülmektedir. Çünkü:

◆ Devletin şimdiye kadarki fon uygulaması, Sosyal Sigortalar Kurumu örneğinden en açık biçimde çıkarılacağı üzere, güven verici olmaktan uzaktır. Değişik bir söyleyişle, fonların işletilmesi konusunda çalışanlar ile Devlet arasında ciddi bir güven bunalımı sözkonusudur.

◆ İşsizlik sigortası fonunu işletmek ve yönetmek görevi, Yönetim Kurulu'na rağmen, esas olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra birimlerine bırakılmıştır. Söz konusu kurum ise; hiçbir yönetsel özerkliğe sahip değildir, hertürlü siyasi etkiye açıktır. Bu tür kurumların açmazlarını göstermekte en canlı ve çarpıcı örneği, aynı özelliklere sahip bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü oluşturmaktadır.

e) İşsizlik sigortasının finansmanı

İşsizlik Sigortası Fonu'nun gelirleri:

- ◆ İşsizlik sigortası primlerinden,
  - ◆ İşsizlik sigortası primlerinin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan,
  - ◆ İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince sigortalılar ile işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
- oluşmaktadır.

Diğer yandan, prime esas aylık kazançlardan % 2 sigortalı, % 3 işveren ve % 2 Devlet payı olmak üzere, toplam % 7 oranında işsizlik sigortası priminin alınması öngörülmektedir. Bunun işveren ve sigortalılar üzerine getireceği ek yükü karşılamak üzere de, 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufla Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun'un ikinci ve üçüncü maddeleri, 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, yürürlükten kaldırılmaktadır.

Tasarrufu teşvik kesintilerinin yerine işsizlik sigortası prim katkılarının geçirilmesi, işveren ke-

simine yine de yeni yük getirir niteliktedir. Gerçekten, tasarrufu teşvik kesintileri, ancak on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinin işverenleri için bir yük oluşturmaktaydı. İşsizlik sigortası katkı payları bakımından ise, böyle bir ayırım yapılmış değildir. Buna göre, daha dokuz işçi çalıştıran bir işveren, tasarrufu teşvik kesintisi ödemezken; şimdi aynı işveren, önceki sigorta yüküne ek olarak bir de işsizlik sigortası prim katkı paylarını ödemek durumunda kalacaktır. Üstelik, aynı işveren, işsizlik sigortasına ilişkin % 3 oranındaki yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden yasa hükmü (İşsizlik Sigortası Kanunu m. 49/II) gereği herhangi bir indirim veya kesinti yapamayacağı için, yeni ek yükünü işçisine de yansıtamayacak ve kendi cebinden ödemek zorunda kalacaktır.

### *Tasarrufu teşvik*

*kesintilerinin yerine işsizlik sigortası prim katkılarının geçirilmesi, işveren kesimine yine de yeni yük getirir niteliktedir. Gerçekten, tasarrufu teşvik kesintileri, ancak on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinin işverenleri için bir yük oluşturmaktaydı. İşsizlik sigortası katkı payları bakımından ise, böyle bir ayırım yapılmış değildir.*

Diğer yandan, zorunlu tasarruf sahipleri içinde, devlet memurları da yer almaktadır. Bunlar için getirilmiş ve özünde bir sübjektif-kamu hakkı niteliğinde olan tasarrufu teşvik uygulamasından devlet memurlarının, özveride bulunarak vazgeçmelerini beklemek, fazla gerçekçi görünmemektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, bu konuda mevcut kamu personeli sendikaları yöneticileriyle görüşecek olduğunda, böyle bir özveri ortamını bulamayabilecektir.

Nihayet, hernekadar İşsizlik Sigortası Kanunu m. 49/II'le yüzde iki oranında Devlet katkısı öngörülmüşse de, bunlara fazlaca bir önem vermemek gerekir. Bunun gibi, Fonun Devlet güvencesinde oluşu da, durumu fazlaca değiştirmemektedir. Çünkü, ilkin, bugün için Devlette karşılığı olan paranın bulunmadığı, herkes tarafından bilinmektedir. Zorunlu tasarruf kesintilerinden biriken paraların ortada olup olmadığı henüz tartışılmıyken, bunun işsizlik sigortası fonu altında sürdürülmeyeceğini kimse garanti edemez. Nitekim, Devlet, son dönemde yaşlılık (emekli) aylıklarının genel bütçeden ödenmesi durumunun dışında, şimdiye kadar sosyal sigorta kurumlarına doğrudan katkıda bulunmuş değildir.

Kaldı ki, yasada Devlet payından sözedilmesine karşılık, bu yolda Devleti zorlayıcı hükümlere, İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yer verilmiş değildir. Nitekim, Yasa, ileride Devletin prim katkı payını ödemesi yolundaki sağlam güvence hükümlerini içermemektedir. Sonuçta Devlet, ileride sözkonusu katkı paylarını ödemeyecek olduğunda, hukuk açısından yapılacak fazla birşey kalmayacaktır.

### **2. Yeni emeklilik rejimi**

4447 sayılı Yasa, İşsizlik Sigortası Kanunu adını taşımasına karşılık, diğer yasaların bazı hükümlerinde de değişiklik yapmıştır. Bunlar içinde, sigortalıları yakından ilgilendiren düzenleme değişiklikleri, esas olarak, daha önceki emeklilik rejiminin terkedilmesine yöneliktir. Bu yönüyle 4447 sayılı Yasa, yasalaşma süreci içinde, sosyal taraflardan özellikle işçi kesiminin tepkisini çekmiş ve daha önceki bilinen toplumsal gösteriler ve ciddi tepkiler ortaya çıkmıştır.

a) Emeklilik yaş kaydına geri dönüş

Türkiye, emeklilik rejimi içinde, zaman zaman yaş kaydını kaldırmış ve buna bir süre sonra, yeniden dönme gereksinimini duymuştur. Gerçekten, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'ndan önceki dönemde, 5417 ve 6900 sayılı yasalarda emeklilik yaşı, kadın ve erkek ayırımı yapılmaksızın, 60 yaş olarak kabul edilmiştir. Bunun gibi, 506 sayılı Yasa da, başlangıçta 60/55 yaş koşulunun yerine getirilmesini aramıştır. Ancak 1969 yılında 506 sayılı Yasa'da değişiklik yapan 1186 sayılı Yasa; ilkin, yaş sınırını 50/55 yaşa indirmiş ve sonra, daha da önemlisi, 25 yıllık bir sigortalılık süresine ek olarak 5000 gün prim koşulunun yerine getirilmesini yeterli sayarak, emeklilik yaş kaydı aranmaksızın emekli olma olanağını kabul etmiştir. 1186 sayılı Yasa'yla gerçekleştirilen bu değişiklik, ülkemizde yaş kaydından vazgeçişin ilk örneğidir.

Daha sonra, 1985 yılında rahmetli Özal döneminde çıkarılan 3246 sayılı Yasa'yla, yeniden yaş kaydının arandığı bir döneme girilmiş ve yumuşak (kademeli) bir geçiş dönemi kabul edilmiştir. Buna göre, 1 Ocak 1990 tarihinden itibaren ilk kez sigortalı olanlar için emeklilik yaşları, kadın için 55 ve erkek için de 60 olarak öngörülmüş; bu yaşları doldurmuş olan sigortalıların, en az 5000 gün prim veya 15 yıl sigortalılık süresine ek olarak 3600 gün prim koşullarını yerine getirmeleri kaydıyla emekli olmaları esası benimsenmiştir. Aynı esaslar, tarım işçileri ile devlet memurlarına ve bağımsız çalışanlara da yansıtılmıştır.

Ancak, 3246 sayılı Yasa'yla yaş kaydı esasına geri dönüş fazla sürmemiştir. Nitekim, politik oy kaygılarıyla 1992 yılında çıkartılan 3774 sayılı Yasa, daha önce 3246 sayılı Yasa'yla getirilen yaş kaydına ilişkin esasları ortadan kaldırmış ve böylece, yaş kaydının aranmadığı bir döneme, yeniden girilmiştir.

İşte, şimdi 4447 sayılı Yasa, bir geçiş dönemiyle birlikte yaş kaydını arayarak, yeniden yaş kaydının arandığı bir döneme dönmeyi sağlamaktadır.

*Yasada Devlet payından  
sözedilmesine karşılık,  
bu yolda Devleti zorlayıcı  
hükümlere, İşsizlik Sigortası  
Kanunu'nda yer verilmiş  
değildir.*

Yaş kaydının aranması, emeklilik rejimleri bakımından, erken yaşta emekli olmayı engelleyerek, primli rejimin aşırı yüklenmesini önler ve aktüerya hesabında pasif sigortalıların (emeklilerin) aktif sigortalılara olan oranını iyileştirir. Bu açıdan, 4447 sayılı Yasa'nın yeniden yaş kaydına dönmesi, büyük başarıdır. Bu başarının siyasi iktidarlarca sürdürülüp sürdürülmeyeceğini ise, şimdiden kestirmek güçtür. Çünkü, ileride popülist bir yönetim çoğunluğu ele geçirdiğinde, yeniden yaş kaydının aranmadığı bir dönemi başlatabilir.

b) Emeklilik yaşının yükseltilmesi

4447 sayılı Yasa, daha önce 50/55 yaş olan emeklilik yaşını 58/60 yaşa çekmiştir. Dahası, yaş kaydının daha önce aranmayışı nedeniyle 20/25 yılda, yani kadın sigortalıların 38 ve erkek sigortalıların da 43 yaşında emekliye ayrılma olanağı, yeni yasayla ortadan kaldırılmıştır.

4447 sayılı Yasa'nın emeklilik yaşını yükseltmesi, ülkemizin gerçeklerine uygunluğu açısından değerlendirilmek gerekir. Bu açıdan da, 4447 sayılı Yasa'yı, salt yasalaşma sürecinde bilimsel veriler olmaksızın ve de bu tür verilere dayanmaksızın ortaya çıkması nedeniyle, eleştirmek gerekir. Yasalaşma sürecinde 4447 sayılı Yasa'nın, Türk insanının ortalama ömrünü ve yaşam beklentisini dikkate aldığı pek görülmemektedir. Çünkü, esasen 4447 sayılı Yasa'nın çıkartılışı; daha önce belirtildiği üzere, mevcut siyasi iktidarın, emeklilik yaşını yükseltme ve karşılığında kredi musluklarının açılması yolunda IMF'ye verilen sözü yerine getirebilme endişesine da-



yanmaktadır. Böyle bir zihniyetten, bilimsel verileri gözönünde bulundurmasını beklemek, düştür.

Emeklilik yaşı uygulaması konusunda, dünya ülkelerinin çok büyük değişiklikler gösterdiği dikkati çekmektedir. Nitekim, emeklilik yaşı; sözelimi, Kuzey Avrupa ülkelerinde 67 yaş iken, Güney ülkelerinde bu yaş, 50 yaşa kadar inmektedir. Çoğunlukla da 65 yaşın, emeklilik yaşı olarak benimsendiği görülmektedir. Bu bağlamda, içine girmeyi istediğimiz Avrupa Birliği ülkelerinde emeklilik yaşı, kadınlarda 55-69 ve erkeklerde de 60-69 yaşları arasında değişmektedir. Birkaç canlı örnek vermek gerekirse; kadın/erkek sigortalı emeklilik yaşı, İspanya'da 69/69, Danimarka'da 67/67, İrlanda'da 66/66, Almanya ile Hollanda ve Lüksemburg'da 65/65, Portekiz'de 62/65, Belçika ile İngiltere ve komşumuz Yunanistan'da 60/65 ve nihayet İtalya'da 55/60 yaştır.

Uluslararası standartlara bakılacak olundugunda da; Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nin, emeklilik yaşını, yetkili organın ilgili ülkenin koşullarını ve yaşlıların çalışma güçlerini dikkate alarak 65 ve daha yukarı bir yaştan yüksek olmayacak biçimde belirlemesi gerektiğini içerdigi görülmektedir. Söz konusu esnek düzenleme öncesinde, yani 102 sayılı Sözleşme'nin kabul süreci içinde ise; emeklilik yaşına ulaşmış ve bunu aşmış olanların, 15 yaş ile emeklilik yaşı arasındaki nüfusa olan oranının % 10'dan düşük olmaması formülü benimsenmek istenmiştir. Nitekim, Türkiye'nin de taraf olduğu 1964 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, anılan formülü benimsemiş durumdadır.

4447 sayılı Yasa'nın yasalaşma süreci içinde, Hükümet ile sosyal taraflar arasında, 50/55 yaş koşulunda uzlaşma sağlanabilirdi. Çünkü, sosyal taraflardan işçi kesimi, 38/43 yaş uygulamasının ülkemiz sosyal güvenlik sistemini açmaza götürdüğünün bilincindedir. Bu itibarla, emeklilik yaş kaydının getirilmesi ama emeklilik yaşının İtalya'da olduğu üzere 50/55 yaşta tutulması, işçi kesiminin kabul edebileceği bir noktaydı. İşveren

kesimine gelince; emeklilik yaşının yükseltilmesinde, yani 50/55 yaşının üzerine çıkartılmasında, işveren kesiminin doğrudan bir çıkarı yoktur. Nitekim, dile getirilmese bile, erken yaşta emekli olup işyerinden ayrılacak işçinin yerine genç bir kişiyi işe almayı, çoğu işveren isteyecektir. Esasen, işveren; 50/55 yaşında olup da işine devam etmesini isteyeceği işçiyi, çalışan emekli statüsünde, yani sosyal güvenlik destek primi ödeyerek istihdam etmeyi sürdürebilmektedir. Ancak, 4447 sayılı Yasa'nın yasalaşma sürecinde bu yapılmamış ve özellikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanımız, gereksiz bir inatlaşma içine girmiştir. Böyle bir inatlaşmanın ise, ne ülkeye ve ne de Türk sosyal güvenlik sistemine bir yarar vardır. Üstelik, kendisi erken yaşta, yani eleştirdiği ve değiştirmek istediği emeklilik rejimine göre emekli olmuş bir Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının, bu tür dayatmalarda daha duyarlı ve samimi olması gerekir.

*Gerçekten, işsizlik sigortası;  
daha önce defalarca  
belirtildiği üzere, yasal iş  
güvencesi/kıdem  
tazminatı/kıdem tazminatı  
fonu ve iş aracılığı  
hizmetlerinin  
etkinleştirilmesiyle,  
çok yakından bağlantılıdır ve  
bunlardan birindeki başarı  
veya başarısızlık, diğerini  
veya diğerlerini olumlu veya  
olumsuz yönde etkiler.*

## SONSÖZ

4447 sayılı Yasa'yla ilgili genel değerlendirmeler toparlanacak olunursa; sözkonusu yasayla, işsizlik sigortasının ülkemizde kurulması konusunda, ileri ama sakıncalı bir adım atılmıştır.

Atılan adımın ileri yönü, işsizlik sigortasının yıllardır kurulamayışına karşılık, mevcut siyasi iktidarın bu sigorta kolunu uygulamakta kararlı görünmesidir. Bunun sonucunda, 102 sayılı Sözleşme'nin Türkiye tarafından henüz kabul edilmiş bulunan işsizlik sigortası hükümleri, ileriki bir tarihte onaylanabilir duruma gelecek ve bu da, Türkiye Cumhuriyeti'ni uluslararası standartları uygulamaya yakınlaştıracaktır.

Atılmış adımın sakıncalı yanı ise; ilkin, işsizlik sigortasının Türkiye'de yasal iş güvencesinden, kıdem tazminatından, kıdem tazminatı fonundan ve iş aracılığı hizmetlerinin etkinleştirilmesinden soyutlanarak getirilmesinden doğmaktadır. Gerçekten, işsizlik sigortası; daha önce defalarca belirtildiği üzere, yasal iş güvencesi/kıdem tazminatı/kıdem tazminatı fonu ve iş aracılığı hizmetlerinin etkinleştirilmesiyle, çok yakından bağlantılıdır ve bunlardan birindeki başarı veya başarısızlık, diğerini veya diğerlerini olumlu veya olumsuz yönde etkiler. İşveren keyfi şekilde işçiyi işten çıkartabilecekse, kıdem tazminatı işyerine kaldırılamayacak ölçüde mali yük getirecekse, işveren kıdem tazminatı sorumluluğunu bir fona aktaramayacaksa ya da işsiz kalan işçiye İş ve İşçi Bulma Kurumu iş bulamayacaksa buna dünyadaki hiçbir işsizlik sigortası dayanamayacaktır. İşte, mevcut iktidar, 4447 sayılı Yasa'yla bunlardan sadece birine dokunmuş ve Türk çalışma yaşamının sorunlarını çözerim sanmıştır, yanılmıştır.

Sonra, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yönetsel özerkliği sağlanmadığı ve SSK hastanelerinin verdiği sağlık hizmetlerinin kalitesi ile Kurumun bağladığı emekli (yaşlılık) aylıklarının miktarı sigortalıları tatmin eder düzeye ulaştırılmadığı süreçte, kaçak işçiliği/kayıt dışı ekonomiyi/Devletin sigorta kayıplarını önlemek mümkün değildir. Nitekim, tatmin olmayacak sigortalı, ya özel sağlık si-

## Sosyal Sigortalar

*Kurumu'nun yönetsel özerkliği sağlanmadığı ve SSK hastanelerinin verdiği sağlık hizmetlerinin kalitesi ile Kurumun bağladığı emekli (yaşlılık) aylıklarının miktarı sigortalıları tatmin eder düzeye ulaştırılmadığı süreçte, kaçak işçiliği/kayıt dışı ekonomiyi/Devletin sigorta kayıplarını önlemek mümkün değildir.*

gortasına kayacak ya da işverenle anlaşarak kayıt dışı kalacak ve kimse, sigortaya girmek gibi bir gaflete kapılıp, primlerini sokağa atmayacaktır. Bunu, sigortalının daha işe alınmadan bildirilmesi veya Kurum müfettişlerine olağanüstü denetim yetkilerinin tanınması gibi polisiye düzenlemelerle sağlamak ise, hiç mümkün olamayacaktır.

Nihayet, 4447 sayılı Yasa, istihdamı teşvik yönünden bir reform yasası niteliğine sahip değildir. Nitekim, 4447 sayılı Yasa, istihdamı Sosyal Sigortalar Kurumu'na (İş ve İşçi Bulma Kurumu'na) 18.800 yeni personel kadrosu vererek teşvik etmektedir. Ekonomik yönden güçsüz olan bir kurum, böyle bir istihdama nasıl dayanacaktır, bunu sormak gerekir.

4447 sayılı Yasa, popülist politikacılara gelecek dönem için, iyi bir siyasi malzeme konusu yaratmıştır. Geleceğin popülist siyasi iktidarları, tıpkı daha önce 1992 yılında olduğu üzere, bunu iyice kullanacaklardır; herkes, bundan emin olabilir.